AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number

2. Contract/Grant Number: IGE-PDC-1005-I-00-9066-00

3. Publication Date: MAY 1991

4. Document Title/Translated Title: Guatemala: Evaluacion Del Sector Vivienda Parte I: Sumario Ejecutivo

5. Author(s)
1. Miller, John
2. Nunita-Kenneth, Milagros
3. Cuevas, Marco Antonio
Barnett, Martin

6. Contributing Organization(s): Abt Assoc.

7. Pagination

8. Report Number

9. Sponsoring A.I.D. Office: PRE/H

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)
1.
2.
3.
4.
5.
6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official: MIKE PULLEY

14. Telephone Number: 202-663-2516

15. Today's Date: 1/28/93

DO NOT write below this line

16. DOCID

17. Document Disposition: DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

AID 590-7 (10/88)

PN-ABN-338
80924

GUATEMALA: EVALUACION DEL SECTOR VIVIENDA

PARTE I: SUMARIO EJECUTIVO

John Miller
Milagros Nanita-Kennett
Marco Antonio Cuevas
Martin Barrett

Mayo 1991

Preparado para
U.S. Agency for International Development Mission to Guatemala

Abt Associates Inc.
4800 Montgomery Lane
Bethesda, Maryland 20814

Delivery Order No. 15
IQC PDC-1008-I-00-9066-00

PARTE I:
SUMARIO EJECUTIVO

PREFACIO

Este informe recoge los resultados de la evaluación que hiciera un equipo de profesionales de Abt Associates Inc. a requerimiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional.

Se espera que los resultados de este informe, así como las sugerencias de políticas que contiene, sirvan de base a los planificadores y fuentes de decisión para una ponderación profunda de los problemas que se plantean y la búsqueda de sus soluciones.

Este informe está dividido en tres grandes partes:

1) Sumario Ejecutivo

2) Diagnóstico

3) Estrategias y Plan de Acción

El Sumario Ejecutivo recoge un resumen tanto del diagnóstico como de las estrategias.

El Diagnóstico está dividido en cuatro capítulos: proceso urbano, vivienda, servicios urbanos, y financiamiento de vivienda.

La tercera parte, dedicada a las Estrategias, sugiere tres líneas de acción orientadas a la integración espacial y económica de Guatemala. Estas tres grandes estrategias se refieren a:

1. Consolidación del proceso actual de descentralización y desconcentración administrativa como mecanismo de desarrollo municipal.

2. Consolidación y expansión de 16 centros urbanos, bajo la premisa de que con el flujo de recursos a éstos se logra convertirlos en centros de actividades económicas y medios de interacción urbano-rural.

3. Mejoramiento de la participación del sector informal como instrumento de las áreas urbanas y producción de viviendas.

Abt Associates agradece la cooperación y gentileza de los profesionales guatemaltecos que prestaron su colaboración, siempre con entusiasmo y dedicación. Edgar Romeo Cristiani y Jorge Antonio Villeda ayudaron con contribuciones importantes al análisis de financiamiento de vivienda y del sector informal, respectivamente. Muy especialmente, vale mencionar, que en Washington, Julio Cross-Beras ayudó con la investigación, la edición, y la traducción; Alejandra Kerr también ayudó con la edición y la traducción; Teresa Bradley ayudó con la investigación. En Guatemala, Abt Associates reconoce una deuda de gratitud con la Agencia para el Desarrollo Internacional, por la confianza depositada en esta agencia al encarnarle la realización de este diagnóstico. Agradecemos principalmente a Felipe

Manteiga y su equipo en la oficina del sector privado de la AID, a Mario Pita y su equipo en la oficina regional de AID en Honduras.

Muchas de las sugerencias recibidas en el camino de este diagnóstico por muchos de los participantes y personas entrevistadas, fueron ponderadas cuidadosamente y gran parte de ellas integradas en algunas de las partes de este informe. Sin embargo, la responsabilidad total del contenido del diagnóstico y de las estrategias que se ofrecen son responsabilidad de sus autores.

John D. Miller
Milagros Nanita-Kennett
Marco Antonio Cuevas
Martin Barrett

GUATEMALA: EVALUACION DEL SECTOR HABITACIONAL

CONTENIDO

PREFACIO i

PARTE I - SUMARIO EJECUTIVO

PARTE II - DIAGNOSTICO DEL SECTOR VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

1. CARACTERISTICAS DEL PROCESO URBANO Y ESPACIAL DE GUATEMALA 1

1.1 ANTECEDENTES: CRECIMIENTO DE LOS CENTROS POBLADOS URBANOS 1

1.1.1 EVOLUCION HISTORICA 2
1.1.2 EVOLUCION RECIENTE: DE LA ECONOMIA EN EL DESARROLLO URBANO 4

1.2 CRECIMIENTO PROBLACIONAL 7
1.3 DISPARIDADES ESPACIALES 10

1.3.1 ALCANCE DE LAS DISPARIDADES ESPACIALES 11

1.4 EFECTOS DE UNA RAPIDA URBANIZACION 14
1.5 COMENTARIOS 16

2. CARACTERISTICAS GENERALES DEL SECTOR VIVIENDA 19

2.1 TENDENCIAS HISTORICAS 19
2.2 SITUACION ACTUAL 20
2.3 PROYECCIONES PARA EL AÑO 2010 21
2.4 DEMANDAS FUTURAS DE LAS AREAS URBANAS. 22
2.5 PRODUCCION DE VIVIENDAS 23
2.6 ASENTAMIENTOS DE LOS POBRES URBANOS EN LA CIUDAD DE GUATEMALA 26
2.7 SITUACION INSTITUCIONAL FRENTE A LA VIVIENDA 28

2.7.1 DE LOS PLANES Y POLITICAS DE VIVIENDA Y SERVICIOS URBANOS 28
2.7.2 DE LAS INSTITUCIONES RELACIONADAS CON LA VIVIENDA 34
2.7.3 INSTITUCIONES INTERNACIONALES 42

2.8 COMENTARIOS 43

3. **CARACTERISTICAS GENERALES DE LOS SERVICIOS BASICOS Y EL DESARROLLO URBANO** 46

3.1 DOTACION DE SERVICIOS BASICOS 46
3.2 DISPONIBILIDAD DE TIERRA PARA EL DESARROLLO URBANO 51
3.3 REGULACIONES DEL CRECIMIENTO Y USO DEL SUELO EN LAS CIUDADES DEL INTERIOR 52
3.4 REGULACIONES DEL CRECIMIENTO Y USO DEL SUELO EN LA REGION METROPOLITANA 55
3.5. DE LA MUNICIPALIDAD DE CIUDAD GUATEMALA 58

3.5.1 DEL AREA METROPOLITANA 58
3.5.2 DE LAS FINANZAS 60

3.6 PROYECTO DEL BANCO MUNDIAL CON LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA 61
3.7 COMENTARIOS 62

4. **CARACTERISTICAS GENERALES DEL SECTOR FINANCIERO DE LA VIVIENDA** 65

4.1 ANTECEDENTES 65
4.2 DESARROLLO ECONOMICO RECIENTE: INFLACION ACELERADA Y LA INFLUENCIA DEL TIPO DE CAMBIO 67
4.3 MOVIMIENTOS DE LA TASA DE INTERES 68
4.4 EL SECTOR FINANCIERO INSTITUCIONAL 70
4.5 RIESGOS EN LAS TASAS DE INTERES Y DE CREDITO 79

4.5.1 RIESGOS CREDITICIOS 79
4.5.2 RIESGOS EN LA TASA DE INTERES 80
4.5.3 TASAS HIPOTECARIAS AJUSTADAS 81
4.5.4 EL RIESGO DE DESVALORIZACION 82
4.5.5 LOS RIESGOS DE ORDEN JURIDICO, ADMINISTRATIVO Y FISICO ... 83

4.6 OTROS NUEVOS INSTRUMENTOS A CONSIDERAR EN LA FINANCIAMENTO HABITACIONAL 83

4.6.1 REQUERIMIENTO DE RESERVA-ENCAJE LEGAL 84
4.6.2 EL CREDITO EXTERNO Y LA PARTICIPACIÓN DE OTROS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS 85
4.6.3 ASOCIACION DE AHORRO Y PRESTAMOS Y MERCADO SESUNDARIO DE HIPOTECAS 87

4.7 COMENTARIOS 89

PARTE III - NUEVA VISION
HACIA UNA POLITICA NACIONAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

INTRODUCCION ix

1. LAS CIUDADES COMO CENTROS DE APOYO AL DESARROLLO 1

1.1 LOS CENTROS URBANOS COMO CENTRO DE MERCADEO 1
1.2 CONSOLIDACION DEL SISTEMA ESPACIAL 4

1.2.1 IDENTIFICACION DE LOS CENTROS URBANOS 5
1.2.2 CRITERIO DE SELECCION 6

1.3 POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO URBANO 16

2. DESCENTRALIZACION COMO MECANISMO DE DESARROLLO MUNICIPAL 24

2.1 ANTECEDENTES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION 25

2.1.1 DE LA CREACION DEL SISTEMA ESPACIAL 26
2.1.2 DE LA CREACION DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL 26

2.2 PROBLEMAS EN LA IMPLANTACION DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION 27

2.2.1 DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO 28
2.2.2 DEL APOYO INSTITUCIONAL 29
2.2.3 DEL FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION 33

2.3 IMPACTO DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION NACIONAL EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES 35

2.3.1 DE LA SITUACION MUNICIPAL 35
2.3.2 DE LOS RECURSOS FINANCIEROS MUNICIPALES QUE APOYA EL PROCESO DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION: IMPACTO DEL 8 POR CIENTO 38

2.4 RECOMENDACIONES PARA UNA ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL 42

2.4.1 DE LAS MEDIDAS ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES 42
2.4.2 PRIVATIZACION DE LOS SERVICIOS URBANOS. 46

3. **EL SECTOR INFORMAL Y SU CONTRIBUCION AL DESARROLLO DE VIVIENDAS Y SERVICIOS BASICOS** 48

3.1 EL SECTOR INFORMAL Y LAS POBLACIONES METAS 48
3.2 COMPORTAMIENTO DEL SECTOR INFORMAL EN EL PROCESO DE URBANIZACION 49

3.2.1 PRODUCCION DE VIVIENDAS 50
3.2.2 PRODUCCION DE SERVICIOS BASICOS 51
3.2.3 TENENCIA DE LA TIERRA 53
3.2.4 FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA INFORMAL 53

3.3 INSTITUCIONES Y PROGRAMAS DE LAS ONGS EN EL SECTOR VIVIENDA 56
3.4 ESTRATEGIAS PARA AMPLIAR LA PARTICIPACION DEL SECTOR INFORMAL EN LA PRODUCCION DE VIVIENDAS Y SERVICIOS BASICOS .. 59

3.4.1 DE LA ORGANIZACION COMUNITARIA 59
3.4.2 DE UNA POLITICA NACIONAL 56
3.4.3 PAPEL DEL SECTOR PUBLICO COMO FACILITADOR DEL PROCESO DE URBANIZACION 60
3.4.4 COORDINACION DEL SECTOR INFORMAL CON LOS GOBIERNOS MUNICIPALES 61
3.4.5 FACILITACION DEL PROCESO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ... 63
3.4.6 ACCESO AL CREDITO PARA EL SECTOR INFORMAL 64
3.4.7 SOBRE LAS ACCIONES LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y EL SECTOR INFORMAL 65

PLAN DE ACCION 66

ANEXO 1: BIBLIOGRAFIA 79

ANEXO 2: LISTA DE CONTACTOS 85

INDICE DE CUADROS

1. Evolución y Proyección de la Población II-9

2. Indicadores del Crecimiento de la Población de los Centros Urbanos Principales 1980-2000 (Miles de Habitantes) II-12

3. Distribución de la Población (en Miles de Habitantes) II-13

4. Estimación del Porcentaje de PEA Según Situación de Pobreza en Guatemala II-14

5. Porcentaje de la PEA ocupada Según Ingreso y Región: 1989 ..... II-15

6. Crecimiento de la Población y las Viviendas (1964-1990) II-19

7. Estimados de los Inventarios de Vivienda Urbana (1990) II-20

8. Estimados del Crecimiento Poblacional II-21

9. Proyección del Numero de Familias (1990-2010) II-21

10. Proyección de las Necesidades de Viviendas (1990-2010) II-22

11. Demanda de las Viviendas en las Areas Urbanas: 1990 ..... II-23

12. Producción de Viviendas en las Areas Urbanas (1964-1990) II-23

13. Participación del Sector Construcción en el PGB a Precios del Mercado (1986-1989) (millones de quetzales de 1988) II-24

14. Prestamos Concedidos para la Construcción de Viviendas (1980-1989)(Miles de quetzales de cada ano) II-25

15. Prestamos Otorgados por las Entidades Internacionales para Vivienda y Desarrollo Urbano (1962-1987) II-25

16. Región Metropolitana: Tipos de Asentamientos Humanos, 1989 ..... II-27

17. BANVI: Producción de Viviendas (1986-1990) II-35

18. BANVI: Captación de Recursos (1986-1990) II-36

19. FHA-Emisión de Resguardos de Asegurabilidad y Seguros de Hipoteca (1962-1988) (En unidades y miles de quetzales) II-37

20. Porcentaje de los Servicios Básicos Conectados (1964-1981) II-47

21. Distribución de Responsabilidades en los Servicios Urbanos II-49

22. Población del Area Metropolitana de la Ciudad de Guatemala II-59

23. Municipalidad de Guatemala: Ingresos Percibidos por Tipo de Programa (1983-1988)

(Millones de quetzales de cada ano) II-60

24. Gastos de la Municipalidad de Guatemala (1983-1988) (Millones de quetzales de cada ano .. II-61

25. Producto Interno Bruto y Ahorro Total: 1985-1990 (Millones de quetzales) II-66

26. Comportamiento de la Tasa de Inflación Anual y Tipo de Cambio: 1985-1990 ..... II-67

27. Sistema Bancario (en %) II-70

28. Sistema Bancario: Prestamos y Descuentos por Destino Económico, Saldos al Final de Cada Período (Miles de quetzales) II-76

29. Seguros de Hipoteca Emitidos, Reclamos de Seguros Pagados y su Estructura Porcentual: 1962-1988

(En unidades y miles de quetzales) II-78

30. Centros Urbanos Seleccionados y sus Indices de Productividad III-2

31. Indicadores de la Evolución de los Centros Poblados Principales III-8

32. Rango Propuesto para Expansión de los Centros Urbanos III-14

PARTE I
SUMARIO EJECUTIVO

A. **DEL DIAGNOSTICO** 1

1. Característica de la Urbanización en Guatemala 1

2. Principales Hallazgos Relativos al Proceso Urbano y Espacial en Guatemala 2

3. Características del Sector Vivienda 4

4. Principales Hallazgos del Sector Vivienda 5

5. El Sector de Servicios Urbanos 8

6. Principales Hallazgos sobre el Sector de Servicios Urbanos 8

7. Características del Sector Financiero de las Viviendas 13

8. Hallazgos Principales del Sector Financiero de las Viviendas 14

B. **DE LAS ESTRATEGIAS** 18

9. **Primera Estrategia:** Las Ciudades como Centros de Apoyo del Desarrollo 19

10. Principales Hallazgos sobre la Primera Estrategia 19

11. Propuestas Relativas a la Primera Estrategia 21

12. **Segunda Estrategia:** Desconcentración y Descentralización como Mecanismos del Desarrollo Municipal 22

13. Principales Hallazgos sobre la Segunda Estrategia 23

14. Propuestas Relativas a la Segunda Estrategia 28

15. **Tercera Estrategia:** El Sector Informal y su Contribución al Desarrollo de Viviendas y Servicios Básicos 32

16. Principales Hallazgos sobre la Tercera Estrategia 32

17. Propuestas Relativas a la Tercera Estrategia 35

SUMARIO EJECUTIVO DE LA EVALUACION DEL SECTOR HABITACIONAL DE GUATEMALA

A. DEL DIAGNOSTICO

La parte de diagnóstico de esta evaluación cubre 4 secciones: Características del Proceso Urbano y Espacial de Guatemala; Características Generales del Sector Vivienda; Características Generales de los Servicios Básicos y Desarrollo Urbano; y el Financiamiento de la Vivienda.

1. CARACTERISTICAS DE LA URBANIZACION EN GUATEMALA

Esta evaluación parte de la premisa de que el presente patrón de crecimiento de Guatemala se hace insostenible debido al marcado crecimiento y jerarquización de la ciudad de Guatemala en yuxtaposición con el estancamiento de otros centros urbanos del país. La ciudad de Guatemala se ha convertido en el centro principal de emplazamiento industrial y de exportación debido a que allí se concentran los servicios sociales y el aparato administrativo del país, dejando excluidos total o parcialmente a los restantes centros urbanos constituidos por la gran mayoría de la población que habita en el interior.

Con el crecimiento de la capital se ha creado un modelo de disparidades a partir del cual se ha minimizado el desarrollo potencial de la gran mayoría de los centros urbanos del país. Esta situación es particularmente crítica para Guatemala ya que es un país que basa su economía en el desarrollo agrícola y para la eficiencia de ese sector se hace necesario el desarrollo de centros poblados que sirvan de centros de mercadeo y comercialización.

Guatemala aún conserva una economía basada en patrones tradicionales y de poca modernización, reticentes a los cambios que se producen en el mercado internacional, heredado de los tiempos coloniales. Este hecho, más un débil desarrollo industrial, constituyen los aspectos críticos de la estructura económica de Guatemala, los cuales se traducen en una permanente pobreza rural y urbana.

Se considera, sin embargo, que existen oportunidades de cambio en el proceso de concentración que experimenta Guatemala. Con el proceso de la sustitución de importaciones que ha estado vigente en Guatemala en los últimos 20 años, las concentraciones de recursos y poblacionales se hacían necesarias en la ciudad; en cambio, en los últimos años se está dando énfasis a la exportación de productos no tradicionales, siendo que a través de este modo de producción es posible el desarrollo de otros centros urbanos que se conviertan en centros de exportación sin que sea necesario la concentración de actividades y recursos en un polo único que se da hoy en día.

En este sentido esta evaluación anticipa la necesidad de fortalecer un sinnúmero de centros urbanos fuera de la ciudad de Guatemala. Se considera que el desarrollo de ciudades secundarias, intermedias y terciarias podrán constituirse en barreras a la hiperurbanización de la Ciudad de Guatemala y en centros económicos que promuevan el desarrollo agropecuario y de canales o vínculos con el resto del país. De esta manera se podrá reducir igualmente la presión poblacional sobre la Ciudad de Guatemala y lograr un desarrollo más equilibrado y mejores condiciones de vida para la población, disminuyéndose así la pobreza en todos los sectores de la vida nacional guatemalteca.

Se anticipa para lograr una mejor distribución de los recursos nacionales, la necesidad de definiciones políticas que permitan la puesta en práctica de dichos cambios. Dichas medidas pueden incluir cambios y/o fortalecimientos de las políticas nacionales de desarrollo urbano, de los mecanismos de desconcentración y descentralización administrativa vigentes en Guatemala (ver Estrategia número dos de esta evaluación), aprovechamiento del proceso de exportación de productos no tradicionales que se da actualmente en el país a fin de crear ciudades mercados que sirvan de sustentación a la estructura agrícola del país; e identificar los sectores sociales y económicos que pueden incrementar su participación en el desarrollo rural y urbano del país, tales los como los sectores privado e informal.

2. PRINCIPALES HALLAZGOS RELATIVOS AL PROCESO URBANO Y ESPACIAL DE GUATEMALA

a) Guatemala se caracteriza por una marcada concentración poblacional en su capital, mientras el resto del país muestra una gran dispersión poblacional.

- La población del país ha sido estimada en 9,198,447 habitantes. De ésta, 3,933,000 es considerada urbana.

- Se estima que en la Ciudad de Guatemala vive casi 1.65 millón de personas, cifra esta superior a la población total del país a finales del siglo pasado.

- La capital y su área metropolitana albergan una cuarta parte de la población total del país y el 60 por ciento de la población urbana.

- Existe gran ausencia de ciudades mayores de equilibrio regional entre 100,000 y 1,000,000 de habitantes. Por ejemplo existen solamente dos ciudades intermedias en las regiones Suroccidental, con centro en Quezaltenango y Central, con centro en Escuintla. Ambas ciudades tienen una población entre 50,000 a 100,000 habitantes.

- Cerca del 5 por ciento de la población se concentra en ciudades de menos de 50,000 habitantes. Alrededor de un poco menos de la tercera parte de la población vive en asentamientos menores de 1,000 habitantes y el 22 por ciento vive en ciudades de entre 1,000 a 5,000 habitantes.

- De acuerdo al Estudio sobre el Apoyo al Desarrollo Urbano de Guatemala la mayoría de las ciudades pequeñas o más bien las más "grandes" de las ciudades pequeñas, cuyas poblaciones oscilan entre los 7,000 y 10,000 habitantes, están creciendo a tasas menores que la tasa promedio de crecimiento natural. Existe la tendencia a que poblados pequeños, con población entre 1,000 y 5,000 habitantes, desaparezcan o no logren integrarse al proceso económico nacional.

b) **La Ciudad de Guatemala se considera una ciudad primaria debido a la concentración, además de la población, de las principales actividades económicas, sociales, culturales y políticas del país.**

- La Ciudad de Guatemala genera el 47.2 por ciento del valor bruto de la producción del país.

- La mitad de todos los bienes y servicios del país se concentra en la capital, y ésta recibe el 77.45 por ciento de la inversión privada.

- Igualmente, acoge el 66.7 por ciento de los establecimientos industriales, el 35 por ciento de los establecimientos artesanales y el 44.5 por ciento de las instalaciones de almacenamiento.

c) **El fenómeno de la hiperurbanización tiene su explicación básica en la estructura económica y social de Guatemala y la tendencia a un polo único de desarrollo, que se concentra en el Area Metropolitana.**

- Esta estructura tiene raíces profundas en el modelo de colonización y explotación colonial que se inició en el siglo XVI y que eventos históricos posteriores robustecieron.

- Las políticas industrialistas de los años de 1940 a 1960 favorecieron la concentración económica y población en el Area Metropolitana, mientras el interior quedó rezagado, con grandes espacios deshabitados y poco integrados a la producción nacional.

- La debilidad de la estructura agropecuaria del país se evidencia por la falta de dinamismo de las exportaciones agrícolas, por serias fallas en la producción de alimentos, y por su escasa integración a la economía nacional.

d) **Las consecuencias de este patrón de desarrollo ha sido el aumento de los niveles de pobreza, tanto en las zonas urbana como rural, agravados por la crisis económica actual.**

- El desempleo es agudo en Guatemala. En el período 1980-1985 el desempleo total se elevó del 31 por ciento al 44 por ciento.

- En el Area Metropolitana la tasa de empleo era de 44.5 por ciento para ese período. Se registraron tasas de empleo mucho más bajas en el interior, 4.43 por ciento en el Suroccidente, 9.14 por ciento en la Región Central y menos del uno por ciento en el Petén.

- Se estima que el 90.0 por ciento de la población económicamente activa en la Ciudad de Guatemala muestra algún grado de pobreza. En el interior esta cifra alcanza hasta el 98.5 por ciento de la PEA.

- Se prevee que de persistir las tendencias contraccionistas de la economía, se producirá una mayor profundización de los problemas de pobreza del país.

e) **Los patrones de evolución de la población demuestran que de no tomarse las medidas adecuadas, serios problemas que confronta Guatemala en el presente se agravarán en el futuro.**

- La población nacional continuará registrando tasas elevadas de crecimiento en los próximos años, estimándose que la misma se elevará a 12.2 millones en el año 2000.

- Se anticipa que esta población continuará concentrándose principalmente en el Area Metropolitana, llegando a sumar 3.0 millones en el año 2000 y 4.0 millones en el año 2005. También crecerán aceleradamente la población de los demás sistemas urbanos, pero sin llegar a tener un papel preponderante en el contexto urbano nacional.

- La población urbana alcanzará su mayor participación en el total nacional entre los años 2000 y 2005 cuando se estima alcanzará 7.1 millones.

3. CARACTERISTICAS DEL SECTOR VIVIENDA

En Guatemala, la vivienda y los servicios básicos son altamente deficitarios, tanto en las áreas urbanas como rurales. Dentro de las muchas formas que puede tomar la pobreza urbana, quizás una de las más definitiva y gráfica es la falta de vivienda. Un alto porcentaje de la población de Guatemala y en especial, de Ciudad Guatemala, se aloja en tugurios con un alto grado de hacinamiento.

Los características principales de las viviendas existentes en Guatemala se pueden tipificar de la manera siguiente: una vivienda independiente (76 por ciento), piso de tierra (62 por ciento), paredes de adobe (31 por ciento), techo de lámina de metal (50 por ciento), de un

solo cuarto (61 por ciento). La mayoría de estas viviendas son propias (67 por ciento). En estas viviendas viven usualmente tres o más personas, creando condiciones de hacinamiento para casi la mitad (45 por ciento) de las familias guatemaltecas. Las características de las viviendas urbanas son mejores que las del promedio nacional, citados anteriormente, pero aun así son altamente deficientes. El 31 por ciento de las viviendas urbanas carecen de conexión directa de agua potable. El 57 por ciento no tienen conexión de drenajes. El 39 por ciento tienen piso de tierra. El 31 por ciento está construida con materiales de mala calidad.

Para enfrentar la construcción de las viviendas nuevas y para abatir los déficits cuantitativos y cualitativos acumulados, se requiere un esfuerzo financiero de gran consideración. Sin embargo, la experiencia en Guatemala muestra que las inversiones en vivienda han sido escasas.

Mientras tanto el país continúa experimentando altas tasas de crecimiento, sin que exista una política nacional de viviendas dirigidas a consolidar y mejorar los asentamientos humanos en Guatemala.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL SECTOR VIVIENDA

a) **La dotación de viviendas en Guatemala es deficitaria. La demanda de viviendas nuevas no es plenamente satisfecha.**

- Según estimados, Guatemala tiene 1,665,000 viviendas, de las cuales 695,000 se concentran en las zonas urbanas, y representan el 42 por ciento del total de viviendas del país.

- Se ha calculado que actualmente hacen falta 134,000 viviendas, de las cuales 86,000 deberían ser ubicadas en la zona urbana. Solamente el Departamento de Guatemala requiere 52,000 unidades habitacionales.

- Estas cifras aumentan cuando se toma en cuenta el déficit habitacional cualitativo. El deterioro de la vivienda y la falta de servicios en ellas hacen la situación más dramática. Se estima el déficit cualitativo en 230,000 viviendas.

- La demanda de viviendas debido al crecimiento poblacional se calcula en 35,000 soluciones habitacionales anuales.

- Cuando se añaden los déficit acumulados hasta 1990, es decir el déficit cuantitativo (86,000 unidades); el déficit cualitativo (230,000 unidades); el crecimiento natural de la población (35,000 unidades/año); y la reposición de viviendas obsoletas (2,000 unidades/año), la demanda total de la vivienda se estima en 353,000 unidades.

b) **La producción de viviendas ha sido incapaz de satisfacer la demanda, que es satisfecha en mayor medida por el sector informal que el formal.**

o En la última década la producción urbana de viviendas por el sector formal alcanza un promedio de 10,000 unidades anuales, muy por debajo de la demanda.

o El sector informal se ha mostrado más dinámico, con una producción del 80 por ciento de las soluciones habitacionales actuales.

o Las inversiones en vivienda han sido escasas, utilizando tan sólo el 1.7 por ciento del Producto Geográfico Bruto en 1989, lo que representa una ligera mejoría con relación a 1988, que fue de 1.5 por ciento.

o La mayor parte de esta inversión se realizó en el Area Metropolitana, y sólo el 26 por ciento en el resto del país, a pesar del presente déficit cuantitativo (52,000 unidades).

c) **Las instituciones del sector público tienen a su cargo el peso de la dotación habitacional a los grupos de ingresos medios y bajos, aunque otros organismos tienen algún grado de participación.**

o El Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) tiene una actuación modesta. Durante los últimos cinco años ha financiado 4,646 viviendas anuales promedio, pero representa el 50 por ciento de la producción de viviendas del sector formal, aunque sólo atendió el 13 por ciento de la demanda mínima de viviendas urbanas durante el período.

o Entre los programas del BANVI cabe señalar el de Lotes y Servicios destinado a los sectores de la población de más bajos ingresos con una inversión de 56 millones de dólares, de los cuales 43.8 millones de dólares corresponden a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

o El programa comprende un total de 12,500 lotes con servicios, de los cuales la mitad se localiza en el Area Metropolitana y la otra mitad en el resto urbano del país.

o Otro programa del BANVI es el de Mejoramiento de Areas Progresivas (MAP), destinado a los habitantes de asentamientos precarios. Mediante este programa se han atendido 22,320 casos entre 1986 y 1990.

o El Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) tiene por función fomentar la construcción de viviendas y estimular la inversión de capital en el financiamiento habitacional, utilizando como mecanismo el seguro hipotecario.

- En 1988 la inversión en cédulas hipotecarias en 17 entidades aprobadas dentro del sistema del FHA ascendió a 160.27 millones de quetzales. La mayoría de los proyectos habitacionales asegurados se han realizado en los municipios que integran el Area Metropolitana.

- La Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENACOVI), junto a 17 cooperativas afiliadas, maneja cuatro programas de vivienda.

- El Comite de Reconstrucción Nacional (CRN), con financiamiento del Banco Mundial inició el programa Mejoramiento Urbano, dirigido a elevar la calidad de vida en 37 asentamientos marginales de la Ciudad de Guatemala a un costo total de 110.64 millones de quetzales, de los cuales el Banco Mundial aportó 78.39 millones de quetzales.

- El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) se encargó de administrar el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para la reconstrucción, reparación o adquisición de viviendas rurales en todo el país.

- Los bancos comerciales desde 1988 han manejado más de 100 millones de quetzales, con tasas de interés que han variado de un 12 porciento a un 21 por ciento. La participación de los bancos comerciales es baja en el sector vivienda, y se dirige sólo a los grupos de más ingreso.

d) Los organismos internacionales más importantes que han intervenido en el sector vivienda en Guatemala son:

- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCEI). Ha financiado tres proyectos habitacionales a través del Banco de los Trabajadores. Considera actualmente un préstamo de 36.6 millones de quetzales para FUNDAZUCAR.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha otorgado varios préstamos al gobierno para ser invertidos en el sector vivienda. Se espera terminar en marzo 1991 la construcción de los primeros 2,397 lotes con servicios financiados por el BID.

- Agencia para el Desarrollo Internacional. Desde hace años ha venido trabajando en Guatemala en el sector vivienda, patrocinando varios programas. En 1986 aprobó 10 millones de dólares para la construcción de viviendas y servicios urbanos, que comenzó a operar en 1988.

e) **Se hace evidente la necesidad de una política nacional de vivienda, que sea congruente con la economía en su conjunto y con las necesidades habitacionales de los sectores socio economicos del pais, y que garantice la participacion del sector privado y de agencias internacionales.**

- Las políticas y programas habitacionales deben ayudar a impulsar los procesos de descentralización y desconcentración administrativa, al tiempo que contribuya al mejoramiento del medio ambiente.

- Se deberá fomentar la participación de las municipalidades en la solución de la problemática del desarrollo urbano y la vivienda, promoviendo la participación de los sectores de menores ingresos.

- Se considera que debe incentivarse la busqueda de nuevas tecnologías y materiales de construcción que abaraten el costo de la vivienda, así como el desarrollo y el fortalecimiento de la pequeña y la mediana industrias de construcción.

- En este mismo orden de ideas, se considera necesario otorgar incentivos para la creación de bancos de materiales de construcción y un banco de tierras, así como incentivar la participación de las poblaciones en comunidades emergentes para el mejoramiento de sus viviendas.

- También se considera necesario el fomento del ahorro individual mediante estimulos económicos promovidos por el estado que permitan acceder al financiamiento a largo plazo.

5. EL SECTOR DE SERVICIOS URBANOS

Los efectos de concentración y desequilibrio de recursos a través del territorio nacional pueden claramente evidenciarse en términos de la distribución de los servicios básicos: mientras la mayoría de los servicios son suministrados a la ciudad de Guatemala, el resto del país muestra altos déficits que afectan la calidad de vida y la salud, así como el desarrollo de la mayoría de la población guatemalteca. En este sentido, los servicios básicos constituyen indicadores formidables de la disparidad, desigualdad y desequilibrio que existe en Guatemala.

6. PRINCIPALES HALLAZGOS SOBRE EL SECTOR DE SERVICIOS URBANOS

a) **El suministro de agua potable en la ciudad de Guatemala es relativamente mejor que en el resto del país, a pesar de ser deficitario.**

- Para 1981 se estimó que el 80 por ciento de las viviendas de la ciudad de Guatemala está conectada a la red de servicios de agua potable, y sólo el 37 por ciento de las viviendas de las demás ciudades del país.

- Aunque la ciudad de Guatemala disfruta de servicios de agua potable relativamente mejores que el resto del país, resulta deficitario. Actualmente el déficit es de 1.83 metros cúbicos de agua por segundo.

- El crecimiento urbano de la ciudad de Guatemala anticipa que el déficit en el suministro de agua potable se agravará. Para el año 2010 la ciudad demandará un estimado de 13.06 metros cúbicos por segundo.

- Para 1989 se estimó que en el interior del país, el 42 por ciento de las viviendas están conectadas al servicio de agua potable, pero 22 por ciento se abastece de llaves públicas y el 36 por ciento recurre a pozos, manantiales, lagos o ríos.

b) El servicio de alcantarillado es aun más deficitario que el de agua potable.

- En la actualidad sólo el 18 por ciento de las viviendas están conectadas a la red de drenajes, que con relación a años pasados constituye una mejoría. En 1964 sólo el 9.4 por ciento de las viviendas tenían acceso al servicio de alcantarillado.

- La Ciudad de Guatemala presenta una situación mucho mejor con relación a este servicio, con el 63 por ciento de las viviendas con acceso a drenajes.

- Además de este servicio afectarse por el crecimiento poblacional de Ciudad de Guatemala, la construcción de la red de grandes colectores municipales se detuvo en 1978 y no se continúa el Plan Integral de Alcantarillado.

c) El servicio de recolección de basuras se limita a la Ciudad de Guatemala, siendo ineficiente, al igual que en los demás municipios.

- En la ciudad de Guatemala, el municipio y un servicio privado se encargan de la recolección, transporte y disposición de basuras, en un vertedero de relleno sanitario.

- Se desconoce con exactitud la producción de basura de la ciudad, pero se estima en 1,714 toneladas diarias.

- En el interior, los municipios y en algunos casos entidades privadas participan en la recolección de basuras. Este servicio es ineficiente debido a que las municipalidades carecen de medios para brindar mejor servicio.

d) **La Ciudad de Guatemala tiene suficiente tierra que puede ser utilizada para la expansión y el desarrollo urbano.**

- La Ciudad de Guatemala aún cuenta con unas 39,283 hectáreas de tierra que garantizan su desarrollo urbano por un espacio de cien años, pero los principales obstáculos son la dotación de servicios y los precios de la tierra.

- Los precios de la tierra en la Ciudad de Guatemala han aumentado con la expansión urbana, a tal punto que de 1964 a 1984 los precios aumentaron cinco veces en las zonas antiguas y 15 veces en las zonas de rápido crecimiento.

- Las familias de bajos ingresos son las más afectadas por las alzas de los precios de la tierra urbana.

e) **Las municipalidades carecen de una adecuada regulación y de políticas coherentes para la dotación de servicios y para regular el desarrollo urbano.**

- La Ley de Preliminar de Urbanismo y la Ley de Parcelamiento Urbano rigen la administración, funciones y servicios de las ciudades. Solo Quezaltenango tiene su propio Plan Regulador. Las demás ciudades se guían por decisiones de sus concejos municipales.

- Varias disposiciones complementan estas dos leyes, como son el ocho porciento constitucional, el Memorando Presidencial, el Desarrollo Urbano en el Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991 y el documento Guatemala 2000.

- A partir de 1987 las municipalidades reciben el ocho por ciento constitucional, lo que les ha permitido acelerar la construcción de proyectos específicos de servicios urbanos.

- Cuando no se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, se emitieron dos Memorandos Presidenciales, como una forma del gobierno pagar su "deuda social". Se preveía la creación del Fondo de Inversión Social, que no fue aprobado por el Congreso.

- En el Desarrollo Urbano del Plan Nacional de Desarrollo se diseñaron tres etapas. Las dos primeras fueron ejecutadas, pero la tercera, dedicada a los planes de desarrollo de cada una de las regiones no se ejecutó debido a que se dejó su aplicación a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

- El Documento Guatemala 2000 es la continuación de las políticas anteriores y prevee el desarrollo de Guatemala para los siguientes once años, sin embargo no ha sido aprobado como instrumento de estrategia del gobierno.

f) **Por falta de regulaciones adecuadas, el desarrollo urbano y la dotación de servicios se basa en medidas e intervenciones prácticas.**

- Las municipalidades, con los recursos del ocho porciento constitucional cuentan con más recursos para invertirlos en servicios básicos, pero la limitada capacidad de sus funcionarios en general, hacen que orienten las inversiones hacia obras no siempre prioritarias.

- El Instituto de Fomento Municipal (INFOM) proporciona financiamiento a las municipalidades para obras prioritarias, pero su intervención se ve limitada por falta de recursos.

- Otras entidades, como el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, el Instituto Nacional de Electrificación, también contribuyen al desarrollo urbano mediante proyectos específicos, aunque de manera coyuntural.

g) **Existen varias regulaciones que han sido emitadas orientadas a regular el desarrollo urbano para la Ciudad de Guatemala, pero hasta el momento no ha tenido gran impacto ni en su crecimiento físico, ni en el la dotación de servicios esenciales a la gran mayoría de la población; dentro de las más notables están:**

- La Ley Preliminar de Urbanismo fue emitida en 1956 por el Gobierno de la República, con el objeto de normar la preparación de los planes reguladores municipales.

- La Ley de Parcelamientos Urbanos fue emitida en 1961 con el objeto de regular los derechos y las obligaciones entre vendedores y compradores de parcelas urbanas y sub-urbanas.

- El Concejo Municipal emitió entre 1959 y 1963 el Reglamento de Urbanizaciones y Fraccionamientos en el Municipio y Area de Influencia de la Ciudad de Guatemala.

- En 1979 fue emitido el Reglamento de Construcción, el cual constituye el instrumento municipal de mayor importancia ya, que sus regulaciones incluyen las propuestas del Esquema Director del Ordenamiento Metropolitano 1973-2000 y las propuestas para el Plan Regulador de la Ciudad de Guatemala (ninguno de estos documentos fueron aprobados).

- La División de Saneamiento Ambiental y la Comisión Nacional del Medio Ambiente han intervenido en los últimos años en las autorizaciones de las urbanizaciones con el objeto de vigilar las condiciones del medio ambiente.

- Desde 1954 se han elaborado varias versiones de un Plan de Desarrollo Metropolitano y desde 1987 se trabaja en la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano y Rural de la Región Metropolitana, pero ambos planes nunca fueron aprobados.

- Las leyes y los reglamentos disponibles en las municipalidades para regular el crecimiento, el uso del suelo y los servicios en las áreas urbanas, se aplican muy limitadamente, debido entre otras razones, a la debilidad de la legislación municipal frente a la legislación nacional y a la poca capacidad técnica del personal municipal encargado de su aplicación.

h) En términos de las finanzas de la Municipalidad de Guatemala, la misma muestra una evolución razonable durante los últimos diez años.

- Durante el período 1979-1988 los ingresos totales aumentaron desde 17.89 millones de quetzales hasta 68.81 millones de quetzales. Esto significa un crecimiento promedio anual de casi un 14 por ciento.

- Los gastos en inversión aumentaron más de seis veces que en 1983, particularmente en proyectos de desarrollo metropolitano, como el mejoramiento de los ejes urbanos principales, la atención a los barrios populares habitantes, el relleno sanitario y la preparación del Plan de Desarrollo Metropolitano.

- El BIRF otorgó al Gobierno de Guatemala un préstamo por valor de US$ 29.0 millones, destinado al Programa de Mejoramiento Urbano, que se ejecutaría entre 1989 y 1994, dirigido a elevar la calidad de vida en 37 asentamientos marginales de la Ciudad de Guatemala, y el fortalecimiento comunitario y la generación de empleo.

i) A la Ciudad de Guatemala, como resultado de su limitada capacidad para sustentar a una creciente población, se han incorporado 11 municipios aledaños, los cuales forman el área metropolitana de Guatemala, siendo necesario notar lo siguiente:

- Puede decirse que la Ciudad de Guatemala continuará manteniendo su poder y hegemonía en relación a los otras municipalidades integrantes del área metropolitana.

- Se considera que existe la necesidad de identificar los mecanismos necesarios para confrontar el crecimiento no solamente de la ciudad en sí, sino de balancear su equilibrio en relación a las municipalidades que constituyen el área metropolitana.

- Se considera que es necesario ponderar la creación de un distrito único de servicios, coincidente con los límites de la región metropolitana, especialmente para facilitar el desarrollo urbano y la provisión de servicios básicos.

j) Se considera necesario desconcentrar los servicios básicos, lo cual puede lograrse por la acción del sector público junto a un esfuerzo comunitario apreciable.

- Los servicios urbanos están altamente concentrados en el Area Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, mientras las restantes de las ciudades del interior muestran una gran debilidad en la dotacion de estos servicios.

- Se considera necesario fortalecer los gobiernos municipales, a fin de que puedan jugar un papel mas efectivo en términos del desarrollo urbano y espacial, dentro de los planes de desarrollo regional que competen al Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural.

- Se considera necesario fortalecer el sistema regional y sus respectivos Consejos de Desarrollo Urbano y Regional, a fin de lograr la descentralización efectiva de las inversiones en los servicios básicos y garantizar una mejor provisión de estos a un número mayor de habitantes en el interior del país.

7. CARACTERISTICAS DEL SECTOR FINANCIAMIENTO DE LAS VIVIENDAS

Se han identificado tres grandes factores que inciden en la dotación de una vivienda adecuada. Son ellos la limitada generación de ahorro interno, la dependencia del crédito externo, y problemas intrínsecos a las instituciones financieras. Estos problemas se ven agravados por la creciente demanda habitacional, la baja oferta y la baja capacidad adquisitiva de la mayoría de los guatemaltecos.

El ahorro interno, menos del 8 por ciento del producto nacional bruto en años recientes, ha caído muy debajo del potencial de ahorro a largo plazo del país. A la disipación de los ahorros domésticos habría que agregar las perdidas cambiarias asumidas por le banca central, mas otros beneficios cambiarios otorgados a exportadores e importadores, lo que ha ocasionado déficits presupuestarios.

En un ambiente inflacionario, en el que el gobierno es el mayor y el principal prestatario, no causa sorpresa que potenciales prestatarios hipotecarios hayan sido excluidos.

Por su parte, la disponibilidad de crédito externo orientado específicamente a la vivienda y/o a la infraestructura relacionada con ésta, no constituye un substituto duradero al ahorro interno.

El crédito habitacional está potencialmente disponible a través de todos los bancos del sistema financiero guatemalteco, pero los bancos son renuentes a participar en éste e intervienen marginalmente, sólo en momentos en que tienen gran disponibilidad de recursos y baja la demanda para otros fines.

Por otro lado, las políticas que rigen el sector financiero permiten que el manejo del crédito hipotecario en gran medida se ejecutado por intermediarios que no están en la posición de ofrecer financiamiento habitacional a largo plazo.

El sistema financiero de Guatemala no ha recibido los incentivos necesarios para convertirse en una actividad segura que propicie mas activamente el financiamiento de las viviendas.

Para los bancos privados financiar programas de construcción de viviendas y préstamos hipotecarios representa un uso marginal de los fondos. Los pocos bancos que continuaron haciendo préstamos hipotecarios residenciales lo hicieron sobre la base de una tasa ajustable y en términos que sólo los prestatarios de alta renta podían hacerle frente.

En este momento ningún banco está dispuesto a originar préstamos a tasas fijas, al menos no sobre la base de fuentes de fondos depositados. Cuando así se hace, los préstamos son hechos a tasas fijas del 22 por ciento y a plazos no mayores de 5 años. Como consecuencia, el rango de prestatarios elegibles se ha reducido muy rápidamente.

8. HALLAZGOS PRINCIPALES DEL SECTOR FINANCIERO DE LAS VIVIENDAS

a) **El bajo nivel del ahorro doméstico, junto a la falta de un ambiente macroecónomico estable, han socavado los incentivos a la participación del sector financiero en el mercado hipotecario.**

- El sector financiero no tiene vocación viviendista ni está estructurado para generar hipotecas en cantidades o en los términos que requiere la acumulación habitacional atrasada.

- En la práctica, sólo los bancos hipotecarios juegan un papel en el mercado hipotecario primario originando directamente préstamos residenciales, y este papel es bastante limitado.

- La participación del sector financiero en el sector vivienda se ve afectada por la inflación, estimada en una tasa anual de un 70 por ciento. Otro factor a tomar en cuenta es el movimiento de la tasa de cambio determinada por el mercado, y cualquier aumento a los agregados monetarios se refleja en la depreciación de la tasa de cambio junto a aumentos en los precios domésticos.

- Otro factor que inhibe a los bancos comerciales a participar en el mercado habitacional son las regulaciones oficiales. De acuerdo a la ley bancaria, la cuantía de los préstamos hipotecarios está limitada a un 50 por ciento, y también por el hecho de que el préstamo hipotecario tiene tasas con estaba regulado por límites máximos en la aplicación de las tasas de interés.

- Los organismos oficiales de financiamiento habitacional no han mostrado la agilidad que requiere la demanda de vivienda, y los bancos privados han limitado su participación en el sector.

- En el presente, el mercado hipotecario primario se encuentra deprimido y parece difícil que vuelva a activarse hasta que el gobierno restaure algunas medidas para la estabilización de los precios, revise las políticas de encaje legal y se imprima certeza en los descuentos de la banca central.

- La política oficial de refinanciar los déficits del sector público a través del banco central, ha afectado al sector financiero, y la falta de medidas para reducir el déficit presupuestario se ha reflejado en tasas de interés que se movieron hacia niveles mas altos.

- La mayoría del potencial inflacionario inherente a la monetización de la publica fue compensada por perdidas en las reservas internacionales. Esto convirtió al quetzal en una moneda altamente devaluada. En 1990 el precio del dolar subió en un 77 porciento.

- Con el fin de evitar pérdidas de capital privado, las autoridades decidieron quitar los límites a la tasa de interés para préstamos, que subió entre el 22 y el 28 por ciento en meses recientes.

b) El financiamiento de viviendas, sobre todo a la población de bajos ingresos, recae fundamentalmente en los organismos del sector público, creados para cubrir áreas de desarrollo que no son atendidas por el sector privado.

- El Banco de Desarrollo Agrícola atiende al pequeño productor agrícola, y en alguna medida a la vivienda rural.

- El Banco de Crédito Hipotecario Nacional fue creado en gran medida para atender la demanda de recursos para la vivienda, pero ha diversificado sus operaciones y mantiene una posición competitiva con los bancos privados.

- El Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) funciona como institución iniciadora de hipotecas, y obtiene recursos domésticos para sus operaciones, de fuentes externas y de contribuciones de valores del gobierno. Sus activos llegan ligeramente a más del cinco por ciento de los activos combinados de todos los bancos.

- El Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA tiene como objetivo promover la construcción de viviendas a través del seguro hipotecario.

- El FHA garantiza al prestamista la recuperación del capital, intereses, costos y gastos, en caso de incumplimiento por parte del prestatario. Desde su fundación ha emitido 21,321 seguros de hipotecas por un valor de 358.9 millones de quetzales.

c) **Existen riesgos en las tasas de interés y de crédito debido a disposiciones que afectan el financiamiento de programas habitacionales.**

- Los prestamos hipotecarios conllevan riesgos que no están presentes, al menos no en el mismo grado, en las carteras a corto plazo. Parte de la renuencia de los bancos para aumentar su presencia en el mercado hipotecario puede ser fácilmente explicada por el hecho de que las tasas son reguladas hasta un limite máximo.

- Según la manera en que se estructuran los acuerdos de préstamos en Guatemala, el que presta disfruta de todas las protecciones en contra de los riesgos de pérdida en caso de que el prestatario incumpla sus obligaciones.

- Aparte de la garantía del préstamo, el FHA provee una medida extra de protección. Este seguro cubre desde pérdidas del principal hasta los costos judiciales.

- Los riesgos principales para los bancos se encuentran en los cambios en la tasa de interés y estos cambios se relacionan de manera directa con el proceso inflacionario. Debido a los plazos y mecanismos de ajuste de los préstamos hipotecarios, la tasa de interés de los préstamos puede caer por debajo de la tasa corriente o de mercado.

- Un esfuerzo para evitar los riesgos del movimiento de la tasa de interés ha sido ofrecer tasas hipotecarias ajustables, lo que puede ser vinculado a una serie de acuerdos de préstamo a corto plazo garantizados hasta el pago de la hipoteca.

- Quizás el impedimento más serio para la intermediación financiera más eficiente en Guatemala resulta del uso de altos niveles de requerimiento de reservas no remunerativas como instrumento de política monetaria. Cualquier reducción permanente de la reserva podría contribuir a una actuación más eficiente de los bancos y un aumento del flujo hipotecario.

- Una solución que se ha propuesto es la introducción de préstamos hipotecarios indexados como parte del esfuerzo por poner las hipotecas a disposición de los grupos de más bajos ingresos. El BANVI es la institución pública que debería iniciar la práctica de préstamos indexados, tomando como base el índice de salarios o precios, o una combinación de ambos.

d) Se anticipa que Guatemala tendrá necesidad del crédito externo proveniente de gobiernos donantes para resolver parcialmente su déficit habitacional

- Para que la asistencia externa sea efectiva es necesario enlistar la participación de organizaciones que puedan constituirse en iniciadoras de crédito para los grupos de mas bajos ingresos.

- Se considera que para llegar a los grupos de mas bajos ingresos, los gobiernos donantes deben hacer todo el esfuerzo para aprovechar la experiencia de las organizaciones no gubernamentales.

- Existen brechas empero en los procedimientos para la realización de créditos hipotecarios. Quizás la mas importante es la ausencia de cualquier vínculo institucional entre la acumulación de ahorros y la forma financiera, por un lado, y la extensión del crédito, por el otro.

- No hay una red extendida de instituciones de depósito que estén estructuradas como especialistas en los prestamos para vivienda. En su ausencia muchos individuos y hogares son dejados con pocas opciones de financiamiento.

B. DE LAS ESTRATEGIAS

El diagnostico ha revelado los problemas principales del sector vivienda en Guatemala. Entre los más relevantes, se señalan los siguientes:

- El modelo de crecimiento urbano se caracteriza por una gran concentración de recursos en la ciudad capital.

- Se carece de una política nacional de vivienda integradora de las instituciones del sector y que promueva un desarrollo urbano mas equilibrado.

- Las decisiones de política económica han sido hasta el momento factores interventores que han venido a influir en desincentivar el sector habitacional, principalmente en lo relativo a las familias de más bajos ingresos.

- El marco institucional existente está regulado por disposiciones que no contribuyen a satisfacer la demanda de viviendas.

- El sistema financiero para la vivienda en Guatemala carece de recursos internos, lo que limita severamente su participación en el crédito hipotecario, por lo que los recursos externos aun son importantes como substitutos provisionales a las deficiencias del ahorro interno. Pero éste también esta limitado por la carga sobre la economía de la deuda externa.

Por las condiciones señaladas, esta evaluación considera que para la solución del problema habitacional de Guatemala deben considerarse decisiones que transcienden la capacidad de las instituciones actuales para participar activamente en el fomento habitacional. En este sentido, se propone un conjunto de estrategias dirigidas hacia una política nacional de asentamientos humanos cuyo principal objetivo es promover la integración espacial y económica de Guatemala.

En el contexto de desarrollo urbano, el fenómeno de primacía de la Ciudad de Guatemala, conjuntamente con el limitado dinamismo de otros centros urbanos intermedios, han sido identificados como las dos condiciones más importante que obstaculizan el desarrollo equilibrado de Guatemala.

A fin de proveer la integración espacial y económica de Guatemala se han identificado tres estrategias, dirigidas hacia una política nacional de asentamientos humanos:

9. PRIMERA ESTRATEGIA: LAS CIUDADES COMO CENTROS DE APOYO DEL DESARROLLO

Dentro de esta primera estrategia se estima como vital la consolidación y expansión de aquellos centros urbanos a través del territorio nacional que tengan la mayor oportunidad de desarrollarse. Se considera que si se reorientan las inversiones que afluyen hacia Ciudad Guatemala hasta estos centros poblados, los mismos podrán expandir su infraestructura social y física y convertirse en centros de actividades económicas y medios de interacción urbano-rural.

El marco conceptual de esta estrategia establece que a través del mejoramiento de la infraestructura, incluyendo vivienda, carreteras, electricidad, agua potable, alcantarillado, telecomunicaciones y servicios de salud, fuera de la capital, podrá lograrse el desarrollo de otras ciudades, las cuales tenderán a integrar las instalaciones físicas para una economía agrícola y a aumentar los niveles de inversión y financiamiento para las diferentes actividades económicas que puedan generar las mismas.

La consideración principal tomada en cuenta para el desarrollo de esta estrategia es que Guatemala basa su económica en la producción agrícola. La agricultura moderna requiere apoyo de los centros urbanos, a fin de poder incrementar la producción agrícola. En una reciente evaluación, se determinó que el mayor obstáculo que experimenta el desarrollo agrícola en Guatemala está relacionado con la ausencia de mercados. Y es que no es posible desarrollar mercados eficientes cuando no existen ciudades capaces de sustentar las actividades que requieren los mismos en términos económicos, sociales y de infraestructura.

10. PRINCIPALES HALLAZGOS SOBRE LA PRIMERA ESTRATEGIA

a) **La expansión de los centros urbanos pueden tener un impacto directo en la economía del país, en su desarrollo espacial y en la economía rural.**

- A medida que la agricultura tiende a tecnificarse, aumenta la tendencia de la población rural de emigrar a las ciudades. Con el desarrollo de otros centros urbanos fuera de la Ciudad de Guatemala, dichos centros tienen la posibilidad de convertirse en nuevos destinos-metas de una población en transición.

- Los centros urbanos pueden servir como centros de empleos no agrícolas fungiendo como centros de trabajo para el excedente laboral rural de manera permanente o temporal durante los períodos bajos.

- Con la dotación de servicios tales como agua, electricidad, drenajes y vivienda se tenderá a eliminar los obstáculos estructurales que impiden la transformación de una economía de subsistencia en agricultura de pequeña escala, y los centros tradicionales en modernos centros de comercialización.

- Los centros urbanos pueden prestar una infraestructura útil para la transformación de los productos agrícolas mediante el fomento de la agroindustria. Con la existencia de los centros urbanos los agricultores tienden a sembrar productos agrícolas para la comercialización, ya que tienen más facilidad de información y suministros y están más en contacto con los servicios de extensión del gobierno y con los suplidores privados. De esta manera se logra una compatibilización entre la agricultura y la industria.

- Los centros urbanos y su infraestructura se constituyen en un apoyo fundamental para las actividades de las pequeñas y medianas empresas. Los centros urbanos tienden a promover la diversificación de las oportunidades económicas productivas del sector privado en las áreas rurales y servir como centros de captación y transferencia de tecnología e información.

- Uno de los mayores impedimentos que tiene la actividad agrícola es el limitado acceso al crédito. Este factor está relacionado con la centralización excesiva en la ciudad capital del sistema financiero rural. La expansión de los centros urbanos y la dinamización de la actividad económica tienden a aumentar la confianza para el crédito así como a promover nuevas inversiones.

- Las agroempresas, a pesar de su base económica orientadas, se encuentra en el área rural, las mismas están tradicionalmente ubicadas en las ciudades. Con la expansión de los centros urbanos las agroempresas pueden beneficiarse de una economía de escala y de aglomeración.

- Con la expansión urbana puede reducirse la presión que el aumento de la población rural está ejerciendo sobre el medio ambiente.

b) **Un número de 16 centros urbanos fueron identificados a través del territorio nacional como aquellos que tienen mayor oportunidad de desarrollo.**

- Para la identificación de los centros urbanos fueron considerados indicadores espaciales, económicos y de población, siendo los siguientes centros los seleccionados:

  Quezaltenango, Escuintla, Poptún, Jalapa, Cobán Huehuetenango, Puerto Barrios, Chiquimula, Zacapa, San Marcos, Salamá, Tiquisate, Santa Cruz, Jutiapa, Mazatenango y Antigua Guatemala.

11. PROPUESTAS RELATIVAS A LA PRIMERA ESTRATEGIA

a) Se considera que para la implantación de esta estrategia será necesario:

- Reforzar el proceso de descentralización del país, para lo cual es necesario consolidar la voluntad política del gobierno nacional.

- Reorientar a nivel nacional los planes y políticas de desarrollo vigentes a fin de que el número de inversiones y recursos públicos y privados canalizados hacia dichos centros, aumente de manera considerable y se pueda establecer una relación ordenada entre la población y los recursos naturales y físicos del territorio.

- Identificar las actividades productivas y sociales que deban ser apoyadas o desestimuladas en el área metropolitana.

- Completar y fortalecer los sistemas de comunicaciones, transportes y abastecimientos entre los centros urbanos seleccionados con el propósito de vigorizar el intercambio de bienes y servicios entre los mismos.

- Extender, a partir de los centros urbanos, las redes de infraestructura y servicios básicos, de acuerdo a las articulaciones urbano-rurales a fin de ampliar y/o desarrollar redes de acopio y comercialización que apoyen la producción de las áreas rurales.

- Realizar y/o complementar inversiones de viviendas y servicios básicos a fin de transformar las ciudades secundarias en centros de atracción para los flujos migratorios.

- Reforzar las relaciones de los centros urbanos con sus áreas rurales respectivas a fin de fortalecer y diversificar las actividades económicas de ambos y mejorar los niveles de vida de la población.

- Estimular al sector privado para que participe en aquellas actividades que generen mayor valor agregado a la producción y que sean tendientes a la transformación y comercialización de los centros urbanos y su área de influencia.

- Apoyar los programas de asistencia técnica e inversión privada a nivel municipal.

- Promover programas de educación no formal dirigidos a la zona rural a fin de promover el desarrollo de tecnologías adecuadas de la construcción y programas comunitarios de auto-ayuda.

- Promover la facilitación del crédito para las actividades urbanas seleccionadas.

- Promover y divulgar las oportunidades de inversión en los centros urbanos de consolidación.

- Propiciar el desarrollo de la pequeña industria, incluyendo la artesanal, rural.

12. SEGUNDA ESTRATEGIA: DESCENTRALIZACION COMO MECANISMO DE DESARROLLO MUNICIPAL

Dentro de esta segunda estrategia se considera que la consolidación del proceso actual de desconcentración y descentralización administrativa es el mecanismo óptimo de desarrollo de los gobiernos municipales. Como premisa de esta estrategia se consideran a los gobiernos municipales como elementos claves para el proceso de expansión económica y física de las ciudades. El marco conceptual de esta estrategia es el mejoramiento institucional de los gobiernos locales.

La desconcentración y descentralización administrativa del gobierno nacional es un proceso orientado a promover y/o canalizar hacia los gobiernos locales a) mayor autoridad en las propias decisiones y operaciones de los municipios; b) la generación y distribución de recursos desde instituciones centrales a dependencias locales; y c) redistribución de los poderes de decisión y responsabilidades de financiamiento y administración para la ejecución de desarrollo urbano local.

En este sentido, se considera que con el fortalecimiento de los gobiernos municipales podrá conseguirse una modificación del modelo de desarrollo vigente en Guatemala en particular en lo que se refiere a:

- La disminución de la situación de primacia de la Ciudad de Guatemala con el fortalecimiento económico y social de otras áreas del país.

- Mayor influencia en la distribución nacional de los recursos.

- Mayor eficacia en el uso del territorio nacional y de los recursos locales orientados a promover un modelo de desarrollo sostenido.

- Disminución de las disparidades económicas, de desempleo y pobreza que ocurren en el territorio nacional.

- Disminución de los desequilibrios espaciales y poblacionales a nivel nacional.

- La expansión de otros centros urbanos importantes para la economía nacional.

- Mayor equilibrio en términos de viviendas y servicios a ser suministrados por las municipalidades.

- Movilización y participación del sector formal en la economía así como otros sectores no tradicionales (e.i., ONGs, sector informal) a fin de aumentar el capital humano y social en el proceso de desarrollo local.

- Promover la participación de la población en el desarrollo integral del país, en especial de los grupos marginales (por ejemplo, los grupos indígenas).

13. PRINCIPALES HALLAZGOS SOBRE LA SEGUNDA ESTRATEGIA

a) **Hasta el momento, el Sistema de Consejos no ha podido operar adecuadamente. Esto representa un problema muy grave para el proceso de descentralización ya que el mismo se basa en este mecanismo para su implantación.**

- En Guatemala existe una instrumentación jurídica acompañada de varias medidas de apoyo al fortalecimiento e implantación del proceso de desconcentración y descentralización administrativa del país. Sin embargo, la implantación del proceso todavía depende de la voluntad política del gobierno en el poder. Hasta el momento el gobierno central no ha sido exitoso en promover este proceso y su apoyo al mismo ha sido limitado.

- Al presente, la gran mayoría de los Consejos creados como soporte del proceso de desconcentración y descentralización no se reúnen debido a que la capacidad de convocatoria en relación a los mismos es casi inexistente a todos los niveles.

- El nivel regional no existe en términos de gobierno, por lo tanto, no tiene acceso a fondos que le permitan operar y adoptar estrategias de desarrollo viables. Más aún, a nivel departamental, el poder central es delegado y carece de fuerza política y económica para tomar decisiones efectivas.

- La falta de promulgación de una ley de funcionamiento de los Consejos a través de la cual se pase del mandato constitucional de descentralización y desconcentración a la ejecución de dicho proceso.

- El desconocimiento y poco interés, manifestado por los ministros de estado, (con excepción de Salud Pública y Educación) así como por las instancias directivas de los distintos Ministerios y demás instituciones públicas en apoyar el Sistema de Consejos.

- La limitada capacidad de planificación y la no materialización de proyectos específicos por parte de los Consejos.

- El limitado conocimiento de los integrantes de los Consejos sobre los problemas esenciales de los diferentes municipios.

- La falta de confiabilidad de las municipalidades de que sus problemas locales pueden ser resueltos a través de dichos Consejos.

- Los clara identificación con determinados intereses políticos que pueden exhibir algunos representantes del Consejo.

- **De los Consejos Municipales.** A mediados de 1988 la Corte de Constitucionalidad derogó por considerarlos inconstitucionales varios incisos que instituían los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a nivel local. Sin embargo, con la abolición de los Consejos a nivel local se ha afectado enormemente el funcionamiento del Sistema de Consejos ya que se ha limitado el proceso participativo de los diferentes sectores del municipio.

  Más aún, la no constitución de las corporaciones municipales como Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural en muchas áreas del país, viene aún a agravar más este problema y a tener un impacto directo sobre la poca representatividad de las asociaciones industriales, agropecuarias, comerciales y financieras, así como de los representantes de los sindicatos, de las ONGs y de las cooperativas a las reuniones ordinarias y extraordinarias de la mayoría de los Consejos Regionales.

b) **Existen múltiples problemas que impiden un apoyo institucional al proceso de desconcentración administrativa.**

- El INFOM confronta serios obstáculos en relación a su solvencia económica debido entre otras razones, a que sus tasas de interés de préstamos están muy por debajo de las tasas a que opera el mercado nacional. Esto y el cierre de la ventanilla del Banco Interamericano de Desarrollo, han sido causas importantes para que INFOM no haya podido ejercer en pleno sus labores de asistencia técnica municipal.

- La asistencia técnica que las municipalidades reciben de INFOM es limitada y desfasada en relación a las necesidades reales de las municipalidades ya que las mismas confrontan nuevas necesidades debido a que están ejecutando diversas obras de desarrollo urbano y rural.

- La ANAM no tiene órganos para cumplir actividades ejecutivas en las municipalidades. Su papel es el de suministrar asesoría legal, entrenamiento y capacitación a los alcaldes municipales y sus funcionarios. La actividad de la ANAM ha disminuido considerablemente en los últimos quince años.

- La planificación a nivel municipal ha experimentado serios obstáculos ya que SEGEPLAN no ha podido establecer una política nacional de desarrollo y a nivel local es difícil establecer estrategias y programas de impacto debido a que la mayoría de las municipalidades no cuentan con la capacidad técnica para planear y sus programas de desarrollo. Hasta el momento, debido a las deficiencias antes señaladas, el apoyo que SEGEPLAN ha dado al sistema de desconcentración nacional puede considerarse como limitado.

- El papel del MINDES ante los Consejos de Desarrollo no ha sido el esperado. Los representantes del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, a nivel de Consejos Municipales de Desarrollo que deberían ser los coordinadores de las unidades técnicas, o no son aceptados por los referidos Consejos, o no están en condiciones de constituirse en el soporte técnico que requieren los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural.

- El MINDES se encuentra actualmente en una fase de estructuración; muchas de sus funciones tienen duplicidad con otros ministerios, y en lo que respecta a la descentralización, a pesar de que se tiene programada la instalación de ocho oficinas regionales, lo cual sería un gran apoyo para el proceso de descentralización, las mismas no han podido funcionar totalmente por falta de apoyo logístico.

- La Dirección Técnica del Presupuesto permanece totalmente centralizada, lo que impide que pueda ejecutarse una administración acorde con el mandato constitucional que indica que es obligación del estado la promoción de la desconcentración económico-administrativa para lograr el adecuado desarrollo regional del país.

- La planificación no se concretiza en planes operativos sobre cuya base debería elaborarse el presupuesto de la nación a fin de que concuerde con las prioridades de desarrollo del país (por ejemplo, las inversiones no son canalizadas hacia los sectores más productivos).

c) Las municipalidades confrontan grandes problemas en términos de su capacidad administrativa y planificación del desarrollo urbano.

- A pesar de ser los gobiernos municipales son los elementos claves de recepción, de desconcentración y distribución racional de recursos a nivel nacional, los mismos integran un sistema débil e incapaz de promover las presiones políticas y mecanismos necesarios para la implantación el proceso.

- En relación a las zonas urbanas, las municipalidades presentan deficiencias en su capacidad de suministrar agua potable, pavimentación, alcantarillado, drenaje, y energía eléctrica. La deficiencia de estos servicios resulta en una situación grave: en

Quezaltenango ha sido identificada la fuente de contaminación del agua y ha sido establecida ésta como la causa directa de muchas enfermedades y altos índices de mortalidad infantil.

- Las necesidades en la zona rural varían ligeramente. Agua potable es en este caso también identificada como la necesidad básica, pero a la lista se le añade la necesidad de programas de letrinización, y construcción y mantenimiento de caminos vecinales, puentes y carreteras.

- En términos de las viviendas, en algunas instancias las municipalidades expresaron que hasta el 90 por ciento de las viviendas deben ser reparadas o substituidas. La formula para solucionar el déficit habitacional varía. En la zona urbana la solución es prevista a través de un esfuerzo institucional, préstamos nacionales y extranjeros básicamente. En la zona rural estos elementos se identificaron también de importancia aunque se le da gran importancia a la autoayuda y el uso de tecnologías apropiadas.

- En la mayoría de las municipalidades existen tierras disponibles para la urbanización, ya sea a través de fuentes privadas o a través de las municipalidades. El principal problemas en el suministro de viviendas está relacionado a la falta de capital e iniciativa del sector privado.

- Las mayoría de las municipalidades visitadas requieren de programas de medio ambiente. Por ejemplo la de Escuintla tiene grandes problemas con la recolección y disposición de basuras y con el tratamiento de las aguas negras. Este problema está afectando a grandes sectores de la población y está produciendo gran número de enfermedades y altos índices de mortalidad infantil.

- Las municipalidades no cuentan con los medios necesarios para hacer inventario de sus recursos, lo cual les impide definir un programa de planificación y movilización de dichos recursos. En este sentido, ha sido estimado que el 95 por ciento de las municipalidades no cuenta con cuerpos técnicos.

- La coordinación de planes y programas es muy difícil, ya sea a través de los Consejos, mientras se mantuvieron activos, o ya sea a nivel intermunicipal. En la actualidad, existen muy pocos proyectos que tengan carácter intermunicipal a pesar de que en el pasado han existido intentos de coordinación municipal.

- En el presente, a las municipalidades no se les permite cobrar directamente el impuesto inmobiliario único. Esta medida ha afectado severamente a algunas municipalidades, las cuales están percibiendo en la actualidad menos ingresos que antes de implantarse dicha medida, tales como las de Ciudad de Guatemala y Quezaltenango.

- En términos generales, los planes de arbitrios municipales se encuentran desfasados de su aplicación práctica y su modificación requiere la intervención del Congreso de la República. La recaudación no es eficiente y se fundamenta en cobros de derechos por uso de mercados, rastro municipal y prestación de servicios varios; que en suma, apenas alcanzan a cubrir los costos de la gestión administrativa.

d) Las municipalidades confrontan fuertes problemas debido a que el gobierno no les entrega de los fondos provenientes del 8 por ciento de manera sistemática.

- Por disposición constitucional se ordenó trasladar a las municipalidades el ocho por ciento del presupuesto nacional como parte de las trasferencias de recursos desde el gobierno nacional a los gobiernos locales, asignando el mismo para la realización de obras de infraestructura y de servicios públicos.

- La limitada liquidez del estado ha constituido un gran obstáculo para la implantación del proceso, no pudiendo el mismo dar cumplimiento a los compromisos económicos establecidos con las municipalidades dentro del proceso de desconcentración y descentralización administrativa.

- Hasta el momento no se ha establecido un sistema fijo para la entrega de los fondos del 8 por ciento. La fórmula para la distribución del ocho por ciento constitucional, entre 1986 y 1989 cambió cuatro veces.

- En la actualidad los fondos no se entregan en la fecha establecida por la ley ni tampoco a través de mecanismos institucional definido.

- Debido a la incertidumbre actual en cuanto a la entrega de los fondos, se prevee que las municipalidades programen solamente aquellos proyectos que puedan ir ejecutando poco a poco o realicen inversiones cada vez más pequeñas y de menor importancia.

e) Los fondos a que las municipalidades destinan los fondos del 8 por ciento quizás no representan la mayor necesidad de la comunidad.

- En una evaluación llevada a cabo se que el 53 por ciento de los funcionarios municipales reconocen que el gobierno municipal no considera las sugerencias o recomendaciones de los comités ciudadanos al tomar una decisión con respecto al destino de los fondos.

- Las causas que se dan para una participación tan escasa es que con la participación de las comunidades rurales se retrasa el proceso, que ya están representadas por las

Alcaldías Auxiliares, o que la comunidad se mantiene apática y no tiene interés en participar.

- Las áreas de mayor inversión son agua potable, proyectos de alcantarillados, adoquinamiento, mercados y proyectos eléctricos. Sin embargo se verificó que muchas municipalidades invierten en adoquinamientos en áreas que no tienen tuberías de agua potable y alcantarillados. Asimismo se determinó que pocas municipalidades invierten en renglones relacionados con el aumento de la producción y que escasas inversiones son realizadas en la zona rural.

f) **Las municipalidades se encuentran limitadas en su capacidad de llevar a cabo grandes obras de infraestructura ya que pocas cuentan con el personal técnico y administrativo necesario para estos fines, especialmente en términos de contabilidad, contratación y supervisión de obras.**

- Las municipalidades están realizando sus proyectos sin tener la capacidad de evaluar y establecer un criterio de planificación de sus necesidades de las municipalidades y más bien reaccionan ante las necesidades más obvias y ante aquellas que puedan tener una un impacto político para períodos eleccionarios.

- En encuesta realizada para esta evaluación varios alcaldes sugieren que de los fondos provenientes del 8 por ciento debe permitirse pagar personal de las municipalidades. Esta evaluación considera que a pesar de que los alcaldes señalan que esta empleomanía serviría para agilizar y supervisar los proyectos de infraestructura municipal, que ésta sería una medida negativa ya que el esfuerzo debe realizarse en la captación de nuevos fondos.

14. PROPUESTAS RELATIVAS A LA SEGUNDA ESTRATEGIA

a) **Se considera que para la implantación de esta estrategia será necesario:**

- Esta evaluación considera que deben estudiarse fórmulas más viables para la implantación del proceso de desconcentración y descentralización en el futuro, ya que hasta el momento la puesta en marcha del proceso ha sido difícil. Se considera que deberían estudiarse alternativas en las cuales la trasferencia de poder y recursos desde el gobierno central a los gobiernos municipales se realice en forma directa, suprimiéndose parcial o totalmente la supra-estructura de los Consejos de Desarrollo.

- Mientras se identifiquen otros canales de implantación del proceso de desconcentración y descentralización administrativa el Gobierno ofrecerle apoyo a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a fin de que pueda iniciarse de manera sostenida la implantación de dicho proceso.

- Durante este período de transición, deberá considerarse la modificación de la integración de los Consejos, a fin de incluir en sus diferentes niveles, y muy especialmente a nivel municipal, elementos amplios de participación comunitaria.

- Que la Dirección Técnica de Presupuesto se descentralice administrativamente y que prepare el presupuesto anual tomando en consideración la atención a las necesidades prioritarias de los gobiernos locales y las comunidades y no de manera centralizada como se hace en la actualidad.

- Que se redefina y/o se de apoyo a MINDES a fin de que pueda coadyuvar a la implantación del proceso de desconcentración y descentralización administrativa del país. Se considera que esta institución deberá adecuarse económica y/o técnicamente para que pueda llevar a cabo sus funciones.

- Que se fortalezca a SEGEPLAN de manera tal que pueda cumplir con sus labores de planificación y coordinación de la programación a nivel nacional y pueda dar respaldo a los gobiernos municipales en sus programas locales. Se considera que el fortalecimiento de SEGEPLAN, ya sea a través de la emisión de una ley nacional de planificación u otro mecanismo, contribuiría al mejoramiento de la capacidad administrativa de las municipalidades, ya que a través de los procesos de planificación se propiciaría el uso racional de los recurso humanos y materiales.

- Fortalecer económicamente a INFOM a fin de que pueda convertirse en el soporte necesário para los gobiernos municipales en términos de capacitación orientado al desarrollo de programas urbanos de infraestructura, así como en los programas arbitrios municipales.

- **La creación de una Federación o Asociación de Municipalidades.** La creación de una Federación o Asociación Municipal vendría a llenar el vacío que hasta el momento ha dejado la falta de implantación de los Consejos de Desarrollo y podría ser un vehículo efectivo hasta tanto se definan canales definitivos para la implantación del proceso. Esta coordinación intermunicipal podría ser llevada a cabo dentro del seno de la ANAM, siempre y cuando esta organización pueda rediseñar su presente estructura y representar de manera práctica a los gobiernos municipales.

- **El fortalecimiento administrativo municipal.** Una estrategia de este tipo deberá estar orientada a aumentar la capacidad institucional, administrativa y técnica de las municipalidades, la capacidad institucional y técnica de las instituciones que apoyan a las municipalidades; la capacidad de las municipalidades para movilizar sectores económicos y sociales no tradicionales en sus comunidades; y la capacidad de ofrecer apoyo técnico a las comunidades en las áreas más críticas de su desarrollo.

- **La recolección de impuestos y el sistema financiero municipal.** El mejoramiento de este renglón se considera una de las medidas más prioritarias para el fortalecimiento municipal. Para lograr la autosolvencia de los gobiernos municipales, se requiere incrementar sus fondos de ingreso. Para estos fines se requiere una autonomía municipal a través de la cual se puedan crear sistemas de arbitrios y tasas propias, sin que las mismas dependan del Congreso de la República, ya actualmente el trámite de los mismos no es ágil ni beneficioso para los intereses municipales.

  Sería conveniente introducir el concepto de empresas municipales, de manera que las municipalidades operan con criterio empresarial,y los resultados arrojen la generación de ingresos adicionales para fortalecer la estructura financiera de las municipalidades. La base de sustentación de las empresas municipales debe ser la identificación de proyectos que garanticen, no sólo la satisfacción de necesidades, sino también la recuperación de la inversión.

- **Aumentar la capacidad municipal de dotar servicios urbanos.** Las municipalidades requieren con urgencia el entrenamiento de actividades ligadas a la administración y supervisión de obras de infraestructura. Las municipalidades necesitan tener la capacidad para analizar sus planes y programas de desarrollo y poder aplicar un criterio racional para el suministro de servicios a la población. Una estrategia de este tipo incluye el desarrollo y mantenimiento de sistemas de información sobre la tenencia de la tierra; la preparación de planes de reordenamiento urbano, incluyendo tierras en uso y en las cuales existe la posibilidad de desarrollar nuevos proyectos; la capacidad de realizar y/o controlar los presupuestos, supervisión y mantenimiento de los proyectos de infraestructura; y, la capacidad de planificación y análisis para identificar los costos del sector público en la provisión de proyectos de servicios urbanos a los diferentes emplazamientos con posibilidad de desarrollo.

  En el caso específico de Ciudad Guatemala, deberá considerarse el establecimiento de un distrito metropolitano, a través del cual puedan suministrarse de una manera coordinada y centralizada los servicios básicos de la región metropolitana. Una medida de este tipo estaría orientada a incrementar la eficiencia, funcionalidad y sistemas de recuperación; y también, a suministrar un servicio más equitativo y coordinado a los diferentes municipios de la región.

- **Aumentar la capacidad de producción de las viviendas.** Las municipalidades podrían involucrarse más en la solución de los déficits de viviendas, sin embargo, por falta de un marco político definido se dificulta promover la vivienda a nivel municipal. De manera aislada, algunas municipalidades han intervenido en la solución de las viviendas a través del suministro de tierra, dotación de materiales de construcción, y la garantía de préstamos a familias de bajos ingresos, pero el impacto de esfuerzos es mínimo.

Las municipalidades deberán tomar sus propias iniciativas para promover el sector vivienda y no esperar por las autoridades nacionales. Las municipalidades podrán facilitar la solución de las viviendas a través del suministro de tierra, dotación de materiales de construcción, garantía de préstamos a familias de bajos ingresos, planear y construir viviendas de bajo costo, y fomentar la formación de cooperativas de viviendas de bajo costo.

- **Aumentar la participación comunitaria.** Esta evaluación considera determinante la interacción entre las organizaciones comunitarias y las municipales ya que a este nivel se conjugan fuerzas que factibilizan la estrategia de decisión-acción, y su grado participatorio es un factor fundamental para sentar las bases del desarrollo autosostenido.

  Deberá ampliarse la base participatoria de todos los sectores comunitarios, tales como las asociaciones industriales, agropecuarias, comerciales y financieras, representantes de los sindicatos, ONGs, cooperativas y asociaciones de vecinos en relación a las diferentes funciones municipales que así lo permitan y en especial en lo relativo a su asistencia a las reuniones ordinarias y extraordinarias de algunas directrices, además de las del alcalde municipal, con la finalidad de diferenciar la Corporación Municipal del Consejo Municipal.

  Asimismo, deberán incentivarse las comunidades de las cabeceras municipales y zonas rurales a participar en la selección de proyectos de interés comunitario y con la autoayuda, contribuir a su ejecución. La municipalidad debe jugar un papel más amplio, fomentando y creando las condiciones locales para que sus habitantes, y principalmente las familias de bajos recursos, se involucren y participen en proyectos de vivienda y servicios básicos.

- **De la privatización de los servicios urbanos.** A nivel nacional, el proceso de privatización debe ser adoptado como una de las políticas nacionales orientadas a resolver la crisis económica nacional, a través de la reducción de subsidios estatales y gasto público. Esta política deberá estar dirigida a promover la deregulación del mercado e incentivar la participación del sector privado a fin de aumentar la productividad y disminuir los costos de los productos básicos.

  A través de la privatización se genera un mayor dinamismo para la producción de viviendas y servicios. Deberá otorgarse además, al sector, una serie de incentivos a fin de dinamizarlo (por ejemplo, disminución del impuesto sobre la renta, flexibilidad y acceso al crédito, tasa de interes más baja cuando los préstamos sean dedicados a obra de infraestructura).

15. TERCERA ESTRATEGIA: EL SECTOR INFORMAL Y SU CONTRIBUCION AL DESARROLLO DE VIVIENDAS Y SERVICIOS BASICOS

Durante el proceso de esta evaluación se ha identificado que la producción de viviendas formales marcha con un gran retraso en relación a las necesidades de vivienda y servicios que genera una población creciente. Debido al dinamismo que puede generar el sector informal, se sugiere en esta estrategia, la necesidad de mejorar la participación del sector informal como instrumento de expansión de las áreas urbanas y producción de viviendas.

La base de esta premisa es que Guatemala vive en estos momentos un proceso económico e inflacionario adverso, lo cual tiene un impacto especial en las comunidades y familias de bajos ingresos y sin embargo, el sector informal ha aumentado su participación en diferentes sectores de la economía en los últimos diez años como respuesta a las diferentes crisis que afectan el país. Por ejemplo, el sector informal de Guatemala está dando respuesta al grave problema del desempleo. Ha sido estimado que el 73.34 por ciento de la PEA obtiene su ingreso a través del sector informal (52.3 por ciento del sector servicios y el 21.04 por ciento de ventas ambulantes) y que solamente el 6.7, de la población considerada como parte del sector, se encuentra desempleada.

16. HALLAZGOS PRINCIPALES SOBRE LA TERCERA ESTRATEGIA

a) La información sobre la extensión de los asentamientos precarios es conflictiva.

- El Comité de Reconstrucción Nacional registra que existen 128 asentamientos precarios de la ciudad de Guatemala y su área de influencia es de una población de 362,306 habitantes agrupados en 63,465 familias. Por otro lado, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos, registra más de 140 asentamientos con unas 100,000 familias. Otros datos suministrados por EMPAGUA revelan que existen 187 asentamientos y colonias consideradas como marginales con una población de 512,898 habitantes.

b) Los sectores públicos y privados han incursionado en la producción de viviendas para las familias de bajos ingresos, sin embargo, ninguno de estos esfuerzos ha coadyudado de forma significativa para resolver la demanda actual, más bien las propias familias han estado dando solución a la crisis de vivienda.

- En el año 1990 se estableció que el déficit de la vivienda cualitativa y cuantitativa urbana es de 316,000 unidades. Los sectores públicos y privados, solamente pueden producir 10,000 unidades de vivienda formal. Para proporcionar una solución mínima -- un lote con servicios básicos -- se requería una inversión de Q.3,250 millones, cantidad muy superior al presupuesto general de la nación, si se quiere atender el déficit acumulado y proveer de vivienda a las 35,000 nuevas familias que se forman cada año.

- Sin embargo ha sido estimado que a pesar de apreciaciones de que el sector informal carece de la capacidad de ahorro e inversión, el sector informal ha venido respondiendo a sus necesidades de viviendas. Hoy en día se considera que el sector informal provee alrededor del 80 por ciento de las viviendas nacionales.

c) La tipología de la vivienda informal está relacionada con su forma constructiva y con la carencia de recursos de las familias de bajos ingresos.

- En Guatemala, la problemática de vivienda es fundamentalmente cualitativa y no cuantitativa; la gran mayoría de las viviendas están construidas con desechos y en el más completo hacinamiento. Esta situación está relacionada con la dinámica de los asentamientos informales. Luego que las familias toman posesión de los terrenos, se inicia la construcción de la vivienda por etapas, a medida que se consiguen recursos para adquisición de materiales. Los materiales utilizados son un híbrido de desechos industriales y materiales comerciales utilizados en las viviendas formales.

- El deterioro que presentan las viviendas de los emplazamientos informales tiene también gran relación con los fuertes impedimentos que existen para la legalización de los terrenos. En Guatemala, el sector informal tiene pocas posibilidades de obtener tierra a través de los canales ordinarios de legalización. En la Ciudad de Guatemala, en el presente, el 70 por ciento de la población no posee título de propiedad de la tierra que ocupa.

d) La creación de los asentamientos formales no se realiza en una forma consistente.

- El Mezquital, que se considera el asentamiento informal más grande del área metropolitana de Guatemala, con una población por encima de las 35,000 personas, surge a través de una invasión masiva en el año 1984. En otros casos, los asentamientos se van extendiendo sobre un período de tiempo, por ejemplo como en el caso de Villas Lobos que se inició con la autorización estatal para unas 5 familias y 20 años después solamente ha incrementado a unas 108 familias.

- Hoy en día los asentamientos se realizan, salvo excepciones, en terrenos sin servicios básicos y dentro de las dos modalidades descritas anteriormente. Las invasiones masivas son fuertemente reprimidas por el Estado, como por ejemplo las invasiones realizadas hace un año en la Colonia 7 y hace unos meses en la Colonia 12, aunque cabe decir que a pesar de los presentes conflictos existe mayor flexibilidad a partir de la democratización del gobierno en el año 1986.

- Los asentamientos informales que poseen cierta legalidad la adquieren cuando el estado adjudica terrenos para el asentamiento de familias de bajos ingresos (en

algunos casos el estado establece el pago de bajas cuotas para su compra). Asimismo, las organizaciones de base comunitaria pueden servir como importantes intermediarias en el proceso de legalización.

e) **La vivienda de bajo costo en escasas ocasiones cuenta con la instalación de servicios básicos, tales como drenajes, agua, luz y caminos y accesos pavimentados.**

- En términos generales se estima que alrededor del 70 por ciento de las viviendas urbanas se consideran informales o inadecuadas. Sin embargo, esta proporción aumenta casi a las dos terceras partes de las viviendas existentes, si añadimos las deficiencias en los servicios esenciales de agua potable, drenajes y electricidad.

- En Ciudad Guatemala, solamente un 3.7 por ciento de los asentamientos informales cuenta con agua domiciliar, mientras que el resto de la población, es decir, 93.3 por ciento se abastece con agua suministrada a través de chorros públicos, completando sus requerimientos con compra de agua de camiones y de pozos.

- En dichos asentamientos el 15 por ciento cuenta con conexión domiciliar el 60 por ciento se abastece de chorros públicos, el 20 por ciento lo hace por medio de camiones cisternas y el 5 por ciento por medio de pozos someros. Cabe destacar que las personas que se abastecen por medio de camiones llegan a pagar hasta 27 veces el valor que paga un vecino con una dotación de media paja.

- Del total de viviendas precarias que cuenta con servicios de alcantarillado, solamente el 3 por ciento está conectado a un colector municipal. También se estima que un 35 por ciento de las viviendas de área metropolitana de ciudad Guatemala cuenta con letrina, mientras que el 19 por ciento carece de sistema de disposición de excretas.

- Para la obtención de servicio eléctrico, los pobladores de los asentamientos informales conectan los cables de sus viviendas a los transformadores eléctricos existentes en las zonas aledañas, realizando a veces conexiones que pueden representar un alto peligro para la comunidad y la zona periférica.

f) **Uno de los obstáculos mayores que confronta la participación del sector informal en la producción de viviendas y servicios básicos es la falta de financiamiento.**

- El sector informal raras veces utiliza las fuentes formales de financiamiento. Las instituciones formales pueden resultar lentas en el otorgamiento de sus préstamos y/o exigir garantías de pago estrictas que resultan complejas e insatisfactorias para los individuos que operan dentro del sector informal.

- Como respuesta a esta situación, los pobladores de los asentamientos informales recurren al auto-financiamiento y a fuentes informales de créditos (prestamistas informales de la comunidad, parientes, amigos, y cooperativas de ahorro y crédito) para la construcción de sus viviendas. En este sentido, los préstamos adquiridos de amigos y familiares son realizados en términos "concesionarios", pudiendo los costos de los materiales de construcción pagarse a largo plazo y sin intereses explícitos al suplidor. Sin embargo, cuando los prestamistas informales intervienen en la operación, los intereses de préstamos pueden ser onerosos y la tasa de interés puede resultar mayor que por las cooperativas de ahorro y créditos y la banca local.

g) **Las actividades del sector informal son generalmente apoyadas por organizaciones comunitarias, tales como las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y organizaciones privadas voluntarias (OPVs).**

- En Guatemala, solamente después del año 1986 se permitió que las organizaciones no gubernamentales trabajaran en los asentamientos informales. Asimismo, las asociaciones de organizaciones de base comunitarias es también un fenómeno reciente, efectivo principalmente en el área metropolitana de Guatemala, pero que continua siendo fuertemente reprimido en el interior del país.

- Las organizaciones de base comunitaria juegan un papel muy importante con respecto al sector. Primero debido a su base comunitaria, estas organizaciones entienden las prioridades y necesidades de los asentamientos informales.

- Estas organizaciones--a pesar de operar en beneficio del sector--están legalizadas, pueden representar a sus miembros en transacciones que requieren legalidad, tales como préstamos para viviendas y legalización de los títulos de tierra.

17. PROPUESTAS RELATIVAS A LA TERCERA ESTRATEGIA

Esta sub-sección está dirigida a establecer aquellas estrategias que se consideran más consistentes con los obstáculos identificados en las secciones anteriores. No están dirigidas en ningún momento a tratar de regular el sector informal, ya que este punto ha sido ampliamente estudiado por muchas instituciones de desarrollo, entendiéndose que la regulación del sector informal es contraría a la naturaleza del mismo y sólo se conseguiría disminuir su capacidad dinámica. La siguiente sub-sección está dirigida a producir cierto impacto en el sector a fin de facilitar su participación más efectiva en el proceso de desarrollo y consolidación urbana de Guatemala.

a) **Se considera que para la implantación de esta estrategia será necesario:**

- Aceptación por parte del gobierno del libre derecho de asociación que tienen los diferentes sectores del país para resolver sus problemas económicos y sociales más apremiantes y que a través del mecanismos de asociación los integrantes del sector informal buscan llenar sus aspiraciones económicas y sociales.

- Aceptación del hecho de que el sector informal ha venido dando respuesta a través de la iniciativa propia a sus problemas de empleo, vivienda y servicios y que la creación de organizaciones de base comunitaria resultaría en elemento multiplicador de acciones conjuntas en favor de los asentamientos precarios.

- **La creación de una política nacional para los asentamientos humanos.** En el país no existe una política nacional orientada a resolver los problemas de los asentamiento para las familias de bajos ingresos. El diseño de políticas de coordinación y diálogo entre el sector gobierno y los líderes y/o organizaciones comunitarias para el mejoramiento de los asentamientos informales puede tener una impacto positivo en varios sectores relacionados con el desarrollo económico de Guatemala como serían mejor uso del suelo y recursos a nivel local; mejoramiento de los niveles vida y salud de la población; mayor participación del sector privado en la producción de viviendas y servicios básicos; mejor redistribución espacial de las inversiones del sector publico y privado; y mejor aprovechamiento de la fuerza laborar en los sectores productivos del país.

- **Intervención del sector público como facilitador del proceso de urbanización.** Se requiere un cambio de actitud en el cual el gobierno reconozca su papel de simple facilitador del proceso urbano. Este tipo de intervención por parte del gobierno implica la creación de condiciones para que los empresarios privados, las cooperativas y las familias puedan participar en el proceso de mejoramiento y consolidación urbana, promoviendo acciones tales como preparar reglamentos y promover la creación de instituciones relacionadas con la operación eficiente del sistema financiero privado e informal; fomentar la creación de mercados de tierras (lotes a precios del mercado pero cuya ubicación es planificada con antelación) y facilitar el traspaso de la propiedad inmobiliaria y concesiones informales para la adjudicación de la propiedad de la tierra; otorgar incentivos para la creación de nuevos productos que abaraten los procesos constructivos; apoyar programas de educación comunitaria, de asistencia técnica e intercambio de información para la comunidad de escasos recursos; y apoyo a las ONGs, tales como COINAP especialmente en sus esfuerzos de promover el desarrollo de las comunidades y fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las organizaciones comunitarias.

- **El establecimiento de una coordinación entre el sector informal y los gobiernos municipales.** El marco conceptual de este enfoque podría estar basado en que los pobladores de los asentamientos informales representan un alto porcentaje de la población total y que su exclusión en proyectos municipales tendrá un efecto negativo en el crecimiento económico de la comunidad en general. También, con una

estructura adecuada, los integrantes del sector informal pueden convertirse en contribuyentes, tener capacidad de pago y ser importantes elementos en la participación y movilización comunitaria.

Acciones dirigidas a producir una mayor coordinación entre las municipalidades y el sector informal deberían formar parte integral de un programa de fortalecimiento de la capacidad administrativa de la municipalidad tendiente a mejorar los recursos de servicios básicos y su participación directa en los problemas comunitarios. Algunas de estas acciones pueden estar orientadas a: identificar aquellas funciones de las municipalidad orientadas a ampliar la coordinación entre el gobierno municipal y el sector informal; identificar mecanismos participatorios efectivos; ofrecer programas de capacitación y apoyo técnico a las organizaciones de base comunitaria en las soluciones más apremiantes de sus problemas; crear los mecanismos internos que permitan la flexibilización de algunas regulaciones municipales que impiden que el sector informal participe activamente en la producción de viviendas y servicios básicos; y ofrecer incentivos a otros sectores para que actúen en favor de la consolidación de los asentamientos informales.

- **La facilitación del proceso de la tenencia de la tierra.** La falta de seguridad en la tenencia de la propiedad es un factor que limita las inversiones de las familias en sus viviendas y por lo tanto tiende a perpetuar las condiciones de pobreza y hacinamiento de los asentamientos informales, considerándose por lo tanto que el proceso de legalización de los terrenos puede tener gran impacto en la participación del sector informal en la producción de viviendas y servicios básicos. Una estrategia orientada en este sentido deberá incluir acciones orientadas a: desarrollar una planificación que incluya el trazado y adjudicación de terrenos para el uso de asentamientos para las viviendas de bajos recursos, incluyendo procesos flexibles de adquisición, en relación a sus costos y las garantías exigidas a sus compradores; reformulación de los sistemas de catastro municipal y de registro de propiedad, facilitando las funciones de transferencias de propiedad de las personas que poseen tierras y vivienda en los asentamientos informales; flexibilidad de los códigos y estándares de construcción, teniendo en cuenta las necesidades reales de las familias de bajos ingresos y los factores de seguridad necesarios.

- **Facilitación del crédito informal.** Uno de los objetivos más importante en la ampliación del acceso al crédito del sector informal es que dicho sector pueda ser un soporte efectivo para la ejecución de proyectos habitacionales, en este sentido las siguientes acciones deben ser tomadas en cuenta: flexibilización de las garantías exigidas en los préstamos para la vivienda informal; desarrollar un programa de préstamos escalonados (préstamos que coincidan con el avance de la construcción de las viviendas y en la cual la vivienda misma ya completa se incorpore a los pagos que deben realizarse a la institución de préstamos); incrementar la habilidad de las cooperativas, uniones y asociaciones de trabajadores para la captación de préstamos blandos para ser utilizados en programas viviendas para los trabajadores; crear los

incentivos necesarios a fin de que aquellas compañías grandes del sector privado creen un fondo de crédito para los empleados que deseen adquirir una vivienda; las asociaciones de empleados de diferentes sectores de la economía pueden crear un sistema de crédito, o puede crearse una asociación para proyectos de viviendas, como por ejemplo Fundazucar, siendo así que los bancos privados pueden hacer accesible este tipo de financiamiento a largo plazo a corporaciones y asociaciones; ampliar el acceso al crédito a través de las ONGs, es decir capacitación de los posibles beneficiarios en términos de hacerlos capaz de utilizar recursos disponibles.