

PN ARN-411

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

81132

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

1. Project/Subproject Number

IQC POC-1008 I-00-7066<sup>-08</sup>

2. Contract/Grant Number

[Empty box]

3. Publication Date

MAY 1991

4. Document Title/Translated Title

GUATEMALA: EVALUACION DEL SECTOR VIVIENDA  
PARTE II: DIAGNOSTICO

5. Author(s)

1. MILLER, JOHN
2. Nanita-Kennett, Milagros
3. Cuevas, MA RCO Antonio

6. Contributing Organization(s)

U.S. Agency for International Development Mission  
to Guatemala

7. Pagination

[Empty box]

8. Report Number

[Empty box]

9. Sponsoring A.I.D. Office

PRE/H

10. Abstract (optional - 250 word limit)

COPIES: PM 1008  
 ENCL PART I - PM 1008-370  
 PART II - ARN-379  
 6381  
 2960  
 732

11. Subject Keywords (optional)

- |    |    |
|----|----|
| 1. | 4. |
| 2. | 5. |
| 3. | 6. |

12. Supplementary Notes

[Empty box]

13. Submitting Official

Mike Pulley

14. Telephone Number

(202) 663-2516

15. Today's Date

2-4-93

16. DOCID

[Empty box]

17. Document Disposition

DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

PN-ABN-411

81132

**GUATEMALA:  
EVALUACION DEL  
SECTOR VIVIENDA**

**PARTE II:  
DIAGNOSTICO**

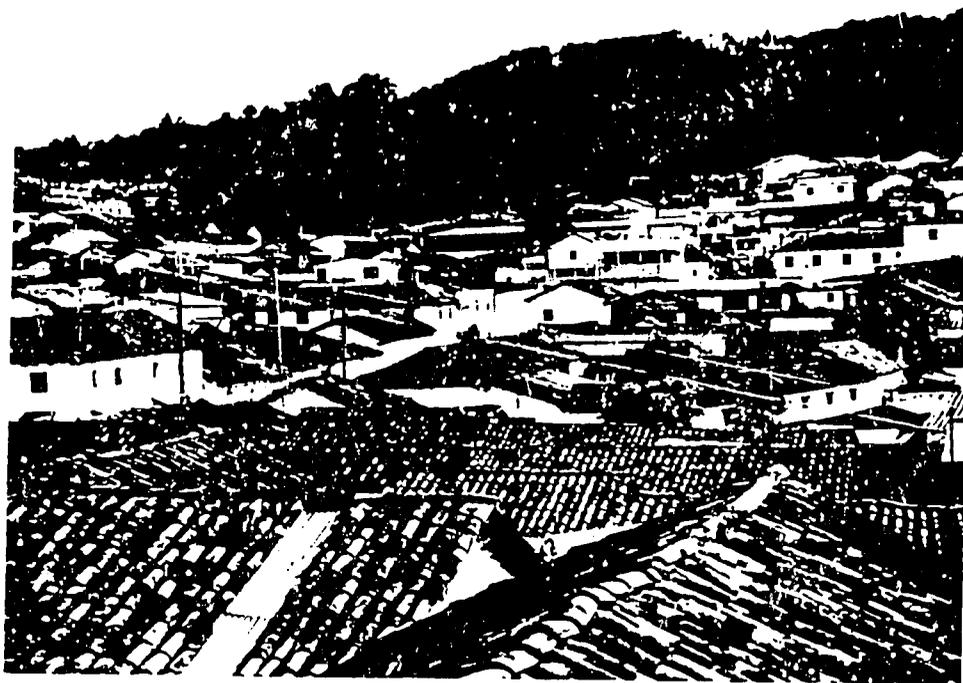
**John Miller  
Milagros Nanita-Kennett  
Marco Antonio Cuevas  
Martin Barrett**

**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 II:  
DIAGNOSTICO DEL  
SECTOR VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO**



## **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 .....

### PARTE I - SUMARIO EJECUTIVO

### PARTE II - DIAGNOSTICO DEL SECTOR VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

<b>1.</b>	<b>CARACTERISTICAS DEL PROCESO URBANO Y ESPACIAL DE GUATEMALA .....</b>	
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	EFFECTOS DE UNA RAPIDA URBANIZACION .....	14
1.5	COMENTARIOS .....	16
<b>2.</b>	<b>CARACTERISTICAS GENERALES DEL SECTOR VIVIENDA .....</b>	<b>19</b>
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

<b>3.</b>	<b>CARACTERISTICAS GENERALES DE LOS SERVICIOS BASICOS Y EL DESARROLLO URBANO</b> .....	<b>46</b>
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
<b>4.</b>	<b>CARACTERISTICAS GENERALES DEL SECTOR FINANCIERO DE LA VIVIENDA</b> .....	<b>65</b>
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 FINANCIAMIENTO 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**

<b>INTRODUCCION</b> .....	ix
<b>1. LAS CIUDADES COMO CENTROS DE APOYO AL DESARROLLO</b> .....	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
<b>2. DESCENTRALIZACION COMO MECANISMO DE DESARROLLO MUNICIPAL</b> .....	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

<b>3.</b>	<b>EL SECTOR INFORMAL Y SU CONTRIBUCION AL DESARROLLO DE VIVIENDAS Y SERVICIOS BASICOS</b>	<b>48</b>
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
	<b>PLAN DE ACCION</b>	<b>66</b>
	<b>ANEXO 1: BIBLIOGRAFIA</b>	<b>79</b>
	<b>ANEXO 2: LISTA DE CONTACTOS</b>	<b>85</b>

## INDICE DE CUADROS

1.	<b>Evolución y Proyección de la Población</b> .....	II-9
2.	<b>Indicadores del Crecimiento de la Población de los Centros Urbanos Principales 1980-2000 (Miles de Habitantes)</b> .....	II-12
3.	<b>Distribución de la Población (en Miles de Habitantes)</b> .....	II-13
4.	<b>Estimación del Porcentaje de PEA Según Situación de Pobreza en Guatemala</b> .....	II-14
5.	<b>Porcentaje de la PEA ocupada Según Ingreso y Región: 1989</b> .....	II-15
6.	<b>Crecimiento de la Población y las Viviendas (1964-1990)</b> .....	II-19
7.	<b>Estimados de los Inventarios de Vivienda Urbana (1990)</b> .....	II-20
8.	<b>Estimados del Crecimiento Poblacional</b> .....	II-21
9.	<b>Proyección del Numero de Familias (1990-2010)</b> .....	II-21
10.	<b>Proyección de las Necesidades de Viviendas (1990-2010)</b> .....	II-22
11.	<b>Demanda de las Viviendas en las Areas Urbanas: 1990</b> .....	II-23
12.	<b>Producción de Viviendas en las Areas Urbanas (1964-1990)</b> .....	II-23
13.	<b>Participación del Sector Construcción en el PGB a Precios del Mercado (1986-1989) (millones de quetzales de 1988)</b> .....	II-24
14.	<b>Prestamos Concedidos para la Construcción de Viviendas (1980-1989)(Miles de quetzales de cada año)</b> .....	II-25
15.	<b>Prestamos Otorgados por las Entidades Internacionales para Vivienda y Desarrollo Urbano (1962-1987)</b> .....	II-25
16.	<b>Región Metropolitana: Tipos de Asentamientos Humanos, 1989</b> .....	II-27
17.	<b>BANVI: Producción de Viviendas (1986-1990)</b> .....	II-35
18.	<b>BANVI: Captación de Recursos (1986-1990)</b> .....	II-36
19.	<b>FHA-Emisión de Resguardos de Asegurabilidad y Seguros de Hipoteca (1962-1988) (En unidades y miles de quetzales)</b> .....	II-37
20.	<b>Porcentaje de los Servicios Básicos Conectados (1964-1981)</b> .....	II-47
21.	<b>Distribución de Responsabilidades en los Servicios Urbanos</b> .....	II-49
22.	<b>Población del Area Metropolitana de la Ciudad de Guatemala</b> .....	II-59
23.	<b>Municipalidad de Guatemala: Ingresos Percibidos por Tipo de Programa (1983-1988)</b>	

	(Millones de quetzales de cada año) .....	II-60
24.	Gastos de la Municipalidad de Guatemala (1983-1988) (Millones de quetzales de cada año ..	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

## **1. CARACTERISTICAS DEL PROCESO URBANO Y ESPACIAL DE GUATEMALA**

La ciudad de Guatemala presenta un marcado proceso de crecimiento y jerarquización que la ubica como una de las ciudades de América Latina con características más definitivas de primacía, siendo así que la ciudad capital predomina sobre las restantes del país, no sólo en población, sino también en los aspectos económicos, sociales, administrativos, culturales y políticos.

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. Con la afluencia 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.

Esta sección sirve de preámbulo a las subsiguientes relativas al sector vivienda y los servicios básicos. La presente sección describe la evolución histórica de los centros poblados y el impacto que la economía y los modos de producción han tenido en los asentamientos humanos, las disparidades poblacionales y espaciales de Guatemala y sugiere que el aumento de los niveles de pobreza está relacionado con el presente modelo de desarrollo del país.

### **1.1 ANTECEDENTES: CRECIMIENTO DE LOS CENTROS POBLADOS URBANOS**

El crecimiento de una ciudad es por lo general el resultado de un proceso histórico. En América Latina, las ciudades coloniales fueron fundadas como centros de administración de los territorios conquistados a fin de explotar sus recursos y establecer el comercio con las zonas geográficas circundantes. Debido a que en Guatemala no existían grandes recursos mineros se establece un sistema de explotación agrícola, basado en el cultivo de la caña de azúcar, el cacao, la grana o la cochinilla, el ganado y el café.

El proceso urbano en Guatemala ha sido explicado por muchos a través del modelo centro-periferia. Este modelo descrito por Friedman en 1966 y basado en otras teorías ya existentes (Myrdal, Hirschmann, Rostow, Prebisch), analiza la evolución de las regiones a partir de su período de colonización habiéndose establecido en las mismas explotaciones mineras y agrícolas. Conjuntamente con esta actividad se desarrollan servicios urbanos para la administración y comercialización de la producción, prosperando aquellas regiones que se desarrollan como centros de mercadeo. Durante este proceso, surgen disparidades con relación a los centros poblacionales a medida que los recursos fluyen a las áreas más dinámicas; el centro alcanza un desarrollo rápido, mientras que la periferia, con una economía imperfectamente relacionada al centro, declina o decae, surgiendo como

consecuencia el fenómeno de jerarquización de una o más ciudades. El modelo pasa asimismo, a la explicación del advenimiento de la era industrial y un período de madurez durante el cual se crea una economía espacial integrada, reduciéndose así la disparidad existente.

A pesar de que este modelo del sistema espacial urbano para muchos (Gilbert y Gugler, 1984) no recoge con exactitud el proceso urbano evolutivo de los países en vías de desarrollo, el mismo sirve para entender la organización espacial geo-económica de Guatemala dada la cual, la explotación de productos agrícolas y el desarrollo de las comunicaciones viales en sustentación del proceso económico determinan la polarización de la actividad económica en la ciudad capital (centro), dejando rezagados a la gran mayoría de los centros poblados del interior (periferia).

### **1.1.1 EVOLUCION HISTORICA**

A la llegada de los españoles en el 1525 el territorio guatemalteco estaba dividido en una serie de reinos más bien pequeños, gobernados y habitados por descendientes del Imperio Maya. Los siglos dieciseis y diecisiete fueron períodos de expansión territorial, de conquista y de establecimiento de los principales asentamientos humanos. La influencia colonizadora determinó una serie de estructuras sociales y económicas que perduran y que tienen una relación de interdependencia con el proceso urbano que existe hoy día en Guatemala. De hecho, la presente configuración urbana de Guatemala data de los años 1500 y 1600 cuando fueron establecidas las mayorías de las ciudades, villas y pueblos que actualmente existen, cuya importancia, ubicación y crecimiento físico-espacial se conjugaron con etapas de producción agropecuaria y con la evolución industrial en años más recientes.

El Imperio Español estableció un sistema de producción, exportación y comercialización mercantilista, en estrecha relación con Santiago (hoy Antigua Guatemala) y el sojuzgamiento de una población numéricamente muy superior. A fin de poder organizar los sistemas de explotación y vigilar a la población autóctona fue necesario la creación de pueblos indígenas que permitieran la concentración de estos grupos poblacionales en áreas cercanas a donde hubiesen minas o grandes riquezas agrícolas, siendo los mismos administrados desde la ciudad capital.

Así, para la exportación de los productos básicos se crea un corredor jerárquico desde la ciudad capital a través de las nuevas poblaciones, pasando por las cabeceras de provincias, alcaldías mayores, partidos y corregimientos existentes. Esta actividad es el principio de un sistema de desarrollo urbano que se ha mantenido por trescientos años, variando sólo dentro del mismo la importancia que han adquirido los centros poblados en diferentes épocas. Al momento de ocurrir la Independencia, Guatemala contaba con nueve provincias, cuyas cabeceras eran ciudades que hoy en día mantienen una importancia similar a la de entonces, tales como son Escuintla, Mazatenango, Quezaltenango y Chiquimula.

En 1776 se instala el Cabildo de la Nueva Guatemala de la Asunción, el cual se inicia con 16,591 hectáreas aproximadamente. A partir de los pueblos existentes en el valle --La Parroquia, Jocotenango, San Gaspar, Ciudad Vieja y Villa de Guadalupe-- se inició el desarrollo urbano de la ciudad capital. Hasta 1821 la Ciudad creció lentamente, trasladándose progresivamente el control de la propiedad desde el municipio hacia particulares.

Durante el período de la independencia política, la configuración urbana de Guatemala es modificada, pero sin embargo los centros de mayor importancia de la época colonial mantienen similar jerarquización. La nueva división política establece siete cabeceras de departamentos con las siguientes ciudades: Cobán en el de Verapaz; el pueblo de Chiquimula en el departamento de este nombre; la capital del Estado en el de Guatemala y Escuintla; la antigua ciudad de Guatemala en el de Sacatepequez y Chimaltenango; el pueblo de Sololá en el de Suchitepequez y Sololá; el pueblo de Quezaltenango en el de Soconusco y Quezaltenango; y el pueblo de San Miguel Totonicapan en el de Huehuetenango y Totonicapan. Asimismo se establece que cada distrito se dividirá en tantas municipalidades como pueblos tuvieran en su territorio con una población ascendiente a doscientos habitantes.

Geográficamente Guatemala puede dividirse en cuatro zonas: la planicie del Pacífico o Costa Sur, El Altiplano Occidental, el Altiplano Oriental y las tierras bajas del Atlántico o Costa Norte. La planicie del Pacífico o Costa Sur constituye la más reciente frontera económica del país, estando en principio su incremento productivo basado en el algodón, la caña de azúcar y el ganado.

Esta frontera económica se acentúa durante el período de la Independencia. Con la conquista de la independencia del poder colonial se eliminan las relaciones de monopolio con la corona y se acelera la era mercantilista. Hasta el momento la producción conserva la forma de plantación económica (maíz, granos, legumbres y grana o cochinilla) con funciones urbanas prácticamente limitadas a las actividades portuarias y al mantenimiento del orden institucional. Sin embargo, en 1834, se inicia el cultivo del café, cuya producción se constituye en una actividad económica bien estructurada y principal fuente de exportación del país. La vertiente del Pacífico domina esta actividad -- y es la región donde todavía hoy en día se cultiva la mayor parte del café guatemalteco -- dando inicio así a la concentración poblacional que hoy experimenta esa zona.

En términos del resto del territorio nacional, para 1880, la mayoría de la población se concentra en el Altiplano, siguiéndole la Costa Sur, mientras que la Costa Norte permanece escasamente poblada. Sin embargo a principios del presente siglo, con la construcción de los ferrocarriles que enlaza los puertos con la capital con la planicie costera del Pacífico, se incrementa el desplazamiento de la población del territorio nacional hacia la zonas costeras del sur.

En 1940 aumenta el grado de dispersión de la población global del país con menos intensidad en los territorios del norte de Quiché, Alta Verapaz e Izabal. Para entonces, la primacía de la Ciudad de Guatemala se hace evidente en términos de los restantes centros urbanos del país. Para este período los municipios más importantes continúan siendo la Ciudad de Guatemala, Quezaltenango, Izabal, Suchitepequez, Retalhuleú, Escuintla y Chiquimula.

### 1.1.2 EVOLUCION RECIENTE: DE LA ECONOMIA EN EL DESARROLLO URBANO

Un hecho importante en el desarrollo del proceso urbano es el modo de producción. Durante la época precolombina, la conquista y la independencia, el crecimiento de Guatemala estuvo dado por las relaciones económicas agropecuarias y durante este período el crecimiento de la población se mantuvo estable. La economía guatemalteca siempre ha tenido su base en la agricultura, sin embargo a partir del 1960 se inicia un rápido crecimiento industrial y de servicios el cual se acentúa con la formación del Mercado Común Centroamericano durante la década del sesenta. Entre 1950 y 1980, el grado de industrialización (producto industrial/producto total) aumentó de 10.2 a 16.6 y la exportación de manufacturas de US\$500 miles a US\$500 millones. Así, puede decirse que el modelo de desarrollo económico que prima en Guatemala en los últimos 30 años está caracterizado por el fortalecimiento del sector industrial, basado en un modelo de sustitución de importaciones, y además en una expansión del sector de agroexportación.

Una de las características del modelo de sustitución de importaciones es la necesidad de aumentar la fuerza laborar en las ciudades, siendo así, que a raíz de la implantación de éste se crean fuertes flujos migratorios rurales-urbanos. La ciudad de Guatemala se convierte en centro 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 indígena-pobre que habita en el interior.

En este sentido, puede decirse que el fenómeno de la hiperurbanización en Guatemala encuentra su explicación fundamental en la situación económica nacional y su tendencia a concentrarse en un polo único de desarrollo. Así a principios de la era industrial, la ciudad de Guatemala absorbe un 33.75 por ciento de la población urbana y mixta y en 1970 un 44.09 por ciento de la misma, mientras que las ciudades menores de 50,000 habitantes absorben solamente un 4.97 por ciento de la población urbana y mixta para el primer período y en 1970 este porcentaje se incrementa a sólo un 11.76.

Históricamente, Guatemala ha basado las estrategias de su desarrollo agrícola en un patrón de organización social y económica heredado del modelo implantando durante los tiempos coloniales. Guatemala aún conserva una economía basada en patrones tradicionales y de poca modernización reticente a los cambios que se producen en el mercado internacional.

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. La relación entre los fenómenos económicos y sociales es de fácil visualización: el sector productivo es incapaz de satisfacer la demanda de empleo de la población ya que mientras el primero entra en franco deterioro, el segundo crece a tasas altas y se traslada a la ciudad capital donde se concentran más recursos dando paso a dramáticos niveles de pobreza. Según los estándares de las Naciones Unidas, aproximadamente el 52 por ciento de la población rural es muy pobre y el 32 por ciento pobre, lo que lleva a que un 84 por ciento de la población rural califique en algún grado de pobreza. Asimismo, SEGEPLAN ha estimado que para 1989, el 80.1 por ciento de la población del departamento de Guatemala vivía en pobreza extrema y el 90.9 por ciento era considerado como pobre (sin suficiente recursos para cubrir la canasta familiar).

Guatemala vive en estos momentos un proceso económico e inflacionario adverso. Las principales causas de la presente crisis económica pueden relacionarse por un lado, con la caída de los precios en el mercado internacional de los principales productos de exportación, especialmente los agrícolas, de los que depende en gran parte la economía del país, tales como son el café, el azúcar y el algodón. Por ejemplo, el café que aporta gran parte del componente de las exportaciones guatemaltecas, declinó de 463.9 millones de dólares en 1980 a 386.8 millones de dólares en 1988.

Por el otro lado, el sector industrial ha experimentado fuertes problemas. Para la producción de productos nacionales fueron otorgados fuertes subsidios en el pasado, así como el empleo de tecnologías que requerían de grandes capitales y materia prima importada. A pesar de que las ganancias eran considerablemente grandes, las inversiones a nivel nacional eran limitadas. Este hecho más el gran componente de importaciones de materia prima requeridas por el sector dio origen a que se recurriera a préstamos internacionales para sostener su dinamismo, hecho este que ha precipitado el deterioro de dicho sector; esto es, el PDB para el sector manufacturero durante el período 1980-1985 declinó a una tasa anual de 1.8 por ciento.

Asimismo, la falta de dinamismo de las exportaciones, la reducción en el flujo del capital privado y la exportación de capitales hacia bancos extranjeros -- en 1980 se calculaba en 110 millones de dólares y alcanzó en 1986 1,345 millones de dólares -- hizo que el país, no solamente incrementara su deuda externa, sino que recurriera a fuentes de créditos externos en condiciones pocos favorables, especialmente cuando se establecen los compromisos a corto plazo. Como consecuencia, el endeudamiento externo -- el cual se había mantenido en forma moderada -- crece rápidamente a partir de 1981; en 1980 el endeudamiento externo era de 800 millones de dólares, pero ya en 1987 había crecido a 2,600 millones de dólares. El servicio de la deuda se ha calculado en el 44.2 por ciento de los bienes y servicios exportados. La estructura agrícola ni el sector industrial han podido responder a la demanda de repago de la deuda debido a sus limitaciones.

Cabe señalar que en Guatemala existe un modelo dual de producción agrícola. En el Altiplano, donde la principal actividad es la producción de granos básicos, dos terceras partes de las explotaciones agrícolas no tienen capacidad para producir comida suficiente para alimentar a una familia, lo cual es crítico ya que el Altiplano Occidental es la zona más poblada del país y es donde radica la gran mayoría de la población indígena. Asimismo, las tierras bajas del Atlántico o Costa Norte están generalmente deshabitadas a pesar de sus grandes recursos forestales y extensiones de tierra de gran potencial agropecuario.

Sin embargo, en la Costa del Pacífico existe un sector agrícola moderno, capaz de competir internacionalmente. La importancia de este sub-sector puede entenderse al verificarse que el mismo pudo generar en 1980 el 52 por ciento de ingresos por concepto de exportación y un 10 por ciento de PDB en las exportaciones de café, azúcar, algodón, bananas y carne.

Puede decirse que este modelo dual coincide con las disparidades económicas y urbano-espaciales de Guatemala, tendiéndose de esta manera a perpetuarse los patrones de desigualdad y pobreza que existen a través del territorio nacional.

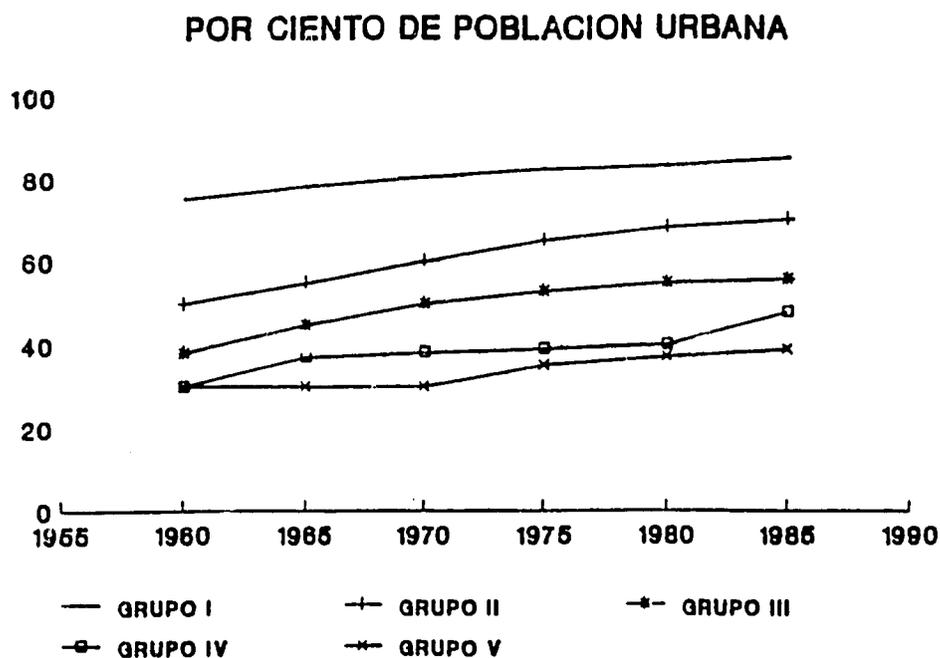
**La agroexportación como elemento clave para la consolidación espacial.** En 1986 se inicia un proceso orientado hacia la recuperación de la economía. A este respecto se introducen una serie de medidas económicas que tienden a mantener una demanda interna estable mediante un control de políticas monetarias, un aumento en la oferta de divisas y la promoción de exportaciones de productos no tradicionales. A pesar de que a partir de esta fecha la economía guatemalteca ha continuado experimentado dificultades relacionadas al aumento de las importaciones y los déficits en la balanza de pagos (en 1988, a pesar del crecimiento económico era del orden de 3.5 por ciento y la inflación se mantenía a niveles satisfactorios, 11 por ciento; el sector externo se mantenía bajo presión a medida que las exportaciones aumentaban alrededor de un 13 por ciento) se anticipa que Guatemala tiene buenas perspectivas para solucionar la presente crisis, especialmente debido a que cuenta con importantes recursos naturales y sociales y a su proximidad con los Estados Unidos; se prevee que existen buenos prospectos para desarrollo de exportaciones de productos no tradicionales tales como frutas y plantas ornamentales.

Esta evaluación considera la agroexportación como un elemento de consolidación de las disparidades espaciales existentes en Guatemala. A través de la misma, la agricultura de subsistencia puede ser transformada en una agricultura comercial, pudiéndose incorporar al proceso económico del país a aquellos grupos que tradicionalmente han permanecido rezagados, tal y como son los pequeños agricultores que manejan fincas de 1.4 hectáreas, las que constituyen una tercera parte del total del país; y más importante aún, el desarrollo de la agroexportación no requiere del traslado de la población del campo a la ciudad, más bien tiende a optimizar los niveles de vida en las pequeñas ciudades y a hacia la economía a los grupos que hasta ahora tradicionalmente en Guatemala han quedado fuera de la actividad productiva.

## 1.2 CRECIMIENTO POBLACIONAL

Una de las características del crecimiento de Guatemala son sus altas tasas de crecimiento. La tasa anual del crecimiento total de la población es una de las más altas entre los países de América Latina, superada solamente por Venezuela, Costa Rica y la República Dominicana. A finales del siglo pasado el número de habitantes en todo el país era de 1.5 millones; hoy la ciudad de Guatemala cuenta con una población de 1,649,256, cifra superior a la población total del país a finales del siglo pasado. Sin embargo, la tasa anual del crecimiento de la población urbana es una de las más bajas de América Latina y Guatemala es uno de los pocos países de la Región que todavía mantiene la mayoría de su población en la zona rural.

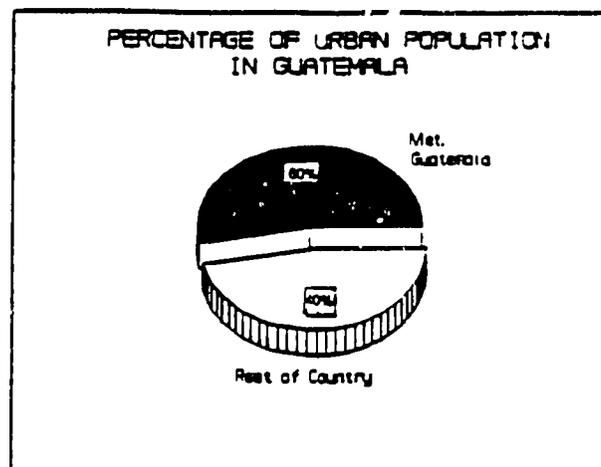
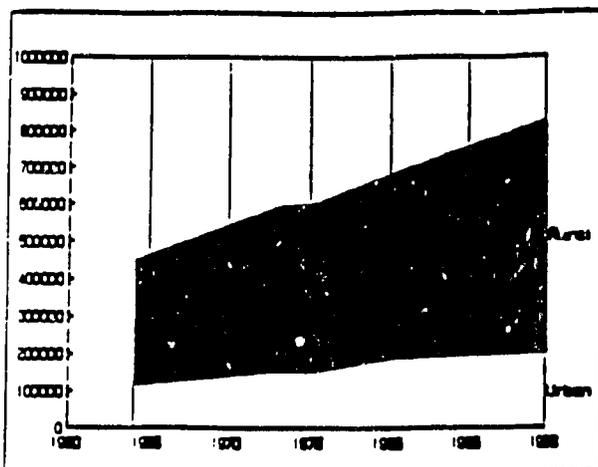
El siguiente gráfico muestra el comportamiento de la población rural y urbana de 16 países de América Latina durante el período 1960-1990.



De dicha gráfica se desprende lo siguiente:

- Grupo I **Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela**  
(80 por ciento de la población es urbana y más del 50 por ciento vive en la ciudad antes de 1950)
- Grupo II **Brasil, Colombia México y Perú**  
(70 por ciento de la población es urbana y más del 50 por ciento vive en la ciudad desde mediados 1960)
- Grupo III **República Dominicana, Nicaragua y Panamá** (la población urbana es ligeramente mayor del 50 por ciento, proceso que se inicio a finales de 1960)
- Grupo IV **Bolivia, Costa Rica y Ecuador**  
(la población urbana es ligeramente menor que el 50 por ciento; el traslado de la población rural a la ciudad tiende a ocurrir en los próximos años)
- Grupo V **Haití, Honduras, El Salvador, Guatemala y Paraguay**  
(la población urbana es alrededor de un 40 por ciento; el traslado de la población rural a la ciudad no tiende a suceder en los próximos 10 años)

No obstante a que el índice de urbanización no es un factor absoluto en el desarrollo económico de los países, el hecho de que la mayoría de la población se encuentre viviendo en las ciudades usualmente se asocia con el nivel de desarrollo de los mismos. Así, en el gráfico anterior puede notarse que aquellos países más urbanizados han alcanzado un nivel más alto de desarrollo económico dentro de la Región.



A pesar de que Guatemala no cuenta con una población urbana mayoritaria (la transferencia se espera a partir del año 2,000) y que muchos consideran ésto como un obstáculo al desarrollo nacional, el principal problema que confronta Guatemala está relacionado con la absorción de esta población urbana por un polo único, es decir por la situación de primacía de la ciudad capital. Así, la población total de Guatemala es estimada en 9,198,447 habitantes, de la cual 3,993,000 es considerada urbana, y el 60 por ciento de la misma está localizada en el Area Metropolitana. De continuarse el presente ritmo de crecimiento se estima que el Area Metropolitana contará con una población superior al 3.0 millones de habitantes en el año 2000.

**Cuadro No. 1**  
**EVOLUCION Y PROYECCION DE LA POBLACION**

**Región Metropolitana (miles de habitantes)**

Años	Urbana	%	Rural	%	Total
1950	347	75	131	27	478
1955	436	75	149	25	585
1960	549	77	168	23	717
1965	684	79	187	21	871
1970	819	80	206	20	1,025
1975	1,023	81	736	19	1,259
1980	1,345	83	282	17	1,627
1985	1,644	84	315	16	1,958
1990	2,009	85	348	15	2,357
1995	2,456	87	381	13	2,837
2000	3,002	88	412	12	3,414
2005	4,039	88	549	12	4,589
2010	4,762	88	649	12	5,411

**Población Territorio Nacional (Miles de Habitantes)**

Años	Urbana	%	Rural	%	Total
1950	697	33	2,094	67	2,791
1964	1,441	34	2,847	66	4,288
1973	1,878	36	3,282	64	5,160
1981	2,210	37	3,845	63	6,054
1990	3,993	43	5,204	57	9,197
1995	4,884	46	5,738	54	10,621
2000	5,932	49	6,289	51	12,222
2005	7,134	51	6,812	49	13,946
2010	8,491	54	7,336	46	15,827

Fuentes: Censos de Población 1949, 1964, 1973, 1981. Proyecciones 1985-2010  
SEGEPLAN/SIECA/CELADE

No existe una visión única en términos de hasta qué punto debe crecer una ciudad. El tamaño ideal muchas veces es definido como el punto, en donde para una población dada, el costo marginal de entrada de una persona más a la ciudad es tal que iguala a su beneficio

marginal; como consecuencia, su proceso de crecimiento necesita ser planificado y controlado. Otros entienden por el contrario, que las ciudades pueden crecer sin límites ya que a pesar de consumir un alto por ciento de los recursos a nivel nacional las mismas pueden generar beneficios que superan al costo de mantenimiento y desarrollo de inversión de su gran infraestructura. Por ejemplo, la ciudad de Guatemala genera casi la mitad (47.20 por ciento) del valor bruto de la producción del país. El Area Metropolitana presenta la mayor concentración de bienes y servicios para la producción y el consumo nacional. En general, puede apreciarse que la mitad de todos los bienes y servicios del país se concentran en la ciudad capital. En este sentido los beneficios de las grandes ciudades vienen dados por las ventajas comparativas para la localización de actividades, la concentración de la administración gubernamental, las economías externas y de escala, las altas inversiones de los recursos públicos en forma de inversiones en servicios básicos, y la localización de los medios de comunicación, que pueden ser aprovechadas por los grandes conglomerados urbanos.

Sin embargo existen en la región casos específicos en que los centros urbanos poblados están afectados por serias crisis relacionadas con el fenómeno de primacía. Por ejemplo, en la República Dominicana, la ciudad de Santo Domingo no tiene la capacidad de satisfacer las necesidades de su población en relación a los servicios básicos que esta requiere. La ciudad de Santo Domingo ha crecido en los últimos 20 años de manera desmedida. A principios de 1960 su población era de alrededor 500,000 habitantes. En el presente, dicha la ciudad cuenta con más de 2.5 millones de habitantes, mientras que su acueducto, alcantarillado, y sistema energético están diseñados para servir a una población similar a los de los años 1960. Como consecuencia, la gran mayoría de la población carece de estos servicios. Como ejemplo del déficit actual de estos servicios puede indicarse que el servicio energético sólo es suministrado cada tres días a las familias de la capital y por un número reducido de horas. La falta de servicios básicos está afectando no solamente a la ciudadanía sino a los diferentes sectores productivos. En este sentido, ha sido estimado que el crecimiento económico de la República Dominicana es el menor de la región (menos de uno por ciento anual).

### **1.3 DISPARIDADES ESPACIALES**

Mientras la Ciudad de Guatemala muestra un fenómeno de primacía y goza de las ventajas de una economía de escala y de aglomeración, el resto de la estructura urbana del país está caracterizada por una gran dispersión de los centros poblados y grandes diferenciales en sus componentes de población; la existencia de grandes espacios territoriales sin ningún tipo de desarrollo y no integrados a la producción nacional; la disparidad regional de oportunidades y desarrollo económico; una infraestructura vial nacional y regional insuficiente; una baja cobertura de los servicios básicos urbanos; una escasa cobertura de los servicios de salud y educación; y un alto índice de desempleo. En Guatemala no existen ciudades intermedias con suficiente capacidad para promover un desarrollo integral en términos urbanos y rurales. El desarrollo de las ciudades se produce en medio de territorios

con amplias reservas de expansión. 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 realizado recientemente por las Naciones Unidas, estos pequeños poblados muestran una marcada tendencia a desaparecer y/o tienen limitadas oportunidades de integrarse al proceso económico nacional lo cual sugiere que las disparidades y brechas espaciales, poblacionales y económicas existentes pueden aumentar aún más en los próximos años.

En el cuadro y la gráfica en las páginas siguientes, puede verificarse la limitada tendencia a crecer que tienen la mayoría de los centros urbanos del país. Los datos muestran claramente que la mayoría de las ciudades pequeñas o más bien las más "grandes" de las ciudades pequeñas, cuyas poblaciones oscilan entre los 7,800 y 10,800 habitantes, están creciendo a tasas menores que la tasa promedio de crecimiento natural. Este hecho obedece principalmente a la emigración así como a una evolución lenta del aumento vegetativo de la población. Por ejemplo las ciudades pequeñas como Sanarate, Cuilapa, Chiquimulilla, Totonicapán y Sololá están creciendo dentro de un rango comprendido entre 0.7 por ciento y 2.9 por ciento. Estas tasas comparadas con el 9.9 por ciento anual de crecimiento de Escuintla o con el 6.2 por ciento de crecimiento de la Ciudad de Guatemala sugieren que la oportunidad para el desarrollo de estas ciudades pequeñas es extremadamente limitada.

### **1.3.1 ALCANCE DE LAS DISPARIDADES ESPACIALES**

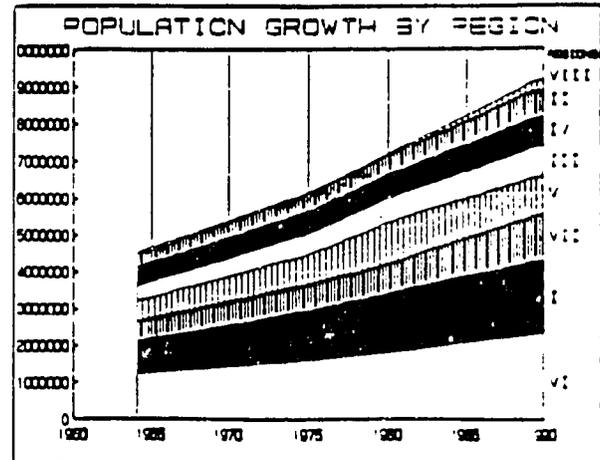
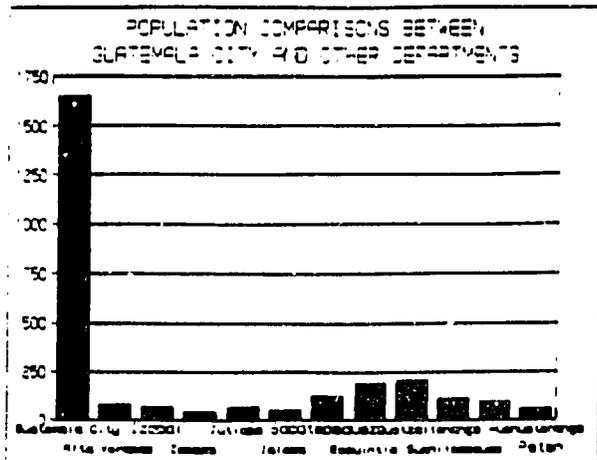
La extensión territorial del Area Metropolitana es solamente el 1.95 por ciento del territorio nacional, lo cual la coloca como la región de menos extensión, sin embargo en ella se localiza casi una cuarta parte (25.6 por ciento) de la población nacional y casi la mitad (60 por ciento) de la población urbana del país, siendo así que la ciudad capital muestra los índices más altos de ocupación territorial (798 habitantes/kilómetro cuadrado) y de saturación rural.

Aparte de la ciudad de Guatemala no hay otra ciudad de magnitud semejante. La segunda ciudad en la jerarquía urbana --Quezaltenango-- es 17 veces menor que la ciudad de Guatemala. El sistema urbano nacional identifica seis ciudades intermedias. Dos de ellas - - Mixco y Villa Nueva -- forman parte del Area Metropolitana. Las cuatro restantes -- Quezaltenango, Escuintla, Mazatenango y Retalhuleú -- se identifican como las principales ciudades secundarias del interior. No obstante esa categoría la población urbana de las mismas es reducida y no sobrepasa los 100,000 habitantes. Se estima que Quezaltenango tiene en la actualidad alrededor de 97,000 habitantes, siguiéndole Escuintla con un total de 80,610. Esta desproporción se da a pesar de que el crecimiento de estas dos últimas ciudades es acelerado, 4.01 por ciento y 10.85 por ciento respectivamente, en oposición a la ciudad de Guatemala que crece a un ritmo de 4.1 por ciento.

**Cuadro No. 2**  
**INDICADORES DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE LOS CENTROS**  
**URBANOS PRINCIPALES 1980-2000 (Miles de habitantes)**

REGION-DEPT.	CENTROS URBANOS	1980	1990	2000	Tasa de Crecimiento Anual (1980-2000) %			
<b>METROPOLITANA I</b>								
Departamento de Guatemala	Area Metropolitana	1,345.00	2,009.00	3,002.00	6.2			
<b>NORTE II</b>								
Alta Verapaz	Cobán	17.53	19.17	22.84	1.5			
Baja Verapaz	Salamá	8.77	11.07	15.89	4.1			
<b>NORORIENTE III</b>								
Zacapa	Zacapa	15.63	17.35	21.37	1.8			
Chiquimula	Chiquimula	23.74	26.58	35.88	2.6			
Progreso	Sanarate	8.08	9.60	12.78	2.9			
Izabal	Puerto Barrios	30.21	35.33	40.43	1.7			
<b>SURORIENTE IV</b>								
Jutiapa	Jutiapa	13.50	15.26	18.98	2.0			
Jalapa	Jalapa	21.97	25.73	37.70	3.6			
Santa Rosa	Cuilapa	7.16	8.06	9.86	1.9			
	Chiquimulilla	9.18	10.78	14.50	2.9			
	Barberena	7.76	9.45	13.82	3.9			
<b>CENTRAL V</b>								
Sacatepequez	Antigua Guatemala	20.07	23.66	30.02	2.5			
Escuintla	Escuintla	54.86	80.61	163.31	9.9			
	Tiquisate	16.20	19.92	29.21	4.0			
	Sta. Lucía Cotz.	21.02	31.22	61.57	9.6			
	Pto. San José	14.46	21.03	41.86	9.5			
Chimaltenango	Chimaltenango	19.98	24.43	35.90	4.0			
	Panzún	12.44	14.29	18.07	2.3			
<b>SUROCCIDENTE VI</b>								
Quezaltenango	Quezaltenango	82.25	97.36	135.85	3.3			
	Coatepeque	26.86	35.17	58.27	5.8			
San Marcos	San Marcos	23.23	26.15	33.18	2.1			
	Malacatán	7.31	8.66	11.93	3.2			
Tonicapán	Tonicapán	9.11	9.74	11.17	1.1			
Suchitepequez	Mazatenango	27.97	34.32	50.34	4.0			
Retahuleú	Retahuleú	34.73	35.42	50.98	2.3			
Sololá	Sololá	7.49	7.78	8.52	0.7			
<b>NOROCCIDENTE VII</b>								
El Quiché	Santa Cruz	11.61	13.55	18.22	2.8			
Chichicastenango	Chichicastenango	4.04	4.55	5.78	2.2			
Huehuetenango	Huehuetenango	16.47	19.93	28.70	3.7			
<b>PETEN VIII</b>								
Petén	Flores	1.71	1.90	2.10	1.1			
	Poptún	8.02	8.91	10.59	1.6			
<b>INDICADORES</b>								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
% Territorio Nacional	1.95	10.85	14.72	7.55	6.28	11.20	14.52	32.48
Tasa de Crecimiento (1980-2000)	4.10	3.51	2.71	2.20	3.33	3.40	3.35	7.83
Densidad (hab/km <sup>2</sup> )	798.00	55.00	45.00	80.00	131.00	116.00	109.00	5.00

Fuente: Proyecto de Apoyo al Desarrollo Urbano/VII Congreso de Ingeniería



Las disparidades poblacionales y espaciales no sólo se limitan a la ciudad de Guatemala y a las ciudades que le siguen en población, sino también existe gran desproporción entre Quezaltenango y Escuintla y los restantes centros urbanos del país. Las ciudades que le siguen en términos de población son Mazatenango la cual cuenta con 34,320 habitantes, Retalhuleu con 35,420 y Puerto Barrios con 35,330. Estas disparidades adquieren su carácter extremo en el caso de Petén, donde Flores cuenta con sólo una población de 1,900 habitantes y una densidad de solamente 5.0 habitantes por kilómetro cuadrado.

**Cuadro No. 3**  
**DISTRIBUCION DE LA POBLACION (en miles de Habs.)**

Categoría	1973		1981		1990	
	Poblados	Habitantes	Poblados	Habitantes	Poblados	Habitantes
Total	327	1,878.20	327	2,209.70	330	3,993.00
Mas de 100,000	1	921.11	1	1,010.84	1	2,009.00
25,000-99,999	2	86.62	4	145.45	10	424.94
10,000-24,999	13	185.85	21	286.68	30	478.59
5,000-9,999	30	218.49	46	307.78	64	500.41
2,000-4,999	89	270.23	113	312.67	139	449.45
1,500-1,999	43	71.75	41	63.45	39	70.52
1,000-1,499	56	66.25	47	52.25	37	48.06
menos de 1,000	93	57.9	54	55.60	10	12.06

Fuente: Colegio de Ingenieros de Guatemala

#### 1.4 EFECTOS DE UNA RAPIDA URBANIZACION

Actualmente el Area Metropolitana recibe el 77.45 por ciento de la inversión privada nacional. Con la excepción de la Región Central (Escuintla, Sacatepequez y Chimaltenango), que recibe cerca del 10 por ciento de la inversión privada, las 6 regiones restantes se reparten solamente el 12 por ciento de ésta. Además, Ciudad Guatemala tiene el 67.7 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.

Sin embargo estudios recientes indican que los niveles de pobreza han aumentado en Ciudad de Guatemala, así como en todo el país, particularmente durante los años 1987 y 1989, sugiriendo así que el modelo de desarrollo actual no ha podido satisfacer las necesidades básicas de una creciente población ni ha podido tampoco producir el esperado efecto de promover los diferentes sectores de desarrollo económicos capaces de impactar las restantes ciudades del país. En la Ciudad de Guatemala la población económicamente activa en situación de pobreza en 1987 era de un 88.1 por ciento y sólo dos años después aumentó a 90.9. En la región norte y en la noroccidental los indicadores de pobreza están por encima de 98.5 por ciento, considerándose como no pobres solamente alrededor de 1.5 por ciento de la población.

Entre los graves problemas sociales que afectan Guatemala pueden destacarse la sub-alimentación, desnutrición, salud, el desempleo y la educación. Alrededor del 75 por ciento de los niños menores de 5 años sufre de algún grado de desnutrición, constituyendo éste un factor determinante para los altos índices de mortalidad infantil, principalmente en el área rural y urbana-marginal. Las enfermedades gastro-intestinales y las de las vías respiratorias constituyen las principales causas de muerte y el 50 por ciento de las defunciones comprende a niños menores de 5 años.

**Cuadro No. 4**  
**ESTIMACION DEL PORCENTAJE DE LA PEA SEGUN SITUACION DE**  
**POBREZA EN GUATEMALA**

Estado	Año	Total	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Pobreza extrema	1987	80.9	66.1	89.6	77.7	82.1	84.1	88.6	92.1	76.8
	1989	80.1	65.3	91.3	75.1	82.5	84.3	88.1	92.1	74.1
Pobreza no extr.	1987	13.3	22.0	7.7	15.7	12.7	12.4	8.4	5.9	16.1
	1989	15.6	25.6	7.2	21.4	14.5	12.8	9.8	6.6	21.5
Total pobreza	1987	94.2	88.1	97.3	93.4	94.8	96.5	97.0	98.0	92.9
	1989	95.7	90.9	98.5	96.5	97.0	97.1	97.9	98.6	95.6
No pobres	1987	5.8	11.9	2.7	6.6	5.2	3.5	3.0	2.0	7.1
	1989	4.3	9.1	1.5	3.5	3.0	2.9	2.1	1.4	4.4

Fuente: SEGEPLAN

Asimismo, algunos indicadores del sistema educacional señalan que existe una gran deficiencia en el mismo, siendo así que actualmente sólo existe una cobertura escolar de 27 por ciento para el nivel pre-primario; 59 por ciento para el nivel primario; 15 por ciento para el nivel medio; y 6 por ciento para el nivel superior.

En 1985 el desempleo abierto se situó en un 12 por ciento y el sub-empleo pasó en términos de desempleo equivalente, del 29 por ciento en 1980 al 31.6 por ciento en 1985. En el período 1980-1985, la tasa de desempleo total se elevó del 31 por ciento al 44 por ciento, es decir un incremento de casi 42 por ciento. Asimismo, se estimó que la tasa de empleo en el Area Metropolitana era de 44.5; 4.43 para el Suroccidente; 9.14 para la Región Central; y 0.69 para el Petén

**Cuadro No. 5**  
**PORCENTAJE DE LA PEA OCUPADA SEGUN INGRESO Y REGION: 1989**

Ingreso Quetz.	Total	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
0-49	15.1	5.8	29.0	17.5	14.8	13.4	15.2	31.7	14.2
50-119	23.4	12.4	34.6	17.6	27.3	23.1	27.7	38.2	21.6
120-199	25.4	21.6	18.7	23.9	28.1	32.4	32.1	14.4	19.3
200-299	13.5	21.2	7.9	11.6	9.9	12.7	11.4	6.5	14.8
300-399	8.3	12.7	3.0	13.4	7.4	8.3	4.9	3.6	12.6
400-599	8.2	13.6	4.1	10.5	8.1	6.0	5.4	3.4	11.0
600-999	3.7	7.0	2.0	3.9	2.9	2.5	2.2	1.5	4.1
1000-1999	1.7	4.0	0.5	1.3	1.2	1.2	0.8	0.3	1.7
2000 y más	0.7	1.7	-	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.8

Fuente: SEGEPLAN

No pueden anticiparse cambios significativos en relación al modelo de desarrollo de Guatemala de no tomarse medidas adecuadas. Dicho modelo tiene su origen en el crecimiento natural y social de la población debido a las migraciones que fluyen desde distintos puntos del país a la ciudad de Guatemala. Puede preverse que la migración rural-urbana continuará ocurriendo ya que dichas corrientes migratorias son atraídas por la cantidad de servicios que se concentra en la ciudad capital y alternativa que la misma representa en términos económico y sociales para la población rural de Guatemala. Asimismo, las firmas, empresas, fábricas e industrias son atraídas por una economía de aglomeración. De continuarse los presentes patrones de crecimiento, puede anticiparse, que cada día será más difícil resolver los problemas de necesidades básicas para Ciudad Guatemala y más difícil generar recursos para el desarrollo de los pequeños centros poblados que puedan conllevar a un desarrollo económico y espacial más balanceado.

## 1.5 COMENTARIOS

El problema más marcado que presenta el proceso urbano y espacial de Guatemala es la hiperurbanización de la ciudad capital, la cual se da en medio de grandes espacios territoriales de limitado desarrollo. Se considera que esta situación se hace insostenible ya que mientras la Ciudad Guatemala crece, la mayoría de los otros centros urbanos permanecen rezagados y con poca posibilidad de integrarse al proceso económico del país. El estancamiento de la mayoría de los centros urbanos es particularmente negativo ya que Guatemala basa parte substancial de su economía en el desarrollo agrícola, y la agricultura moderna requiere apoyo de los centros urbanos a fin de poder establecer centros de mercadeos, y facilitar el acceso a tecnologías, insumos, información y créditos.

Las características poblacionales y espaciales de Guatemala pueden resumirse así:

- o Hiperurbanización de la ciudad capital. La población del país ha sido estimada en 9,198,447 habitantes, de ésta, 3,933,000 es considerada urbana y se estima que más de millón y medio de persona vive en la Ciudad de Guatemala.
- o 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.
- o La extensión territorial del Area Metropolitana es solo el 1.95 por ciento del territorio nacional pero muestra los índices más altos de ocupación territorial, esto es, 798 habitantes por kilómetro cuadrado.
- o La mitad de todos los bienes y servicios del país se concentran en la capital, por ejemplo, recibe el 77.45 por ciento de la inversión privada, y 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.
- o Existe una gran ausencia de ciudades mayores de equilibrio regional entre 100,000 y 1,000,000 de habitantes.
- o 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.
- o En el siguiente escalón, están las ciudades comprendidas entre 30,000 y 50,000 habitantes, destacándose únicamente los centros Retalhuleú y Mazatenango en la Región Suroccidental y Puerto Barrios en la Región Nororiente.
- o La mayoría de las ciudades pequeñas o más bien las más "grandes" de las ciudades pequeñas, cuyas poblaciones oscilan entre los 7,800 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.

- o En el Area Metropolitana la tasa de empleo entre el período de 1980 a 1985 se estimó en 44.5 por ciento, registrándose tasas 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.
- o Se estima que el 90.9 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.
- o El 75 por ciento de los niños menores de cinco años sufre algún grado de desnutrición y el 50 por ciento de las defunciones se producen en niños menores de cinco años.
- o La cobertura escolar solo alcanza al 27 por ciento de los niños en edad escolar preprimaria, 59 por ciento para el nivel primario, 15 por ciento para el nivel medio y 6 por ciento para el nivel de educación superior.
- o 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.
- o 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 los mismos, un papel preponderante en el contexto urbano nacional.
- o La población urbana alcanzará su mayor participación en el total nacional entre los años 2000 y 2005 cuando se estima alcanzará alrededor de 7.1 millones.
- o Se prevee que de persistir las tendencias contraccionistas de la economía, se producirá una mayor profundización de los problemas de pobreza y desempleo del país.

Esta evaluación identifica como elemento primordial la necesidad de consolidar el modelo de desarrollo espacial de Guatemala. Se considera existe la necesidad de expandir aquellos centros urbanos que tengan un potencial de desarrollo, y que a través de un proceso de urbanización más equilibrado, se logre integrar a los grandes grupos poblacionales que han permanecido tradicionalmente al margen del proceso económico, productivo y social del país.

En este sentido, el marco general de esta evaluación está orientada al fortalecimiento de un sinnúmero de centros urbanos fuera de la ciudad de Guatemala. Se considera que con el desarrollo de ciudades secundarias, intermedias y terciarias pueden constituirse barreras a la hiperurbanización de la Ciudad de Guatemala y centros económicos que promuevan el desarrollo agropecuario y de comercialización a través del país.

Sin embargo, para llevar la meta planteada por esta evaluación se anticipa que se hace necesaria una mejor distribución de los recursos nacionales, así como 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 como son los sectores privados e informal.

## 2. CARACTERISTICAS GENERALES DEL SECTOR VIVIENDA

Las características de la población de América Latina han cambiado rápidamente en los últimos 20 años. La tendencia demográfica dominante en estos países es el crecimiento acelerado de la población urbana. Dicha población está creciendo dos veces más que la de los países industrializados. Se estima que en los próximos años la población urbana de la región crecerá por encima del 2.5 por ciento por año.

Esta situación plantea serios problemas a los gobiernos y a las entidades respectivas que suministran las viviendas y los servicios básicos a la población urbana. Los recursos con que cuentan los principales centros urbanos resultan insuficientes para dotarlos de los servicios esenciales--empleo, educación y salud--a una creciente población. En términos de vivienda, especialmente la población más pobre, enfrenta serias limitaciones para conseguir una vivienda que reúna condiciones mínimas de confort y seguridad.

En Guatemala, la vivienda y los servicios básicos son altamente deficitarios, tanto en las áreas urbanas como rurales. Esta sección incluye una evaluación de las condiciones de la vivienda, describe la situación histórica y la demanda actual de viviendas e introduce sus proyecciones para el año 2010. Asimismo, hace referencia a la capacidad institucional y a los mecanismos financieros disponibles. En este sentido, esta sección identifica la magnitud de las posibilidades y las necesidades del sector vivienda en Guatemala.

### 2.1 TENDENCIAS HISTORICAS

La población urbana de Guatemala crece aceleradamente (3.75 por ciento anual). Este crecimiento tiene un impacto directo sobre la necesidad de viviendas en las áreas urbanas ya que la producción de viviendas formales marcha con retraso en relación a las necesidades de la población.

**Cuadro No. 6**  
**CRECIMIENTO DE LA POBLACION Y LAS VIVIENDAS: (1964-1990)**

Año	Miles de Familias		Miles de Viviendas	
	Total	Urbana	Total	Urbana
1964	839	282	801	279
1973	1,009	368	935	365
1981	1,184	432	1,102	415
1990*	1,799	781	1,665	695

Fuente: Censos de Población y Vivienda 1964, 1973, 1981. \*1990: estimaciones  
Abt Associates Inc.

Las viviendas urbanas representan alrededor de una tercera parte (34 por ciento) de todas las viviendas al inicio del período analizado (1964-1990). Este porcentaje ha aumentado

progresivamente en los últimos años. Se estima que actualmente, las viviendas urbanas representan alrededor del 42 por ciento del total de viviendas del país.

Este déficit se mantiene a pesar de que la producción de viviendas urbanas se ha acelerado en los últimos años. Se estima que actualmente se producen alrededor de 30,000 viviendas anuales, formales e informales en el país. La producción de viviendas urbanas formales, durante el período analizado, se ha mantenido aproximadamente en 10,000 viviendas anuales, excepto durante el período 1976-1982 como consecuencia de la actividad generada por al reconstrucción de los daños del terremoto de 1976. En este sentido, en 1979 se registró la cifra máxima de 21,780 viviendas urbanas formales construidas en ese año. Posteriormente a esa fecha, se nota una estabilización en cifras menores a las 10,000 unidades anuales.

## 2.2 SITUACION ACTUAL

Se estima que actualmente hay 1,665,000 viviendas en todo el país (cuadro número 7). De estas, 695,000 se localizan en las áreas urbanas. Si se toma en cuenta el número total familias y el número de familias urbanas (1,799 miles total de familias y 781 miles de familias urbanas), puede establecerse que hacen falta 134,000 viviendas para las áreas urbanas y rurales en todo el país y 86,000 viviendas para las áreas urbanas solamente, de las cuales, por lo menos, 52,000 viviendas se requieren solamente en el Departamento de Guatemala.

Las cifras anteriores pueden interpretarse como el déficit cuantitativo de viviendas para todo el país y para las áreas urbanas respectivamente. Sin embargo, a estas cifras hay que agregarles el déficit arrojado por las viviendas que carecen de servicios básicos, las cuales se consideran como que conforman el déficit cualitativo (la falta de uno o más servicios básicos y/o la calidad de sus elementos constructivos).

**Cuadro No. 7**  
**ESTIMADOS DE LOS INVENTARIOS DE VIVIENDA URBANA: (1990)**

Características/conceptos	Miles de Viviendas
Viviendas requeridas por la población actual	781
Viviendas existentes	695
Déficit cuantitativo	86
Viviendas improvisadas y ranchos (8%)	56
Viviendas sin conexión directa agua pot. (31%)	216
Viviendas sin conexión directa drenajes (58.6%)	407
Viviendas con piso de tierra (39%)	268
Viviendas con materiales mala calidad (31%)	218
Déficit cualitativo promedio	230
Déficit Total	316

## 2.3 PROYECCIONES PARA EL AÑO 2010

El aumento de la población continuará generando grandes demandas de viviendas para los próximos años, especialmente debido a la alta tasa de crecimiento poblacional de Guatemala. Desde 1964 la población ha crecido a un ritmo del 2.8 por ciento anual para el total del país y del 3.75 por ciento en las áreas urbanas. En el Departamento de Guatemala la población crece a una tasa superior del 4 por ciento anual.

**Cuadro No. 8**  
**ESTIMADOS DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL: (1990-2010)**  
**(Miles de Habitantes)**

Año	Total	Urbana	Rural	Dept. de Guatemala
1990	9,197	3,993	5,204	2,357
1995	10,621	4,884	5,738	2,837
2000	12,222	5,932	6,289	3,414
2005	13,946	7,134	6,812	4,039
2010	15,827	8,491	7,336	4,762

Fuente: SEGEPLAN/SIECA/CELADE para 1990, 1995, 2000. Estimaciones Abt Associates para 2005, 2010

Las cifras que se muestran en el cuadro número 9 reflejan el tamaño promedio de las familias. La familia guatemalteca promedio está formada por 5.11 miembros, mientras que en el Departamento de Guatemala está formada por 4.96 miembros promedio.

**Cuadro No. 9**  
**PROYECCION DEL NUMERO DE FAMILIAS: (1990-2010)**  
**(Miles de Familias)**

Año	Total	Urbana	Rural	Dept. Guatemala
1990	1,798	781	1,017	475
1995	2,078	956	1,122	572
2000	2,392	1,161	1,231	688
2005	2,729	1,396	1,333	814
2010	3,097	1,662	1,435	960

En base al cuadro anterior pueden establecerse las necesidades totales y anuales de viviendas urbanas y rurales. Estas necesidades han sido establecidas para períodos de cinco años. Así por ejemplo se estima que para el período 1990-1995 el número de familias aumentará en las áreas urbanas de 781,000 unidades a 956,000. La diferencia de 175,000 familias/viviendas indica que la demanda de vivienda estará aproximadamente en las 35,000 unidades anuales en promedio, para este período.

Periodo	Total	Urbana	Rural	Dept. Guatemala
1990-1995	56	35	21	19
1995-2000	63	41	22	23
2000-2005	67	47	20	25
2005-2010	74	53	21	29

#### 2.4 DEMANDAS FUTURAS DE LAS AREAS URBANAS.

La demanda total de viviendas en los próximos años puede establecerse del agregado de las demandas que generan los siguientes renglones:

- a) **El déficit cuantitativo acumulado hasta 1990.** Este déficit representó una demanda de 86,000 viviendas urbanas, de un total de 134,000 viviendas en todo el país.
- b) **El déficit cualitativo acumulado hasta 1990.** La falta de acceso a los servicios básicos y la calidad de los materiales añaden 230,000 viviendas al déficit en las áreas urbanas.
- c) **El crecimiento de la población.** A partir de 1990 se requieren 35,000 viviendas anuales en las áreas urbanas para atender la demanda derivada de la formación de nuevas familias.
- d) **La reposición de viviendas.** Otro factor importante que es necesario considerar en el aumento de las necesidades de vivienda es la reposición de las viviendas que llegan al término de su vida útil. La duración de la vivienda urbana en Guatemala se aproxima a los 67 años. A partir de 1990 se estima que alrededor de 2000 viviendas urbanas llegarán cada año a su edad de retiro.

Así, la demanda total de viviendas en las áreas urbanas, a partir de 1990, se establece como en el cuadro número 11:

**Cuadro No. 11**  
**DEMANDA DE LAS VIVIENDAS EN LAS AREAS URBANAS: 1990**

Déficit cuantitativo hasta 1990	86,000 unidades
Déficit cualitativo hasta 1990	230,000 unidades
Crecimiento de la población	35,000 unidades/año
Reposición viviendas obsoletas	2,000 unidades/año
<b>Demanda Total</b>	<b>353,000 unidades</b>

Además del déficit habitacional urbano antes indicado es necesario considerar el déficit habitacional rural para llegar al déficit habitacional total del país. SEGEPLAN indicó en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1987-1991, que en 1990 existirán 815,536 familias sin vivienda apropiada.

## 2.5 PRODUCCION DE VIVIENDAS

En Guatemala, las instituciones formales no han podido satisfacer los niveles presentes de demanda de vivienda que requiere una población creciente. En 2.7.2 de esta sección se hace referencia detallada del papel que juegan estas instituciones en relación con el sector vivienda. Al momento cabe decir que la capacidad institucional no ha sido suficiente y que no existe la debida coordinación interinstitucional para desarrollar una actividad coordinada y coherente. Más aún, a nivel nacional no existe una política del sector vivienda. Las actividades de las instituciones se realizan conforme a situaciones conyunturales, las cuales se derivan generalmente de la presencia de recursos financieros internacionales eventuales destinados a la realización de proyectos específicos de vivienda.

El resultado de una débil producción institucional puede apreciarse en el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 12**  
**PRODUCCION DE VIVIENDAS EN LAS AREAS URBANAS: (1964-1990)**

Año	Número de nuevas Familias	Producción Total
1964	6,952	6,876
1973	14,092	8,038
1981	22,936	12,504
1990	32,185	10,250

Fuente: Política Social de Vivienda Popular.  
 Estimación Abt Associates para 1990

El cuadro anterior muestra que la producción total de viviendas formales en las áreas urbanas está por debajo del crecimiento anual de familias. Así, mientras el número de familias aumenta aceleradamente, la producción formal de viviendas solamente logra satisfacer a un número de familias cada vez menor. Por consiguiente se desprende, que el sector informal es el que actualmente está logrando satisfacer las necesidades de las nuevas familias que se integran en Guatemala. Actualmente el sector informal produce alrededor del 80 por ciento de las soluciones habitacionales.

De acuerdo a lo establecido anteriormente, además del cuantioso déficit cualitativo actual y proyectado, existe una fuerte demanda de viviendas nuevas (56,000 viviendas en todo el país y 35,000 viviendas nuevas en las áreas urbanas). Para enfrentar la construcción de las viviendas nuevas y para abatir los déficit que exhiben los inventarios nacionales de vivienda, se requiere un esfuerzo financiero de gran consideración. Sin embargo, la experiencia en Guatemala muestra que las inversiones en vivienda han sido escasas. El cuadro siguiente indica el comportamiento de las inversiones en viviendas, comparadas con las inversiones en construcción, ambas como componentes del Producto Geográfico Bruto (PGB). Guatemala invierte en vivienda menos que otros países de la misma región (Costa Rica, 2.6 por ciento del PGB; Ecuador, 2.6 por ciento; Panamá, 3.4 por ciento; y Honduras 1.9 por ciento).

**Cuadro No. 13**  
**PARTICIPACION DEL SECTOR CONSTRUCCION EN EL PGB: A precios del mercado (1986-1989). (Millones de quetzales de 1988)**

Años	PGB		Construcción		Vivienda	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1986	2,940	100	51.3	1.7	35.9	1.2
1987	3,044	100	58.7	1.9	41.0	1.3
1988	3,158	100	66.3	2.1	46.4	1.5
1989	3,285	100	77.6	2.4	54.3	1.7

Fuente: Perfil Estadístico de Guatemala, INE, 1989.

Los principales ejecutores de las inversiones en vivienda son los 17 bancos privados y estatales que funcionan en Guatemala. Después del terremoto de 1976 estas instituciones comenzaron a manejar, en total, montos superiores a los 50 millones de quetzales anuales. La mayoría de estos fondos se movilizan por medio de la banca privada (82 por ciento). La participación de la banca estatal es más modesta pero se canaliza principalmente hacia la población de menores ingresos.

Los préstamos concedidos para la inversión en vivienda en 1989, se dirigieron en su mayor parte (Q.106.9 millones) al Area Metropolitana de la ciudad de Guatemala y solamente el 26 por ciento se distribuyó en el resto del país. De acuerdo a los costos unitarios actuales,

el monto total de los préstamos concedidos para la construcción de viviendas en 1989 permitió construir 10,250 viviendas formales, cantidad muy por debajo de la demanda de vivienda por crecimiento natural de la población, sin contar el déficit acumulado y las viviendas que hay que sustituir por deterioro.

**Cuadro No. 14**

**PRESTAMOS CONCEDIDOS PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS:  
(1980-1989). (Miles de quetzales de cada año)**

Año	Banca Total	Banca Privada	Inst. Estatal	En Fidei- Financ.	Comiso
1980	50,911	30,563	14,680	30	5,430
1981	52,707	35,986	11,883	30	4,808
1982	49,870	36,475	7,967	0	5,429
1983	53,603	41,923	9,454	0	2,226
1984	67,805	53,795	13,161	71	778
1985	51,497	40,447	10,710	0	340
1986	65,209	45,246	19,747	54	24
1987	74,189	50,553	22,349	1,102	185
1988	104,304	70,495	31,214	113	2,482
1989	144,528	106,917	32,909	979	3,723

Fuente: Boletín de Estadísticas Bancarias, 1989.

Como se expresó anteriormente, una parte fundamental del financiamiento bancario proviene de las entidades internacionales. El comportamiento de este financiamiento aparece en el cuadro siguiente.

**Cuadro No. 15**

**PRESTAMOS OTORGADOS POR LAS ENTIDADES INTERNACIONALES  
PARA VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO: (1962-1987)**

Entidad	Préstamo (U.S.\$millones)	Año	Entidad Receptora
BCIE	2.70	1973	Banco Trabajadores
	5.06	1978	BANVI/FENACOVI
	30.00	1979	BANVI
	36.60		FUNDAZUCAR (pend.)
BIRF	20.00	1976	BANVI
	29.00		CRN/Mun. de Guat. (pend.)
	5.30	1962	INVI
BID	5.00	1969	INVI
	20.00	1976	BANDESA
	43.80		BANVI (pend.)
	10.00	1987	BANGUAT/FHA

Fuente: Investigación Abt Associates

Debe notarse en el cuadro anterior que las entidades financieras internacionales han otorgado préstamos para vivienda, entre 1962-1987, por un monto de US\$ 98.06 millones, lo cual significa, que durante los últimos 25 años las mismas han concedido alrededor de US\$4 millones anuales para proyectos de vivienda, mientras que actualmente existen US\$109.4 millones pendientes de ser ejecutados, a corto plazo. Estos últimos fondos son producto de varios años de negociación y su utilización depende de que Guatemala solvente sus pagos pendientes con estas entidades.

## 2.6 ASENTAMIENTOS DE LOS POBRES URBANOS EN LA CIUDAD DE GUATEMALA

Dentro de las muchas formas que puede tomar la pobreza urbana, quizás una de las más definitiva y gráfica es la falta de vivienda. La mayoría de la población de Guatemala y en especial, de Ciudad Guatemala, se aloja en tugurios con un alto grado de hacinamiento.

En este sentido, la población más pobre de la ciudad se localiza en alguno de los tipos de asentamiento identificados como tugurio-central, tugurio-periférico, palomares (cuartos en alquiler), vivienda deteriorada-periférica, vivienda deteriorada-central, vivienda antigua y/o lotes con servicio.

Las viviendas en tugurios se construyen con materiales de desecho, en lugares topográficamente no aptos para ser urbanizados y son de propiedad estatal o municipal, sin servicios corrientes. Su población usualmente tiene un bajo nivel de alfabetización, no tiene empleo estable o se compone de subempleados. El cuadro en la página siguiente muestra la población que vive en los tugurios y las características de utilización del suelo urbano.

Los palomares, o vivienda en cuartos de vecindad, son utilizados por familias de muy escasos recursos, con empleos poco remunerados. Ocupan un cuarto regularmente, de 9 metros cuadrados y cocina de 2.50 metros cuadrados, con servicios comunes. El grupo familiar promedio está formado por 4.2 personas, lo que significa un alto grado de hacinamiento y promiscuidad. Los palomares están ocupados principalmente por migrantes o familias jóvenes de trabajadores que se localizan cerca de las fuentes de trabajo.

Las viviendas en deterioro pueden localizarse tanto en el área central como en áreas periféricas; están habitadas por personas de bajos ingresos. Usualmente cuentan con una infraestructura adecuada, o tienen fácilmente acceso a los servicios básicos. Sus índices de ocupación usualmente son altos para las viviendas periféricas en deterioro (5.50 metros cuadrados/persona), pero son razonablemente aceptables para las viviendas en deterioro en el área central (10.0 metros cuadrados/persona).

**Cuadro No. 16****REGION METROPOLITANA: TIPOS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, 1989**

Tipo de Asentamiento	número de Viviendas	%	Area de Lote (m <sup>2</sup> )	Area de Vivienda (m <sup>2</sup> )	Area (m <sup>2</sup> Vivienda por hect)
Tugurio Central	17.251	6.38	30	22	3.56
Tugurio Periférico	40.613	15.02	30	22	3.56
Palomares-cuartos alquiler	28.392	10.50	-	11.50	2.15
Deteriorada periférica	36.774	13.60	150-180	30-45	5.50-8.00
Deteriorada central	47.076	17.41	160-200	54-70	10-13
Vivienda antigua	9.437	3.49	200-300	15-100	14-18
Lotes con servicio	36.634	9.85	70-81	10-45	5-8
Vivienda mínima completa	9.383	3.47	100-160	48-75	9-14
En condominio	8.355	3.09	-	54-90	10-16
Vivienda media	42.533	15.73	160-200	75-150	14-27
Alto ingreso	2.298	0.85	180-300	150-200	27-36
Muy Alto ingreso	1.650	0.61	300	200	
<b>TOTAL</b>	<b>270,396</b>	<b>100.00</b>			

Fuente: PLANDEMET datos básicos Asentamientos Humanos y vivienda del AMG, 1984; Actualización Abt

La vivienda antigua se localiza en el casco antiguo de la ciudad. Esta vivienda tiene todos los servicios pero está sometida a un proceso de deterioro y desplazamiento del uso residencial original a otros usos, generalmente más rentables. Se transforma progresivamente en palomares.

La Encuesta Nacional Sociodemográfica realizada por el INE en 1989 indica que en el Area Metropolitana existían para esa fecha 355,200 viviendas, distribuidas en 270,396 viviendas urbanas y 84,804 viviendas rurales. Estas cifras muestran que en esta Región se ubica el 22 por ciento de las viviendas del país y el 45 por ciento de las viviendas urbanas. Estos porcentajes son consistentes con las cifras de población total y urbana.

Los lotes con servicios, o vivienda mínima de desarrollo progresivo, han sido construidos por el estado y organizaciones no gubernamentales (ONGs). Este tipo de solución está orientada a satisfacer la demanda de los sectores más pobres urbanos y ha sido construida como respuesta a las familias afectadas por el terremoto de 1976.

## **2.7 SITUACION INSTITUCIONAL FRENTE A LA VIVIENDA**

Las condiciones actuales y previsibles para los próximos años de la vivienda y el desarrollo urbano en Guatemala dependen en gran medida de la capacidad institucional de este sector. Según se desarrollen los planes, las políticas, las estrategias y las instituciones públicas y privadas que actúan en este sector, así las posibilidades para solucionar los problemas que enfrenta el mismo.

En esta sección se presenta inicialmente, un resumen y selección de los elementos principales que han guiado al Sector Vivienda y al Desarrollo Urbano de Guatemala, durante los últimos cinco años. Se presenta también una evaluación del papel que han desempeñado las principales entidades, nacionales e internacionales, en la producción de vivienda y servicios urbanos. Finaliza con un resumen y conclusiones que identifican las principales restricciones institucionales en este sector.

### **2.7.1 DE LOS PLANES Y POLITICAS DE VIVIENDA Y SERVICIOS URBANOS**

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 105, señala que el Estado, a través de las entidades específicas apoyaría la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los sistemas financieros y entidades, que permitan atender los diferentes programas para que la población pueda optar a una vivienda adecuada que llene las condiciones de salubridad. Además, el Artículo 119, inciso g), manda al Estado a fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuado a efecto de que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad.

A partir de esta base y mandato constitucional se han preparado los instrumentos siguientes:

#### **A) EL SECTOR VIVIENDA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1987-1991**

Los principales propósitos del sector vivienda en este período se orientan hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, satisfaciendo sus necesidades mínimas de vivienda, mediante soluciones habitacionales acordes con la dignidad humana; el desarrollo de una creciente y continua producción de vivienda, adecuada a los niveles de ingreso de la población; la producción de soluciones habitacionales acordes con el nivel de progreso social alcanzado en el país.

Para alcanzar esos propósitos dicho plan define una estrategia que considera fomentar la plena participación de la sociedad a través del impulso del Gobierno a toda forma de participación popular organizada; mejorar el ingreso de la población a través de la

producción de vivienda; promover la eficiencia, la eficacia y la rentabilidad de los proyectos de vivienda; apoyar la investigación científica y tecnológica; localizar las viviendas en relación con las fuentes de trabajo y otras actividades de tipo productivo.

El desarrollo de esa estrategia se plantea en función de la ejecución de las siguientes políticas y acciones:

- o Política de apoyo y fortalecimiento financiero para el desarrollo habitacional. Esto se lograría mediante el establecimiento de un sistema nacional de financiamiento para la vivienda; apoyando las gestiones para obtener financiamiento externo; estableciendo una política crediticia acorde con las necesidades de grupos organizados y fortaleciendo los mecanismos de financiamiento interno; promoviendo la creación del sistema nacional de ahorro y préstamo; reorganizando la estructura del BANVI, limitando sus funciones al área estrictamente financiera-bancaria.
- o Política de apoyo legal, para lograr el pleno respaldo en las acciones del sector por medio de un cuerpo de leyes que incluyen la Ley Nacional de Viviendas, la Ley de Inquilinato, la Ley del Fondo Social para la Vivienda, la Ley de Asentamientos Humanos y el Reglamento para Construcción de Vivienda de Bajo Costo.
- o Política de apoyo a la investigación y generación de tecnología para el desarrollo habitacional, por medio de tecnología que permite aplicar recursos locales, reducir costos de construcción, establecer normas y procedimientos adecuados para viviendas de bajo costo.
- o Política de apoyo y fortalecimiento administrativo, a través del fortalecimiento de la coordinadora intra e intersectorial por medio de la Comisión Nacional de Vivienda; propiciar la desconcentración administrativa; flexibilizar los mecanismos de calificación de sujetos de crédito.
- o Política de apoyo a la participación popular en el desarrollo de proyectos habitacionales, comprende la promoción de la participación popular por medio de la autoconstrucción y la promoción de la organización social.

La Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN) es la unidad técnica del Gobierno de Guatemala encargada de preparar cada cinco años un Plan Nacional de Desarrollo. Por consiguiente, el Plan de Desarrollo Económico 1987-1991 fue elaborado por SEGEPLAN, pero en esta oportunidad no fue aprobado por las instancias usuales del Gobierno Central. En cambio, fue sustituido por varios memorandos presidenciales preparados con la participación directa del Ministerio de Finanzas. El resultado de esta situación es que el Plan Nacional de Desarrollo Económico 1987-1991 no tuvo ninguna significación durante ese período. Si bien se reconoce que las políticas y acciones de ese plan antes citadas, son correctas y responden a las necesidades en el sector vivienda. Por consiguiente son válidas todavía y están pendientes de ejecutarse.

## **B) PLAN DEL BANCO NACIONAL DE LA VIVIENDA**

El Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) publicó en enero de 1987 su Plan de Acción, definido según las medidas y los lineamientos indicados por SEGEPLAN en el Plan Nacional de Desarrollo Económico 1987-91, para el Sector Vivienda.

Los programas de "inversión, financiamiento y asistencia técnica" previstos por ese Plan son los siguientes:

- o El "Programa de Mejoramiento de Areas Urbanas Progresivas (MAP)", dirigido a la renovación urbana de asentamientos en estado precario, por medio de la mejora y dotación de infraestructura y equipamiento. Incluye la participación de la iniciativa privada y de organizaciones no gubernamentales, con el apoyo de la mano de obra de los vecinos. Atiende la población de ingresos familiares más bajos.
- o Los "Programas de lotes con servicios", dirigidos a la producción de parcelas mínimas provistas de los servicios básicos de agua potable, drenaje y electricidad. Generalmente incluyen una unidad básica a partir de la cual crece la vivienda progresivamente.
- o Los "Programas de vivienda básica o mínima", para la producción de pequeñas unidades habitacionales completas.
- o Los "Programas de vivienda media", para la producción de unidades habitacionales de tamaño intermedio, incluidos edificios multifamiliares de varios niveles.
- o Los "Programas de desarrollo urbano y regional", realizados en apoyo a las municipalidades del país; incluyen aspectos integrales adicionales a la vivienda.

Los programas de "financiamiento y asistencia técnica" previstos por el BANVI son los siguientes:

- o El "Programa de Financiamiento Individual para Adquisición de Soluciones Habitacionales en Proyectos Precalificados (FIPP)", consiste en la concesión de créditos a personas que deseen adquirir una vivienda en el mercado.
- o El "Programa de Créditos en Materiales", dirigido a personas ligadas a la construcción de viviendas progresivas.
- o Los "Programas de Organización y Asesoría Técnica para la Autoconstrucción", por ayuda mutua de los programas de vivienda progresiva.
- o El "Programa de Compra de Soluciones Habitacionales para Terceros", conocido

también como "Programa de Llave en Mano", en donde el BANVI actual como promotor y agente financiero para generar una oferta segura.

- o Los "Programas de Financiamiento Individual para la Construcción, Ampliación y Mejora de la Vivienda Rural", y los "Programas de Financiamiento Individual para Construcción, Ampliación y Mejora de la Vivienda Urbana", dirigidos a la atención del déficit cualitativo en las áreas urbanas y rurales del país.
- o El "Programa de Financiamiento para Urbanización y Construcción de Conjuntos Habitacionales", dirigido a los promotores privados en calidad de capital de trabajo para el desarrollo de conjuntos habitacionales.

El BANVI estableció las metas siguientes para el período 1987-1991.

- o La atención de 15,000 casos habitacionales en 1987, que corresponde al 28 por ciento del déficit creciente de ese año y que representa aproximadamente el 50 por ciento de la demanda estimada.
- o La atención de 25,000 casos habitacionales en 1991 que constituyen el 43 por ciento del déficit creciente de ese año y que representa aproximadamente el 61 por ciento de la demanda estimada.
- o La atención de un número creciente de casos habitacionales entre 1987 y 1991, partiendo de la meta fijada para el primer año.

El BANVI señala que a ese ritmo se podría llegar a atender la totalidad de la demanda creciente anual hacia 1994. El BANVI igualmente estableció las acciones administrativas necesarias para cumplir los programas y las metas antes indicadas. Estas acciones incluyen:

- o Desempeñar la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Vivienda, en apoyo a SEGEPLAN, para el cumplimiento de los lineamientos y medidas previstos para este Sector.
- o Elaborar los estudios del déficit y la demanda habitacional.
- o Colaborar con las Municipalidades y los Consejos Regionales de Desarrollo.
- o Impulsar un plan efectivo de recuperación de su cartera.
- o Apoyar el sistema financiero nacional para la vivienda.
- o Mejorar su propia estructura administrativa.

El plan del BANVI utiliza algunas de las políticas y acciones del Plan Nacional de Desarrollo Económico 1987-91, pero no logró alcanzar las metas previstas para el quinquenio. Razón fundamental en el desempeño del BANVI es que no ha logrado establecer, en forma estable y sostenida, los mecanismos de financiamiento. Funciona con aceleraciones eventuales, cuando obtiene recursos externos. Varias iniciativas del BANVI no han tenido éxito para conseguir recursos financieros locales suficientes para atender la demanda de vivienda. A estos factores se agregan sus propias limitaciones administrativas, aunque actualmente tiene en proceso un plan de mejoramiento administrativo, auspiciado por el BID dentro del Programa de Lotes con Servicios.

### **LA POLITICA NACIONAL DE VIVIENDA EN EL PROYECTO DE LEY GENERAL DE LA VIVIENDA**

Entre los documentos citados en las subsecciones anteriores no existe ninguno que incluya claramente una política nacional de vivienda. En el Congreso de la República se discutió esta iniciativa de ley hasta diciembre de 1990, cuando fue retirada por el Presidente de la República de ese período. El proyecto de la Ley General de la Vivienda, establecía de antemano los fundamentos mínimos para la política nacional de vivienda a través de los órganos previstos en la misma ley. Se hace notar que la política nacional de vivienda deberá ser congruente con la economía en su conjunto y con las necesidades habitacionales de los sectores socio-económicos del país y que los planes de vivienda se definan con base en un diagnóstico sobre la situación habitacional nacional. Se señala también que debe facilitarse el acceso a la vivienda creando las condiciones financieras adecuadas, fomentando la participación de capitales privados, nacionales y extranjeros. Igualmente deberán superarse las limitaciones de un enfoque sectorial considerando la vivienda en sus relaciones con la educación, la salud, el trabajo, la dotación de infraestructura, equipamiento básico y servicios conexos.

Asimismo, dicho proyecto considera que la vivienda debe ayudar a impulsar los procesos de descentralización y desconcentración administrativa, al mismo tiempo que contribuya al mejoramiento del medio ambiente. Para ello se señala que la política nacional de vivienda ha de formular normas y procedimientos de control del uso y fraccionamiento de la tierra urbana y suburbana, así como normas y procedimientos de financiamiento, planeamiento, construcción y adjudicación que definan y promuevan la vivienda de interés social.

Además de los fundamentos de la política nacional de vivienda, antes citados, también se deberá de fomentar la participación de las municipalidades en la solución de la problemática del desarrollo urbano y de la vivienda, promoviendo la participación de los sectores sociales de menores ingresos. Se señala además que ha de incentivarse la búsqueda de nuevas tecnologías y materiales de construcción y el desarrollo fortalecimiento de la pequeña y mediana industria de la construcción.

Así también se indica que deben otorgarse incentivos para la creación de bancos de materiales de construcción y de un banco de tierras; el fomento en el uso de tecnologías

intensivas en el uso de mano de obra; el impulsar a las comunidades que radican en los asentamientos emergentes para lograr su participación en el mejoramiento de sus viviendas; y la promoción de otras formas de tenencia de vivienda que permita el acceso a los sectores más pobres.

Finalmente se señala que es necesario fomentar el ahorro individual mediante estímulos económicos promovidos por el Estado que permitan acceder al financiamiento a largo plazo.

El proyecto de Ley General de la Vivienda pretende crear un Sistema Nacional de Vivienda que incluya a la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), órgano cuya función principal consistiría en asumir las decisiones políticas al más alto nivel en materia de vivienda. La misma se complementarían con el Fondo Guatemalteco de Vivienda (FOGUAVI), para captar y canalizar recursos financieros y formular las políticas habitacionales. Además de los órganos anteriores se propone la creación de un Fondo de Garantía de la Vivienda, que servirá para promover la concesión de préstamos para la vivienda, como un seguro de crédito al mismo.

El proyecto de Ley General de la Vivienda no fue finalmente aprobado por el Congreso de la República. El Presidente de la República durante el período anterior de gobierno, retiró esa iniciativa argumentando que no deseaba continuar su enfrentamiento con el sector privado, el cual debería contribuir, mediante el Aporte Patronal para la Vivienda, con el 1.5 por ciento de los salarios de los trabajadores. Sin embargo, la importancia y los beneficios de esta iniciativa de ley han sido reconocidos por varios miembros del nuevo Congreso de la República que inició sus actividades en enero de 1991. Los nuevos legisladores consideran necesario volver a presentar el proyecto de Ley General de la Vivienda, aunque modificando algunas de sus concepciones anteriores.

#### **D) LEY DE COMPENSACION ECONOMICA POR TIEMPO DE SERVICIO**

El Congreso de la República emitió en noviembre de 1990 la Ley de Compensación Económica por Tiempo de Servicio (Decreto 57-90). Su reglamento respectivo fue publicado en enero 1991. De acuerdo a esta ley, toda empresa pública y privada tiene que depositar mensualmente el equivalente a la doceava parte del monto total de la planilla o nómina mensual de los salarios efectivamente pagados. Estos se depositarán en el Banco de los Trabajadores para formar un Fondo de Compensación Económica por Tiempo de Servicio, con tasas de interés preferencial.

El reglamento de esta ley establece que los recursos de ese Fondo se usarán para encajes bancarios (20 por ciento), ampliar la cobertura de servicios del Banco de los Trabajadores (20 por ciento) y para vivienda popular (60 por ciento). Los fondos destinados a la vivienda popular serán trasladados al Banco de Guatemala, el cual los pondrá a disponibilidad de los bancos del sistema para financiar proyectos de vivienda de bajo costo. Las condiciones en que llegarán estas reservas al usuario están en discusión actualmente con el Banco de

Guatemala. Sin embargo, se estima que la tasa de interés activa oscilará entre el 14 y el 21 por ciento anual y que el plazo podrá ampliarse a 25 años.

Un estimado del Banco de los Trabajadores indica que el fondo podrá captar alrededor de 500 millones de quetzales anuales. De estos, aproximadamente 300 millones de quetzales anuales se canalizarán hacia la vivienda de bajo costo.

Las características de esta ley y su reglamento constituyen una respuesta adecuada a los problemas de financiamiento para vivienda ya indicados anteriormente. Sin embargo, no es posible llegar a un análisis más detallado sobre el impacto y los beneficios de esta nueva fuente de financiamiento debido a que sus características y mecanismos están actualmente en discusión. No obstante lo anterior, se considera que la nueva ley puede ser el elemento financiero que tradicionalmente ha hecho falta al sector vivienda para que pueda desarrollarse conforme lo requiere la demanda de vivienda de la población.

## **2.7.2 DE LAS INSTITUCIONES RELACIONADAS CON LA VIVIENDA**

La vivienda es atendida en Guatemala por entidades públicas y privadas. Corresponde a las entidades públicas atender las necesidades de vivienda de la población de menores y medianos ingresos. Entre dichas instituciones se encuentran el Banco Nacional de Vivienda (BANVI), el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), el Comité de Reconstrucción Nacional (CRN). También participan entidades privadas en la producción de viviendas de bajo costo, usualmente como organizaciones no gubernamentales, destacándose entre ellas Hogar y Desarrollo (HODE) y la Fundación del Azúcar (FUNDAZUCAR). En esta misma categoría se localiza la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENACОВI).

El sector privado, por otra parte, participa en la construcción de viviendas por medio de la Asociación Nacional de Constructores de Vivienda (ANACОВI) y los bancos privados del sistema.

Además de las entidades nacionales, públicas y privadas, también participan entidades internacionales, las cuales colaboran técnica y financieramente con las entidades nacionales. Se identifican entre ellas el Banco Centro Americano de Integración Económica (BCIE), Banco Mundial (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

**A) EL BANCO NACIONAL DE LA VIVIENDA (BANVI)**

El BANVI, a partir de la definición de sus programas y metas, establecidos en el "Plan de Gobierno Demócrata Cristiano, Sector Vivienda", procedió a la redefinición de su propio papel, para recuperar su función como principal promotor y órgano financiero del Sector Vivienda. Adicionalmente promovió la creación de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), como el órgano rector de carácter interinstitucional responsable de coordinar las acciones del Sector. En la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento promovió y logró, dentro del marco institucional de CONAVI, la creación de la Lotería Instantánea de Guatemala.

Durante los últimos cinco años el BANVI ha obtenido los resultados que muestra el cuadro siguiente:

**Cuadro 17**  
**BANVI: PRODUCCION DE VIVIENDAS: (1986-1990)**

	1986		1987		1988		1989-90 <sup>1</sup>	
	Casos (1)*	Monto (2)**	Casos (1)	Monto (2)	Casos (1)	Monto (2)	Casos (1)	Monto (2)
Total	3.59	14.97	4.02	17.85	2.33	14.88	13.29	82.56
Proyectos regulares			3.65	15.46	1.53	12.3		
Fideicomiso FEER			0.37	1.69	0.80	2.85	4.91	9.05
Fideicomiso BANVI-BID							3.78	16.51
Vivienda básica							1.53	12.59
Vivienda mínima							2.58	24.51
Vivienda media							0.58	9.90

Fuente: BANVI, Memoria 1986-1989, abril 1990  
<sup>1</sup>1990. Estimaciones BANVI  
 \*Miles de casos. \*\* Millones de quetzales

Entre los programas del BANVI es importante destacar el de "Lotes con Servicios", destinado a los sectores de la población de menores ingresos. El monto del mismo asciende a 56 millones de dólares, de los cuales 43.8 millones corresponden a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Comprende un total de 12,500 lotes con servicios de los cuales aproximadamente la mitad (6,135 lotes) se localizarían en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. El resto se localizaría en las principales ciudades del país, estas son, Quezaltenango, Escuintla, Puerto Barrios, Retalhuleu, Mazatenango, Chiquimula, Antigua Guatemala, Cobán, San Marcos, Huehuetenango, Jalapa y Quiché. Este programa fue iniciado en 1989 y el BANVI ha logrado comprar los terrenos urbanos e iniciar varios de los proyectos hasta completar 3,788 casos con un monto de 26.5 millones de quetzales, entre 1989-90.

Igualmente importante es el trabajo realizado por el BANVI a través del "Programa de Mejoramiento de Areas Progresivas" (MAP) destinado a los habitantes de los asentamientos precarios. Por medio de este programa fueron atendidos 22,320 casos entre 1986 y 1990 con mejoras en los accesos, reubicación de grupos familiares para alejarlos de lugares de alto riesgo, dotación de infraestructura básica y mejora de viviendas y de áreas deportivas.

Durante este mismo período el BANVI ha captado los recursos que muestra el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 18**  
**BANVI: CAPTACION DE RECURSOS: (1986-1990)**  
**(Millones de Quetzales)**

Entidad o Programa	1986-89	Esperado 1990	Después de 1990
Totales	60.2	127.6	153.7
Programa AID-HG-004	3.0	3.0	
Banco de Guatemala	5.5		
Aporte del Gobierno	11.5	20.0	
Fideicomiso BANVI-BID			
- Aporte BID	12.0	26.5	135.0
- Contrapartida gobierno	12.3	7.8	13.0
Banco de Vivienda Popular		25.0	
Banco Centroamericano		6.5	
Programa Italia-Guatemala			
- Donación Italia	15.0	20.0	
- Aporte nacional	0.9	5.3	5.7

Fuentes: BANVI, Memoria 1986-89

El BANVI es la entidad del Gobierno Central principal promotora y ejecutora de proyectos de viviendas destinadas a la población de menores ingresos. Sin embargo, su actuación es modesta en relación a la demanda creciente de viviendas. Durante los últimos cinco años el banco construyó 4,646 viviendas anuales en promedio. Esta cifra representa aproximadamente el 50 por ciento de la producción formal de viviendas. Significa por otra parte que solamente cubrió el 13 por ciento de la demanda mínima de viviendas urbanas en ese período.

#### **B) EL INSTITUTO DE FOMENTO DE HIPOTECAS ASEGURADAS (FHA)**

El sistema de hipotecas aseguradas fue creado por medio del Decreto 1448 del Congreso de la República, emitido en junio de 1961, con el objeto de fomentar la construcción de viviendas y de estimular la inversión de capital en el financiamiento habitacional.

La principal actividad del FHA es promover la construcción de viviendas mediante el seguro de hipoteca. Este seguro sirve para garantizar al inversionista que otorga préstamos para vivienda, la recuperación de su capital en caso de que el deudor-comprador incumpla con el pago de la obligación hipotecaria asegurada. En consecuencia al eliminar el riesgo de una posible pérdida se estimula la inversión de capitales en la construcción de viviendas.

El FHA funciona por medio de dos instrumentos principales:

- o El "Resguardo de Asegurabilidad", que es una promesa de que el seguro de hipoteca se va a emitir oportunamente, una vez se cumpla con los requisitos establecidos por el FHA.
- o El "Seguro de Hipoteca", que es el documento más importante que emite el FHA, ya que constituye el producto terminal de la institución, mediante el cual se garantiza al acreedor hipotecario el pago de la deuda en caso de incumplimiento de parte del deudor.

Durante el período comprendido entre 1962 y 1988 el Instituto ha realizado la labor en apoyo a la construcción de viviendas que muestra el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 19**  
**FHA - EMISION DE RESGUARDOS DE ASEGURABILIDAD Y SEGUROS DE HIPOTECA: (1962-1988)**  
 (En unidades y miles de quetzales)

Años	Resguardos		Seguros	
	Casos	Valor	Casos	Valor
1962-1966	3,448	30,237.0	2,052	17,765.8
1967-1971	4,437	32,562.9	3,297	26,882.0
1972-1976	3,376	37,569.0	3,287	25,687.9
1977-1981	6,060	144,723.8	4,159	86,827.6
1982-1986	7,956	180,041.8	6,415	144,810.0
1987-1988	1,490	35,201.5	890	22,651.6

Fuente: FHA. Memoria de Labores, 1988

En 1988 la inversión en cédulas hipotecarias de 17 entidades aprobadas, que trabajan dentro del sistema de hipotecas aseguradas, ascendió a 160.27 millones de quetzales. El Banco Granai & Townson S.A. es la entidad con más operaciones siguiéndole, en orden de importancia, el Banco del Ejército, el Banco Inmobiliario, el Banco del Agro y el Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala.

La mayoría de los proyectos habitacionales financiados según el sistema de hipotecas aseguradas se han llevado a cabo dentro de los municipios que forman el Area Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Los seguros emitidos fueron, en promedio, para viviendas de 80 metros cuadrados, con un financiamiento de Q.23.0 miles para su construcción.

**Normas de Planificación y Construcción para Casos Proyectados.** El FHA publicó sus normas de construcción en 1985, destinadas a viviendas cuya área de construcción sea superior a 70 metros cuadrados. Posteriormente, en 1986, emitió sus Normas Preliminares para el Diseño de Urbanización y Viviendas Mínimas, destinadas a viviendas de bajo costo, cuya área de construcción sea igual o inferior a 50 metros cuadrados, a partir de un lote urbanizado.

Estas últimas normas son de particular interés para el desarrollo de conjuntos habitacionales de bajo costo. Se permite una densificación de hasta 110 lotes por hectárea de área útil y lotes mínimos de 64 metros cuadrados, con un índice de ocupación máxima de 0.65 por ciento. En los servicios públicos se permite una dotación mínima de 150 litros/persona/día; así como el uso de alcantarillado combinado, cuando lo permiten las autoridades sanitarias y/o municipales. En lo que corresponde a las viviendas mínimas el FHA acepta un espacio mínimo habitable de 11.17 metros cuadrados por persona y materiales de construcción tradicionales, utilizados bajo conceptos y técnicas que ofrezcan seguridad a los compradores. Las normas del FHA son aplicables de igual manera en todo el territorio nacional.

Las normas del FHA son adecuadas para la construcción de viviendas destinadas a familias de ingresos medios y altos. Sin embargo, no sucede lo mismo cuando se trata de viviendas para familias de ingresos menores. Aunque FHA ha hecho un esfuerzo al reducir sus normas mínimas, en la práctica todavía no facilitan el desarrollo de proyectos de bajo costo. De acuerdo al reglamento del FHA todos los trabajos de urbanización deben quedar totalmente terminados antes de que se emita el Seguro de Hipoteca respectivo. Esto impide el desarrollo de proyectos progresivos con participación de los mismos usuarios, lo que representa un ahorro apreciable. En las condiciones actuales se encarecen inicialmente los proyectos, lo que limita la disponibilidad de recursos para la construcción de la vivienda específicamente. Lo anteriormente expresado conduce al desarrollo de proyectos que ofrecen una buena infraestructura de servicios pero una solución habitacional limitada. El resultado general de la aplicación de las normas del FHA son proyectos de buena calidad, pero de alto costo y por consiguiente no adecuados para la mayoría de las familias guatemaltecas, cuyos ingresos no les permiten más que una vivienda de bajo costo. Esta información es fácilmente comparable con la escasa ejecución de la línea de financiamiento 520-HG-004 otorgada por la USAID al Gobierno de Guatemala. Después de tres años de ejecución solamente se ha utilizado una tercera parte de sus recursos.

### C) FEDERACION NACIONAL DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA (FENACOVI)

Esta institución fue creada el 4 de enero de 1977 por Acuerdo Gubernativo del Presidente de la República, como asociación de carácter privado no lucrativa, con el objeto de construir viviendas que reúnan las mayores y mejores condiciones de seguridad, higiene y comodidades necesarias, que sean social y económicamente adecuadas a las familias organizadas en cooperativas. Entre sus objetivos también se contempla la construcción de proyectos habitacionales y núcleos de viviendas que ayuden a la dignificación del hombre dentro de un esfuerzo cooperativo para lograr su superación educativa, económica y social.

Entre 1977 y 1978, junto con 17 cooperativas afiliadas, estructura cuatro programas principales:

- o Programa Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)-FENACOVI. Se proponía construir 1500 viviendas en el área rural, con el aporte canadiense en materiales de construcción y el esfuerzo complementario de las cooperativas beneficiadas.
- o Programas BCIE/BANVI/FENACOVI/cooperativas. La meta se fijó en la construcción de 931 viviendas urbanas de bajo costo. El BCIE, a través del BANVI, aportó 5.06 millones de quetzales. El BANVI y las cooperativas aportaron 1.44 millones de quetzales.
- o Programa Comité de Reconstrucción Nacional (CRN)-FENACOVI. Comprendía la construcción de 41 viviendas en la Ciudad de Chimaltenango, para la Cooperativa Santa Ana R.L., a un costo de 205 miles de quetzales.
- o Programa Ciudad Cooperativa El Zarzal. Por medio de un fideicomiso entre el CRN/BANVI/FENACOVI se plantea la construcción de 5000 viviendas para familias cooperativas. El costo del programa fue estimado en 19 millones de quetzales.

Entre 1979 y 1982 se procedió al desarrollo de los cuatro programas indicados con diferentes resultados en cada uno de ellos. En el Programa ACDI-FENACOVI, se consiguió construir 635 viviendas entre el Proyecto Mofang, en Gualán, Zacapa y viviendas en sitios propios alrededor de Gualán y Salama, Baja Verapaz. En el Programa BCIE/BANVI/FENACOVI/Cooperativas se construyeron 790 viviendas ubicadas en Escuintla, Tiquisate, Quezaltenango y Villa Nueva. El programa CRN-FENACOVI completó la construcción de las 41 viviendas previstas inicialmente. El Programa Ciudad Cooperativa El Zarzal completó la planificación total de urbanización y viviendas, y logró también la identificación y selección de las familias que participarían en la primera etapa del proyecto. Sin embargo, el BANVI no consiguió el financiamiento necesario.

Entre 1983 y 1985 FENACOVI enfrentó diversos problemas financieros derivados del atraso y/o falta de pago de las cooperativas que recibieron los proyectos antes indicados. FENACOVI, durante este período, renegoció el pago de sus obligaciones con las agencias financieras hasta lograr finalmente su estabilidad financiera.

En 1985 suscribió un acuerdo con la Cooperative Housing Foundation (CHF), que le permitió iniciar su programa de Desarrollo Rural Integrado y acceder a nuevos recursos financieros. A partir de 1986 logró obtener recursos que le han permitido atender siete cooperativas dentro del Programa de Desarrollo Rural Integrado y construir 291 viviendas de bajo costo en Escuintla y Quezaltenango.

#### **D) COMITE DE RECONSTRUCCION NACIONAL**

El CRN fue creado luego del terremoto de 1976 y fue designado como órgano responsable de la reconstrucción del país. Para atender al sector vivienda se creó el "Fondo Extraordinario Específico de Reconstrucción" (FEER), con el objeto de favorecer a las familias de menores ingresos por medio de préstamos con tasa de interés subsidiada. El BANVI, a su vez, fue designado como unidad ejecutora de los recursos del FEER, según la política que establece el CRN.

El CRN, junto con la Municipalidad de Guatemala, gestionó a través de las instancias correspondientes del Gobierno de Guatemala, recursos del Banco Mundial para atender problemas particulares en la Ciudad de Guatemala. Este hecho dio origen al Programa de Mejoramiento Urbano CRN-BIRF dirigido a elevar la calidad de vida en 37 asentamientos marginales de la Ciudad de Guatemala, mediante la atención adecuada de las necesidades de vivienda en condiciones mínimas de habitabilidad (lotes con servicio y vivienda progresiva), y de los servicios de equipamiento e infraestructura urbanas, así como por el fortalecimiento comunitario y la generación de empleo.

El programa de Mejoramiento Urbano CRN-BIRF incluye el subprograma "Acondicionamiento de Conjuntos Habitacionales" por medio del cual se proporcionaría el equipamiento comunal que hace falta a los 32 conjuntos de reconstrucción y al mismo tiempo se repararían y/o complementarían las obras de infraestructura deficientes. El programa incluye también el subprograma "Adaptación Urbana de Asentamientos de Población en Estado de Pobreza", dirigido al mejoramiento integral de las condiciones de vida de los habitantes de cinco asentamientos de población en estado de pobreza.

Ambos subprogramas incluyen proyectos de obras civiles para reparar la infraestructura física y proporcionar el equipamiento básico en los 37 conjuntos habitacionales. Incluye también proyectos de fortalecimiento institucional, proyectos de asistencia técnica y asistencia crediticia. El monto total del Programa es de Q.110.64 millones los cuales se integran por medio de un préstamo de Q.78.39 millones (US\$ 29.0 millones) del Banco Mundial y un aporte de Q.32.34 millones de contrapartida local. Los recursos del Banco

Mundial se han otorgado a una tasa variable de interés, a un plazo de 16 años, que incluyen 5 años de gracia. El período de ejecución está previsto entre 1989 y 1994. La meta establecida es de 26,038 familias beneficiadas.

#### **E) BANCO NACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA (BANDESA)**

BANDESA ha sido la entidad del sector público principalmente relacionada con la construcción de viviendas rurales hasta 1981. Luego del terremoto de 1976 BANDESA se encargó de la ejecución del préstamo 120/TF-GU, otorgado por el BID al Gobierno de Guatemala, con aportes de Argentina, Brasil, Venezuela, Perú, Colombia y México. Por medio de este préstamo fueron beneficiados 14,848 familias con créditos para la reconstrucción, reparación o adquisición de viviendas rurales en todo el país.

BANDESA logró un desembolso total 21.4 millones de dólares, en créditos individuales, cuyo monto variaba entre 1,000 y 1,500 dólares.

#### **F) BANCOS**

De acuerdo con la información estadística citada en la sección 3.5 sobre la producción de la viviendas, los bancos del sistema comenzaron a manejar más de 100 millones de quetzales después de 1988. Sin embargo, la devaluación de la moneda ha afectado la producción de viviendas. Actualmente un quetzal tiene un valor equivalente a 20 centavos del quetzal que circulaba en 1958, un resultado de esta situación es la escasa producción de viviendas formales (10,000 viviendas anuales en promedio). Así, sería necesario quintuplicar las inversiones anuales de los bancos para cubrir las demandas mínimas anuales.

De acuerdo con las cifras estadísticas del FHA aproximadamente la mitad de las inversiones en vivienda gozan de sus respectivos seguros de hipotecas. El resto de estas inversiones usualmente están garantizadas con la primera hipoteca de la vivienda construida. Los bancos del sistema normalmente autorizan inversiones en vivienda por el 50 por ciento del valor de su garantía correspondiente, salvo el Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala y el Banco Nacional de la Vivienda, cuyas normas legales les permite invertir hasta por el 70 por ciento de la garantía hipotecaria.

Las condiciones del financiamiento bancario fueron estables en Guatemala hasta 1988. A partir de entonces, las tasas de interés han variado, desde el 9 por ciento en depósitos y 12 por ciento en créditos, hasta el 17 por ciento y el 21 por ciento en operaciones pasivas y activas respectivamente, alcanzando tasas de interés mayores en las entidades financieras privadas y en valores del Estado. El concepto de las tasas fijas a largo plazo, muy atractivas para el financiamiento de viviendas, ha desaparecido para los fondos de los bancos del sistema. Con excepción de los recursos financieros aportados por AID (520-HG-004) y por

BCIE, que se mantienen a una tasa fija del 14 por ciento, a largo plazo, el resto del financiamiento bancario se realiza con tasas variables, que no inspiran confianza, ni son atractivas para quienes requieren financiamiento para su vivienda.

### 2.7.3 INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Las siguientes instituciones internacionales han jugado un papel importante en la producción de viviendas y servicios básicos en Guatemala. Más aún, la gran mayoría de las actividades del sector formal en relación al suministro de viviendas y servicios básicos dependen de los financiamientos externos. Los montos de los financiamientos otorgados por dichos organismos internacionales para el período 1962-1987 asciende a un monto de US\$ 98.06 millones. Actualmente existen US\$109.4 millones pendientes de ser ejecutados a corto plazo, dependiente de la solvencia de Guatemala en sus pagos pendientes con estas instituciones.

#### A) BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA (BCIE)

El BCIE ha financiado tres proyectos de vivienda en Guatemala. En 1973, a través del Banco de los Trabajadores, otorgó 2.7 millones de quetzales para la construcción de los proyectos Ciudad Quetzal y Ulises Rojas, ubicados dentro del Area Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. En 1978 aprobó un préstamo de 5.06 millones de dólares al BANVI, para la construcción de viviendas destinadas a familias afiliadas a cooperativas; FENACOV fue la principal entidad ejecutora. En 1979 otorgó al BANVI un préstamo de 30.0 millones de dólares para la construcción de viviendas del Proyecto Nimajuya, ubicado en la Ciudad de Guatemala.

El BCIE tiene actualmente en consideración un préstamo de 36.6 millones de quetzales a FUNDAZUCAR, a través del Banco de Exportación (BANEX), para la construcción de viviendas destinadas a los trabajadores de los ingenios azucareros en la costa del Pacífico.

#### B) BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

El BID ha otorgado varios préstamos al Gobierno de Guatemala en el sector de vivienda. En 1962 otorgó US\$5.3 millones al Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) que procedía a la formación del BANVI. En 1969 aprobó otro préstamo por US\$5.0 millones, al mismo INVI, para la construcción de 5,555 viviendas para familias de bajos ingresos. En 1976 otorgó US\$20.0 millones, para contribuir a solucionar los problemas de vivienda generados por el terremoto. La unidad ejecutora de este préstamo fue BANDESA. Recientemente, en 1987 concluyeron las negociaciones para un préstamo adicional de US\$ 43.8 millones para la ejecución del Programa de Lotes con Servicios, a través del BANVI. El programa incluye 12,500 lotes. Se ha iniciado la construcción de tres proyectos incluidos en el mismo programa. Se espera terminar en marzo de 1991 la construcción de los primeros 2,397 lotes

con servicios en Quezaltenango, Retalhuleu y las afueras de la Ciudad de Guatemala. Los restantes proyectos deberán ser iniciados antes de diciembre de 1991.

El BID aporta el 78.1 por ciento de los fondos de este Programa y el Gobierno de Guatemala aportará US\$12.3 millones para llegar a un total de US\$ 56.1. El BID ha otorgado sus fondos a un plazo de 40 años, con un período de gracia de 10 años y llegarán al usuario a una tasa de interés fija del 8 por ciento anual.

**C) AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (USAID)**

Esta agencia ha trabajado desde hace varios años con las entidades públicas y privadas relacionadas con la vivienda y los servicios urbanos, apoyando principalmente sus esfuerzos para mejorar las condiciones económicas y sociales de la población en general y particularmente de la población de menores ingresos. En noviembre de 1986 concluyeron las negociaciones con el Gobierno de Guatemala para desarrollar el Proyecto 520-HG-004, por un monto de US\$ 10.0 millones, destinado a la construcción de viviendas y sus servicios urbanos para la población ubicada debajo de la mediana de ingresos. Este proyecto contempla la construcción de viviendas de bajo costo, cuyo precio de venta no sea superior a Q.29,263 en la Ciudad de Guatemala y Q.25,579 en las ciudades secundarias. Comenzó a operar en 1988 por medio de un mecanismo que incluye la administración financiera del Banco de Guatemala y la supervisión técnica y la garantía del FHA. El proyecto ha logrado un avance estimado del 35 por ciento.

También tiene en preparación la creación de un fondo privado de garantía, que se utilizaría inicialmente para apoyar los proyectos de vivienda rural de FUNDAZUCAR.

A lo anterior es importante agregar los esfuerzos especiales que lleva a cabo en colaboración con entidades nacionales e internacionales, para apoyar la construcción de servicios urbanos y rurales. Tales son las actividades con el Fondo Especial de Desarrollo y las Comunidades Rurales; con el Cuerpo de Paz y CARE que contribuyen a través del Programa "Alimentos por Trabajo" a la construcción de servicios municipales en el interior del país.

## **2.8 COMENTARIOS**

La población de Guatemala crece aceleradamente, lo cual ha tenido un impacto directo sobre las necesidades de viviendas a nivel nacional. En el presente la demanda de viviendas se estima en 280,000 unidades para el período comprendido entre 1990 y 1995, de las cuales 175,000 corresponderían a las áreas urbanas y 95,000 en el Departamento de Guatemala.

Este déficit anticipado se da a pesar de que la producción de viviendas ha venido aumentado considerablemente en los últimos años, especialmente en la zona urbana. Así,

las viviendas urbanas, que representaron una tercera parte de todas las viviendas del país al inicio del período analizado en esta evaluación (1964-1990), aumentaron progresivamente, y actualmente representan el 42 por ciento del total de viviendas del país.

Se estima que actualmente se producen alrededor de 30,000 viviendas anuales, formales e informales en el país. Sin embargo, la producción de viviendas formales marcha con retraso, respecto al crecimiento de las necesidades de la población. Anualmente se producen aproximadamente 10,000 viviendas formales, excepto durante el período 1976-1982, época en que se aceleró la producción formal como consecuencia de la actividad generada por la reconstrucción de los daños causados por el terremoto de 1976.

En 1979 se registró la cifra máxima de 21,780 viviendas urbanas construidas. Posteriormente a esa fecha se nota una estabilización de la producción en cifras menores a las 10,000 viviendas anuales, a pesar de la fuerte y creciente demanda de unidades habitacionales nuevas, estimada para 1990 en 56,000 para todo el país y 35,000 en las zonas urbanas.

El análisis de la situación anterior señala que el sector vivienda no cuenta con los recursos necesarios para enfrentar la situación descrita anteriormente, debido principalmente a lo siguiente:

- o Falta de una Política Nacional de Vivienda. Las entidades que trabajan en este sector, lo hacen conforme a sus particulares objetivos y medios. El resultado de esto se manifiesta en actividades dispersas, que no son congruentes con la economía nacional y con las necesidades de vivienda. Desde 1987 el Plan Nacional de Desarrollo señala los elementos que deberían formar esta política, pero el mismo no fue aprobado.

En 1990, a través del proyecto de Ley General de la Vivienda, se trató de formular la misma política, pero nuevamente fracasó el intento. Posteriormente, en 1991 la Comisión de Vivienda del Congreso de la República ha señalado, insistentemente, que es indispensable aprobar los instrumentos legales que permitirán guiar el desarrollo del sector vivienda. Por consiguiente, se nota que la falta de una política nacional de vivienda es una necesidad plenamente sentida entre las entidades que trabajan en este sector pero aun no se ha logrado su elaboración y aprobación.

- o Falta coordinación entre las entidades del sector vivienda. Puede decirse que las entidades que trabajan en el sector cubren teóricamente los diferentes segmentos de la demanda habitacional, pero la falta de una política nacional de vivienda, y en su defecto, una adecuada legislación, no existe coordinación entre dichas entidades.
- o El BANVI ha propiciado la organización y funcionamiento de una Comisión Nacional de Vivienda, desde 1986. Esta misma inquietud fue recogida en el proyecto de Ley General de la Vivienda, en 1990. Sin embargo, en ambas ocasiones no se ha

conseguido establecer los medios necesarios para alcanzar la coordinación que se requeriría. Igualmente esta es una necesidad sentida entre las entidades del sector vivienda, porque reconocen que es necesario el fortalecimiento intra e intersectorial, por medio de una Comisión Nacional de Vivienda, que propicie la desconcentración administrativa, flexibilice los mecanismos de financiamiento y, muy especialmente, de apoyo legal para lograr el pleno respaldo a las acciones del sector por medio de un cuerpo de leyes claramente identificables, como la Ley General de la Vivienda, la Ley de Inquilinato, la Ley de Asentamientos Humanos, y la utilización apropiada de los recursos de la Ley de Compensación Económica por Tiempo de Servicio para vivienda de bajo costo.

- o Falta financiamiento para atender las necesidades habitacionales. El problema más severo en el sector vivienda es indudablemente la falta de recursos financieros disponibles, para atender adecuadamente la demanda creciente de viviendas. El establecimiento de un sistema financiero para la vivienda, capaz de aportar recursos nacionales, públicos y privados, combinados con financiamiento externo, es otra necesidad manifestada en el sector vivienda.
- o Es claramente urgente y necesario establecer los mecanismos de apoyo y fortalecimiento financiero para la vivienda. Esto se lograría si se aprueba la Ley General de la Vivienda, que incluye el aporte patronal para formar el Fondo Guatemalteco de Vivienda (FOGUAVI) y el uso para vivienda de bajo costo del 60 por ciento de los recursos provenientes de la Ley de Compensación Económica por Tiempo de Servicio. A lo anterior debiera sumarse la creación del sistema nacional de ahorro y préstamo para la vivienda, a través del cual se dispense especial atención a las necesidades de las familias de bajos ingresos. Igualmente importante para el financiamiento de la vivienda es permitir a los bancos del sistema ampliar al 80 por ciento la garantía de las edificaciones destinadas a vivienda y flexibilizar las tasas de interés, otorgando un tratamiento preferencial a las viviendas de bajo costo.
- o Falta apoyo y reconocimiento al sector informal. El sector informal contribuye con la producción del 70 por ciento de las viviendas del país. A pesar de que este hecho supone una enorme movilización de recursos diversos, no existe una política ni medios de financiamiento a nivel nacional que tienda a 1) mejorar el nivel de las construcciones de las viviendas informales, y 2) ampliar la participación del sector en la producción de viviendas. Se anticipa que para subsanar los déficits cuantitativos y cualitativos del inventario nacional de vivienda, es necesario mejorar la participación popular por medio de la auto construcción, la promoción de la organización social y el financiamiento de la vivienda de bajo costo.

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

En la mayoría de los países en vías de desarrollo la demanda de servicios representa uno de los mayores obstáculos para el desarrollo sostenido de los mismos. Dichos países, a diferencia de los industrializados, se caracterizan por una alta demanda de servicios por parte de la población y una disponibilidad altamente deficitaria, hecho este que limita la expansión del desarrollo urbano y tiene un impacto directo en la calidad de vida de la población.

En realidad el proceso de urbanización para los países en vías de desarrollo se ha realizado en menos de 40 años. Este mismo proceso -- expansión de los centros urbanos ligados a un proceso de industrialización -- ha tomado a los Estados Unidos y a la mayoría de los países europeos un período de más de 200 años; durante los cuales, gradualmente, se han dado transferencias de población y la adecuación del entorno físico que sirve de apoyo a dicho proceso. En los países industriales occidentales la expansión industrial demanda una mano de obra la cual genera corrientes migratorias acordes con este proceso. En los países en vías de desarrollo el crecimiento urbano precede a un desarrollo industrial deficiente. Como resultado del crecimiento urbano excede al desarrollo industrial, a la capacidad de generación de empleos, a la dotación de infraestructura, y al suministro de los servicios básicos y vivienda.

En Guatemala existe gran escasez de servicios básicos y en términos de la distribución de dichos servicios a nivel nacional, puede evidenciarse, más que en cualquier otro componente del desarrollo físico y socio económico, los desequilibrios y disparidades que afectan al territorio nacional: mientras la mayoría de los servicios básicos 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.

En esta sección se muestran los déficits y los desequilibrios en la dotación que existen en términos de agua potable, alcantarillado y servicios de recolección de basura. También se incluye información sobre la disponibilidad de tierra que puede ser utilizada en el desarrollo urbano. Por último, se incluye una descripción de las leyes, regulaciones e instituciones que dan apoyo al suministro de servicios básicos.

#### **1.1 DOTACION DE SERVICIOS BASICOS**

**Agua Potable.** En Guatemala, los servicios esenciales de agua potable, alcantarillado / recolección de basura son apreciablemente mejores en la Ciudad de Guatemala que en el resto de las áreas urbanas del interior del país y también en relación con el promedio nacional. Sin embargo, a pesar de la apreciable calidad de servicio que se ofrece en dicha ciudad, los mismos resultan deficitarios y se anticipa que si la

misma continúa absorbiendo la mayor parte de la migración con relación a las restantes ciudades del país, la demanda de servicio aumentará a un ritmo tal que cada día será más difícil dotar de los mismos a su creciente población.

De acuerdo con los datos del censo de 1981, la mayoría (80 por ciento) de las viviendas del Departamento de Guatemala se encuentran conectadas a la red de agua, mientras que para el mismo año solamente el 37 por ciento de las viviendas fuera del Departamento de Guatemala contaban con este servicio.

Aunque el abastecimiento de agua potable ha mejorado apreciablemente en el Departamento de Guatemala, se han anticipado grandes problemas en el suministro de ese servicio para el futuro. Para el año 2010 la región metropolitana contará con 3.9 millones de habitantes; si se considera una demanda media de 286 litros/habitante/día para ese mismo año, se requiere una producción de 13.06 metros cúbicos/segundo. Esta situación se agrava ya que actualmente existe un déficit estimado en 1.83 metros cúbicos/segundo. A lo anterior se agregan las limitaciones administrativas y financieras de EMPAGUA (Empresa del Agua) que impiden evitar el rápido deterioro de este servicio.

En relación al suministro de agua potable fuera del Departamento de Guatemala, los datos de la última encuesta de INE indican que a pesar de que en 1989 el 42 por ciento de las viviendas del país contaban con este servicio -- con un chorro de uso exclusivo -- y un 22 por ciento adicional se abastece a través de llaves de suministro público -- chorro para uso de varios hogares -- el resto de los habitantes (36 por ciento) tiene que recurrir a un medio más primitivo, ya sea un pozo, río, lago o manantial.

**Cuadro No. 20**  
**PORCENTAJES DE LOS SERVICIOS BASICOS CONECTADOS:**  
**(1964-1981)**

Servicio	País			Áreas Urbanas			Dept. Guatemala		
	1964	1973	1981	1964	1973	1981	1964	1973	1981
Agua	31	22	37	78	57	70	94	ND	80
No conect.	69	78	63	22	43	30	6	ND	20
Drenajes	9	16	18	26	45	44	ND	ND	63
No conect.	91	84	82	74	55	56	ND	ND	37

Fuente: INE, Censos Nacionales de Habitación de 1964, 1973, 1981.  
ND: no disponible

El servicio de agua potable también experimenta serias limitaciones a nivel nacional, aunque puede decirse que ha mejorado progresivamente en los últimos veinticinco años. En 1949 solamente el 32.5 por ciento de las viviendas en las regiones urbanas estaban conectadas a la red municipal. Actualmente, el abastecimiento de agua potable llega directamente al 70 por ciento de las viviendas en las áreas urbanas. Este mejoramiento ha sido el resultado de esfuerzos sostenidos de las municipalidades del país y del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), cuyos programas de inversiones anuales han colocado el suministro de agua potable como prioridad.

**Alcantarillado.** La situación del alcantarillado es altamente deficitaria, aún más que la del agua potable. Los servicios de alcantarillado, como una consecuencia de su gran costo resultan de difícil instalación a nivel nacional. En la actualidad, solamente el 18 por ciento de las viviendas están conectadas a una red de drenajes. Sin embargo, puede decirse que estos servicios, al igual que el agua potable, han experimentado una ligera mejoría. Por ejemplo en 1964, el censo nacional registra que solamente el 9.4 por ciento de las viviendas del país estaban conectadas a una red de drenajes.

Al presente, en la Ciudad de Guatemala el 63 por ciento de las viviendas se encuentran conectadas a la red de drenajes, situación esta que contrasta enormemente con la situación nacional. Sin embargo, en el Departamento de Guatemala este servicio también está afectado por el crecimiento de la población y por la expansión física del área urbanizada. La construcción de la red de grandes colectores municipales se detuvo en 1978 y no se continúa con el Plan Integral de Alcantarillado. El resultado de esto es que grandes áreas residenciales utilizan sistemas propios que incrementan la contaminación del subsuelo, con el consiguiente riesgo de daños en las aguas subterráneas, que son utilizadas frecuentemente para suplir la falta de agua potable municipal. Se han dado casos de contaminación de las aguas subterráneas en Quezaltenango, Escuintla y Santa Lucía entre otros.

**Servicios de Recolección y Disposición de Basuras.** En la ciudad de Guatemala el servicio de recolección, transporte y disposición final de la basura es atendido por un servicio municipal y otro particular. El servicio particular cubre todos los puntos posibles de la ciudad, mientras que el servicio municipal sirve a áreas y puntos determinados según el origen de las basuras. La disposición final se lleva a cabo a través de un relleno sanitario, en un vertedero ubicado entre las zonas 3 y 7 de la Ciudad de Guatemala. Existen además numerosos vertederos clandestinos lo cual dificulta una apreciación exacta del volumen de basuras que produce la Ciudad de Guatemala. Se estima que actualmente se producen alrededor de 1,714 toneladas/día.

En los últimos años se ha tratado de sustituir y/o complementar el relleno sanitario utilizando un proceso industrializado de la basura, pero todavía no se ha concretado un proyecto alternativo satisfactorio.

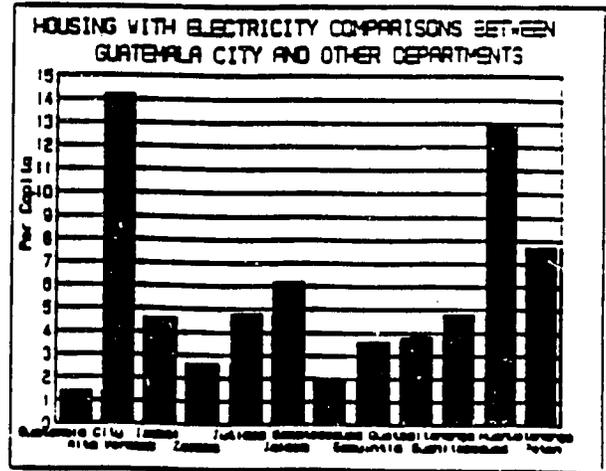
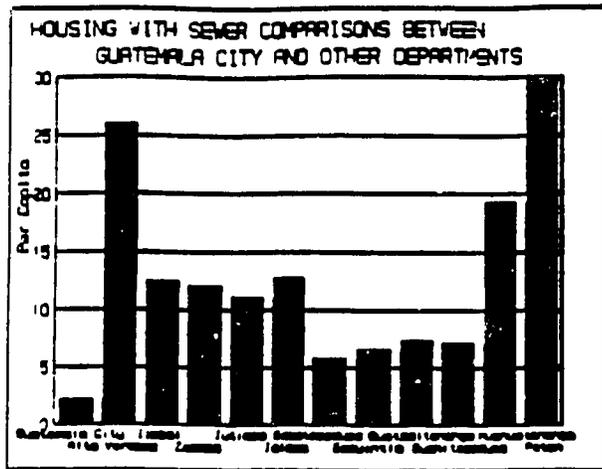
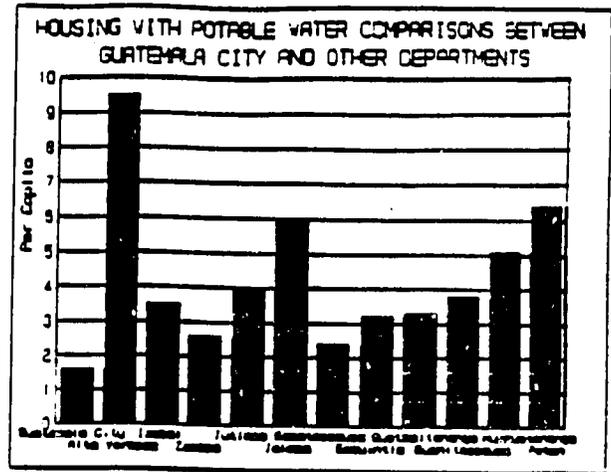
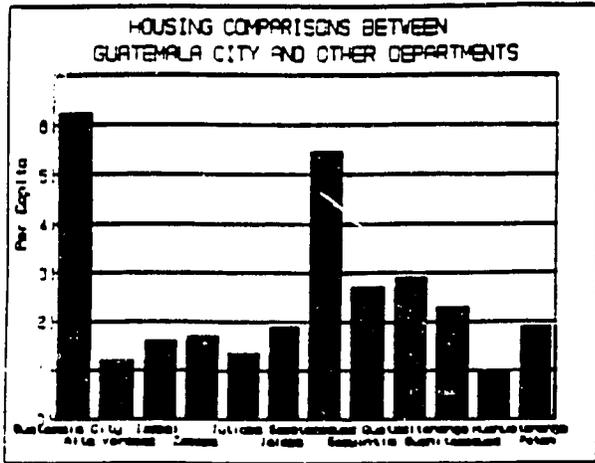
El servicio de recolección de basuras funciona razonablemente en la Ciudad de Guatemala, pero prácticamente no existe en los municipios que rodean la ciudad. Esto es particularmente visible en los alrededores de las áreas de expansión metropolitana, en donde proliferan los basureros descubiertos, con poca atención de las respectivas autoridades municipales.

El servicio de recolección de los municipios del interior del país es manejado en casi todas las instancias por el gobierno municipal (algunas veces participa el sector privado), aunque con grandes deficiencias. Por ejemplo en Escuintla, debido a que la ciudad está creciendo rápidamente (4.7 por ciento anual) y la municipalidad no cuenta con transporte, ni personal, ni áreas de vertederos, dicha ciudad está experimentando serios problemas de salud y de degradación del medio ambiente.

En términos generales puede decirse que el servicio de recogida de basuras es altamente deficiente en la mayoría de las municipalidades de Guatemala y que los gobiernos municipales cuentan con pocos medios para mejorar esta situación. Más aún, debido a que los mecanismos de cobros a la población por este servicio son insuficientes y a que los gobiernos municipales cuentan con recursos económicos limitados, especialmente a partir de haberseles suspendido la entrega del 8 por ciento (ver capítulo 1 en Parte III de esta Evaluación sobre la Descentralización como mecanismo de Desarrollo Municipal) la situación presente tiene carácter de permanencia y el servicio tenderá a deteriorarse aún más en el futuro.

**Cuadro No. 21**  
**DISTRIBUCION DE RESPONSABILIDADES EN LOS SERVICIOS URBANOS**

Servicio	Ciudad de Guatemala	Ciudades del Interior
Control uso del suelo y Edificación privada	Municipalidad	Municipalidades
Agua Potable	Municipalidad EMPAGUA	Municipalidades INFOM
Drenajes	Municipalidad	Municipalidades INFOM
Electricidad	EEGSA	INOE
Basuras	Empresas Privadas Municipalidad	Empresas Privadas Municipalidades
Transporte	Empresas Privadas	Empresas Privadas



**DISPARIDADES EN TERMINOS DE VIVIENDAS Y SERVICIOS BASICOS EN RELACION A CIUDAD GUATEMALA Y OTROS DEPARTAMENTOS**

### **3.2 DISPONIBILIDAD DE TIERRA PARA EL DESARROLLO URBANO**

A nivel nacional existen grandes cantidades de tierras que pueden ser utilizadas para la expansión y el desarrollo urbano. Por ejemplo, el Departamento de Guatemala, cuyos límites coinciden con los de la Región Metropolitana, tiene una superficie de 221,713 hectáreas. Si se eliminan las áreas desechables para usos urbanos, todavía resta una superficie aproximada de 53,480 hectáreas, de las cuales habría que abstraer 14,197 hectáreas correspondientes al área desarrollada actualmente. El área disponible (39,283 hectáreas) garantiza espacio suficiente para la expansión de la Ciudad de Guatemala más allá de los cien años. Situación semejante existe en las principales ciudades del interior del país -- tales como en el caso de Quezaltenango, Escuintla, Antigua Guatemala, Retalhuleú, Cobán y Chiquimula.

El mayor obstáculo que existe en términos de la expansión urbana es la dotación de servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y la accesibilidad de los posibles nuevos asentamientos. Asimismo, existe una seria limitación en términos del precio de la tierra, cuyo valor aumenta considerablemente cuando la misma tiene disponible los servicios citados.

Los precios de la tierra en la Ciudad de Guatemala han aumentado progresivamente a medida que avanza el crecimiento urbano. Durante el período 1964-1984 los precios aumentaron 5 veces en las zonas antiguas ya consolidadas y 15 veces en las zonas de rápido crecimiento. Al aumento anterior debe agregarse el incremento, resultado de la devaluación de la moneda, ya que los precios de la tierra se equilibran progresivamente a fin de mantener su valor equivalente a 1984.

La tierra urbanizable, tanto en los alrededores de la Ciudad de Guatemala como en las ciudades secundarias del interior del país, queda sujeta al proceso de compra-venta libre en un mercado abierto. Las entidades gubernamentales y las empresas privadas acuden libremente a este mercado para adquirir la tierra que más conviene a sus intereses, siempre en busca de las condiciones más favorables en cuanto se refiere a su precio, accesos, agua potable, drenajes, electricidad y topografía.

En realidad, cada vez resulta más difícil la compra de tierras para las familias de escasos recursos. Usualmente las municipalidades no disponen de tierras propias para atender a la población de menores ingresos y como consecuencia, la población se localiza en aquellas tierras cuyas condiciones no son favorables para la urbanización, creando amplias zonas de pobreza y hacinamiento.

Las ciudades del interior del país, particularmente las principales ciudades secundarias -- Mixco, Villa Nueva, Quezaltenango, Escuintla, Mazatenango y Retalhuleú -- cuentan con las mismas regulaciones de la Ley Preliminar de Urbanismo y la Ley de Parcelamientos Urbanos. Solamente la ciudad de Quezaltenango tiene su Plan Regulador aprobado. Las demás ciudades se guían por decisiones de los Concejos Municipales, en respuesta a problemas específicos.

**El Ocho Por Ciento Constitucional.** A partir de 1987 las municipalidades reciben directamente el aporte del ocho por ciento constitucional, lo que les ha permitido acelerar la construcción de proyectos específicos de servicios urbanos. Esta es la política nacional que tiene el mayor impacto en el desarrollo urbano. (Mayor información sobre este programa se incluye en la parte III, sección 1, sobre la Descentralización como Mecanismo de Desarrollo Municipal de esta evaluación.)

**Memorándum Presidencial.** El Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991 no fue aprobado en las instancias correspondientes del sistema de planificación nacional. El mismo fue sustituido por dos memorandos del Presidente de la República. El primero fue publicado en marzo de 1987 y destaca entre las tareas principales de la reorganización nacional las siguientes: agua potable y agua para riego, tierra, carreteras y caminos vecinales, vivienda, seguridad alimentaria, exportación, seguridad urbana, servicios de salud y educación mínima.

Respecto al agua potable, define como tarea para el período 1987-1988 la introducción de agua potable en 100 comunidades, en coordinación con proyectos complementarios de drenajes y saneamiento. Esta tarea sería llevada a cabo conjuntamente con las municipalidades correspondientes y con recursos provenientes del Fondo de Inversiones Sociales por un monto de diez millones de quetzales.

El Memorándum Presidencial constituye un planeamiento político utilizado por el Gobierno Central para "pagar su deuda social" con la población más pobre del país. Los recursos para tal objeto serían aportados por el Fondo de Inversión Social (FIS), que se crearía con ese propósito. Sin embargo el FIS nunca llegó a crearse, puesto que el Congreso de la República no aprobó la ley correspondiente. Por consiguiente, las propuestas sobre agua potable no llegaron más allá de ser un buen propósito.

**El Desarrollo Urbano en el Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991.** Las políticas y las acciones previstas en el Plan para el Desarrollo Urbano y Regional del país se orientan hacia la creación, fortalecimiento y/o diversificación de las actividades económicas urbanas, en función del papel que juegan las ciudades en el Sistema Urbano Nacional. El papel de este sistema y sus correspondientes subsistemas, para apoyar el desarrollo del país, fueron establecidos por SEGEPLAN, en base a las

propuestas del Plan de Apoyo al Desarrollo Urbano y Regional, elaborado por SEGEPLAN, con la ayuda del PNUD y Habitat.

Dichas políticas y acciones promueven lo siguiente:

- o Fortalece: la capacidad del sector público para apoyar el desarrollo de los asentamientos humanos. Para implementar esa política se propone crear y poner en marcha once programas complementarios que comprenden la planificación de los asentamientos humanos; la investigación e inventario de los recursos naturales; la capacitación y promoción social en los asentamientos humanos; la dotación de servicios públicos; la vivienda y el uso del suelo; el equipamiento comunal; la desconcentración de las actividades económicas; la generación de empleo; el mejoramiento de la administración pública; la legislación para la organización y desarrollo de los asentamientos humanos; las inversiones públicas.
- o Aumentar la producción y la productividad de las actividades urbanas, en función a los recursos de los territorios del país.
- o Incrementar el empleo y elevar los ingresos de la población urbana y uso del empleo como factor estratégico para relocalizar la población nacional.
- o Satisfacer las necesidades básicas de la población urbana, en materia de alimentación, salud, educación y vivienda.
- o Fortalecer las relaciones entre los centros urbanos.
- o Ordenamiento y regulación del crecimiento del Area Metropolitana de la Ciudad de Guatemala.
- o Consolidar el desarrollo de los centros urbanos más dinámicos en el interior del país.
- o Promulgar la Ley de Desarrollo Urbano y Regional, señalando los patrones de ordenamiento territorial y los centros urbanos estratégicos para impulsar y ordenar el desarrollo urbano y rural del país.

Para la ejecución de plan se diseñaron tres etapas. Las dos etapas iniciales fueron ejecutadas, siendo así que la elaboración del Plan de Acción Urbana y Regional y los mecanismos para su ejecución fueron concluidos. La tercera etapa, la cual correspondía a la preparación de los planes de desarrollo en cada una de las nuevas regiones aprobadas en 1986 por el Gobierno Central, no fue implantada debido a que se consideró que los recién establecidos Concejos de Desarrollo Urbano y Rural serían capaces de preparar y ejecutar sus respectivos planes.

**El Area Regional en la "Estrategia Para La Paz y El Desarrollo: Guatemala 2000".** El documento GUATEMALA 2000 representa un siguiente paso en relación a el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991 y los Memorandos Presidenciales. Dicho documento fue publicado en diciembre de 1988 y prevee el desarrollo de Guatemala para los once años siguientes. Nuevamente se destaca la preocupación del sector público por el desarrollo urbano y regional con el a fin de establecer un desarrollo armónico de las diferentes regiones del país, atendiendo a su vocación y recursos, así como el logro de una adecuada participación de los grupos sociales en el esfuerzo del crecimiento económico regional y en el goce de los beneficios del mismo.

Para alcanzar ese propósito se definen las acciones siguientes:

- o Aprovechar racionalmente los recursos naturales propios de cada región, promoviendo su desarrollo territorial ordenado.
- o Formar técnicamente los recursos humanos, de acuerdo con la vocación productiva regional.
- o Orientar la producción de cada región hacia la exportación de artículos con alta elasticidad en la demanda, para asegurar ingresos crecientes.
- o Promover la inversión regional a través de la generación de ahorro, demanda efectiva e infraestructura apropiada.
- o Respetar los valores culturales y la identidad de las diferentes poblaciones regionales, en el proceso de asimilación de innovaciones.
- o Consolidar del sistema de participación popular, incluyendo el proceso de toma de decisiones, a través de los concejos locales, municipales y regionales.

El documento Guatemala 2000 tampoco fue aprobado y/o reconocido oficialmente como la estrategia de gobierno. Al igual que el Memorando Presidencial, solamente constituyó una expresión más de buenos propósitos.

**Situación Actual.** En vista de la falta de una regulación adecuada y de políticas coherentes referentes a la dotación de los servicios básicos y el desarrollo urbano, en la practica, se toman las siguientes medidas:

- o Las municipalidades, con los recursos provenientes del ocho por ciento constitucional, cuentan con mayores recursos para dotar de servicios básicos a sus respectivas comunidades. Las decisiones sobre políticas e inversiones corresponden exclusivamente a los concejos municipales. La limitada

capacidad técnica de sus funcionarios, en general, orienta sus inversiones hacia obras que no coinciden siempre con la mejor estrategia para el desarrollo urbano local.

- o INFOM ofrece asistencia técnica y financiera a las municipalidades (mayor información se incluye en parte III, sección 1, sobre la Descentralización como mecanismo de Desarrollo Municipal de esta evaluación). El INFOM proporciona financiamiento a las municipalidades, siempre que estas cumplan con su plan de prioridades que otorga el primer lugar al agua potable y en orden descendente a otros servicios tales como, drenajes, mercados públicos, edificios municipales y la pavimentación de las vías públicas. El INFOM ha jugado un papel importante en el mejoramiento general de los servicios públicos. Su acción se ha visto limitada por la capacidad económica de las municipalidades y de la misma institución.
- o Otras entidades, tales 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 por medio de proyectos específicos cuando hay recursos financieros para ejecutar estos proyectos. Sin embargo, su acción es coyuntural, no sostenida y discontinua.

### 3.4 REGULACIONES DEL CRECIMIENTO Y USO DEL SUELO EN LA REGION METROPOLITANA

En el gobierno y administración de la Región Metropolitana se superponen varios niveles. El nivel superior reside en la Gobernación Departamental, que representa al Gobierno de la República dentro de la jurisdicción del Departamento de Guatemala. Al mismo nivel, pero limitado actualmente a las funciones de coordinación institucional, actúa el Concejo de Desarrollo Urbano y Rural Metropolitano. Al mismo nivel de base se encuentran diecisiete municipios, que actúan independientemente, conforme a disposiciones del Código Municipal, Ley Preliminar de Urbanismo y Ley de Parcelamientos Urbanos.

Sin embargo en ninguno de los niveles antes indicados existen instrumentos técnicos ni legales que regulen integralmente el crecimiento y uso del suelo en la Región Metropolitana.

**Ley Preliminar de Urbanismo.** 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. Mediante la misma se fija el área de influencia de la Ciudad de Guatemala, se definen los estudios que deben llevarse a cabo para la elaboración de los planes reguladores en las poblaciones de más de 10,000 habitantes.

**Ley de Parcelamientos Urbanos.** Esta ley fue emitida en 1961 con el objeto de regular los derechos y las obligaciones entre vendedores y compradores de parcelas urbanas y sub-urbanas. En primer lugar indica los requisitos que deben exigir las municipalidades para autorizar el proceso de parcelamientos. Luego define las características de la contratación y de la rescisión de los mismos.

Dicha ley concluye con las normas que regulan la intervención de los parcelamientos en aquellas instancias que no se cumplen los requisitos de aprobación y funcionamiento.

**Regulaciones de los Municipios de Guatemala.** 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. El mismo establece los requisitos para realizar fraccionamientos, señalando un área mínima de 600 metros cuadrados para lotificaciones residenciales tipo A y 160 metros cuadrados para las lotificaciones tipo B. Indica también los trámites para la emisión de las licencias municipales, las normas del futuro Plan Regulador, de las garantías y las sanciones.

En 1979 fue emitido el Reglamento de Construcción. Constituye el instrumento municipal de mayor importancia y alcance. Sus regulaciones incluyen las propuestas del Esquema Director del Ordenamiento Metropolitano 1973-2000 (EDOM) y las propuestas para el Plan Regulador de la Ciudad de Guatemala, los que sin embargo, no obtuvieron la aprobación oficial. Asimismo dicho reglamento incluye las normas de aprobación de las licencias de construcción y las disposiciones urbanísticas relativas a las alturas de las edificaciones, áreas de estacionamiento, definición de áreas residenciales y comerciales, dimensiones mínimas de solares y habitaciones.

Adicionalmente a los instrumentos citados, la Municipalidad de Guatemala ha emitido el Reglamento para Diseño y Construcción de Drenajes y las Normas para la Construcción de Redes de Agua Potable en la Ciudad de Guatemala.

Las demás municipalidades de la Región Metropolitana, especialmente las Municipalidades de Mixco, Villa Nueva y Villa Canales, las cuales reciben el impacto de la expansión de la Ciudad de Guatemala, utilizan normalmente las mismas regulaciones de la Municipalidad de Guatemala, pero no existe un acuerdo explícito de coordinación entre ellas.

**Disposiciones de la División de Saneamiento Ambiental y la Comisión Nacional del Medio Ambiente.** Ambas entidades han intervenido en los últimos años en las autorizaciones de las urbanizaciones con el objeto de vigilar las condiciones del medio ambiente. Sus disposiciones son de carácter técnico y no hacen distinción entre los diferentes tipos de urbanizaciones.

**Licencias Municipales.** La Municipalidad de Guatemala, conforme a las disposiciones del Reglamento de Urbanizaciones y Fraccionamientos en el Municipio y Area de Influencia Urbana de la Ciudad de Guatemala, establece la obligatoriedad de obtener la licencia municipal correspondiente para la lotificación de terrenos. De no cumplirse con este requisito existe una penalidad consistente en la suspensión de la venta de los lotes y una multa que puede variar entre Q.100 y Q.5000. Asimismo dichas licencias establecen que para proponer la lotificación de un terreno debe presentarse una certificación de su mensura catastral o en su defecto, una certificación extendida por el Registro de la Propiedad Inmueble. Para autorizar el proceso de lotificación es requisito indispensable que el lotificador se comprometa a entregar las áreas verdes y de calles, así como la construcción de pasos para el agua potable, desagües y otros. La Municipalidad esta en capacidad de aprobar o rechazar los proyectos presentados, luego de comprobar que los mismos estén correctos y el lotificador otorgue una garantía hipotecaria en efectivo o de fideicomiso, por el 100 por ciento del presupuesto total.

**Situación Actual.** 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 no fueron nunca aprobados, lo que resulta en que todavía hoy en día no exista un instrumento normativo sobre el desarrollo urbano.

Como consecuencia, en el presente solamente se utilizan, según el caso, las regulaciones municipales que se fundamentan en el Código Municipal y en disposiciones específicas emitidas por los Concejos Municipales respectivos, y las Normas de Planificación y Construcción del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) para urbanizaciones y viviendas en proyectos específicos.

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 a diversas circunstancias, entre las que se destacan la debilidad de la legislación municipal frente a la legislación nacional y la poca capacidad técnica del personal municipal encargado de su aplicación. Ejemplo de esto es la falta de aplicación de la Ley Preliminar de Urbanismo que ordena la preparación de los planes reguladores municipales. Solamente la Municipalidad de Guatemala y la de Quezaltenango han hecho esfuerzos en este sentido, sin llegar hasta la aprobación y mantenimiento de un instrumento capaz de guiar el crecimiento de sus respectivas áreas urbanas.

Más aún, la aplicación de la Ley de Parcelamientos Urbanos permite a las municipalidades exigir una licencia a los nuevos parcelamientos en su jurisdicción. De lo anterior se deduce que las leyes y regulaciones actuales son positivas, pero su falta de aplicación oportuna y adecuada, las hacen insuficientes para controlar el crecimiento urbano.

En el present se han acumulado progresivamente sobre las regulaciones vigentes diversas condiciones que representan sobrecostos para los proyectos de urbanización, ejemplo de ello es que se exige de las urbanizaciones que cedan la mitad de la tierra disponible para usos públicos: escuelas, deportes, áreas verdes, área forestal. Se exige igualmente que los servicios se otorguen conforme a altas normas de diseño internacional, pero sin tomar en cuenta la necesidad de proyectos de bajo costo para la mayoría de la población que tiene bajos ingresos.

Todo este proceso resulta en tramitaciones altamente engorrosas para iniciar la instalación de los servicios básicos y construcción de las viviendas. A lo anterior se agrega el tiempo "normal" que se emplea para obtener una licencia municipal para la urbanización, la desmembración y la venta de los lotes. Usualmente se requieren de seis a ocho meses para conseguir estas licencias, si se obtienen conforme el trámite de consulta con todas las entidades que deben dar su respectiva aprobación. Esta demora prolongada se traduce nuevamente en costos adicionales para el promotor y la construcción de los proyectos, particularmente debido al proceso inflacionario que existe en Guatemala. Basta considerar que durante 1990 la inflación anual acumulada se estimó en un 80 por ciento, por lo que seis meses de atraso en el trámite de una licencia municipal puede representar un 40 por ciento de incremento en sus costos de construcción y de administración. Para evitar estas situaciones es frecuente que se propicie un trámite más rápido mediante el pago de otras "contribuciones" a los funcionarios municipales correspondientes.

### **3.5. DE LA MUNICIPALIDAD DE CIUDAD GUATEMALA**

El crecimiento físico en las áreas urbanas es una resultante de la acción conjunta de la población y las entidades encargadas de proveer los servicios necesarios para el bienestar de la población. Esta subsección describe las características del crecimiento urbano para la Ciudad de Guatemala y su área de influencia, describe su situación financiera y otras instituciones nacionales e internacionales que le dan apoyo en la consecución de sus fines. Referencias sobre las restantes municipalidades se incluyen en la parte III, sección 1 de esta evaluación sobre la Descentralización como Mecanismo de Desarrollo Municipal.

#### **3.5.1 DEL AREA METROPOLITANA**

Frecuentemente, los centros urbanos conforman un sistema socio-económico cuya área de influencia es mayor que las fronteras políticas establecidas. Así, el término área metropolitana se refiere a una extensión del radio de influencia de una ciudad en particular dentro de la cual se integran otras áreas con similares características sociales y económicas.

El aumento natural de la población, más el incremento poblacional como producto de los flujos migratorios hacen que las ciudades entren en un proceso de retroalimentación y aumento desmedido de la población. Así, la capacidad en términos económicos y físicos de

las ciudades puede resultar insuficiente para absorber los aumentos poblacionales. En el caso de 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 ahora el área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala.

**Cuadro No. 22**  
**POBLACION DEL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE**  
**GUATEMALA**

Municipio	1970	1980	1990	% Crecimiento Anual, 1970-1990
Guatemala	817,333	1,477,586	1,806,740	6.1
Santa Catarina Pinula	11,792	17,231	25,411	5.8
San Miguel Petapa	4,106	5,680	23,974	24.2
Amatitlán	24,163	34,748	44,400	4.2
Villa Nueva	25,656	47,710	132,203	20.8
Mixco	67,022	160,125	329,502	19.6
Villa Canales	9,128	11,236	52,726	23.9
Chinautla	28,129	77,889	57,535	5.2
<b>TOTAL</b>	<b>987,329</b>	<b>1,832,205</b>	<b>2,472,491</b>	<b>7.5</b>

Fuente: Colegio de Ingenieros de Guatemala; INFOH

Se anticipa que la población del área metropolitana de Guatemala seguirá aumentando en los próximos años debido a la atracción económica que ejerce la misma en relación a otros centros urbanos del país. Sin embargo, la migración social hacia el área metropolitana no es uniforme, la misma varía en función a la distancia de la Ciudad de Guatemala. Asimismo, se ha establecido que el 48 por ciento de los migrantes vienen de municipios que son cabeceras departamentales. El 16 por ciento de los migrantes vienen del departamento de Guatemala, el 35 por ciento de un radio de cuarenta kilómetros y el 60 por ciento de un radio de ochenta kilómetros de la ciudad. Por lo cual puede decirse que la Ciudad de Guatemala continuará manteniendo su poder y hegemonía en relación a los otras municipalidades integrantes del área metropolitana.

En este sentido, 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. La operación y mantenimiento de los servicios básicos todavía se lleva a cabo de manera separada, correspondiendo a cada municipalidad de la región metropolitana atender sus propios servicios.

Se considera que la creación de un distrito de servicio para proveer ciertos servicios en el área metropolitana es una solución que debería ser estudiada; en este sentido, 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.

### 3.5.2 DE LAS FINANZAS

En términos de las finanzas de la Municipalidad de Guatemala, la misma muestra una evolución razonable durante los últimos diez años. Por ejemplo, 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 durante el período de casi un 14 por ciento, lo cual supera ampliamente el crecimiento anual promedio de la población. El cuadro siguiente muestra la estructura de los ingresos municipales durante los últimos seis años.

**Cuadro No. 23**  
**MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA: INGRESOS PERCIBIDOS POR TIPO**  
**DE PROGRAMA:**  
**(1983-1988)**  
**(Millones de quetzales de cada año)**

Programa	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ingresos Totales	34.43	30.67	24.23	38.83	52.53	63.81
Ingresos Corrientes	19.99	20.97	21.12	28.01	37.42	44.19
Ingresos Tributarios	14.82	15.33	15.24	16.59	21.55	24.39
Ingresos Para Tributarios	--	--	--	0.02	0.05	0.05
Ingresos no Tributarios	4.79	4.79	4.35	5.84	7.82	8.30
Transferencias Corrientes	0.38	0.84	1.53	5.55	7.99	11.44
Ingresos de Capital	14.44	9.70	3.10	10.81	15.11	19.61
Recursos de Crédito Pub.	10.41	8.50	1.00	0.20	0.31	3.27
Transferencias de Capital	4.02	1.19	2.10	10.60	14.79	4.50

Fuente: Unidad de Planificación Urbana, Municipalidad de Guatemala

Entre los ingresos municipales corresponde a los Ingresos Corrientes el aporte principal. Durante el período analizado se han duplicado y representan el 69 por ciento del total de ingresos. Los ingresos tributarios, a su vez, son los que proveen la mayor parte de los ingresos corrientes y entre ellos hay siete impuestos, en un total de diez y ocho impuestos. Estos impuestos principales, en orden de importancia, son el Impuesto Único sobre Inmueble, la Tasa sobre Alumbrado Público, Impuesto sobre Circulación de Vehículos,

Contribución por Mejoras, Boleto de Ornato, Arbitrio sobre Microbuses y Arbitrio sobre Autobuses Urbanos. Estos impuestos aportan el 84 por ciento de los Ingresos Tributarios.

Por el otro lado, sin embargo, los gastos municipales también han aumentado progresivamente. El cuadro siguiente muestra la estructura de los gastos reales durante el mismo período.

**Cuadro No. 24**  
**GASTOS DE LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA: (1983-1988)**  
**(Millones de quetzales de cada año)**

Concepto	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gastos Totales	21.25	28.59	23.24	31.49	44.96	63.81
Funcionamiento	14.58	14.70	15.57	22.62	26.09	35.58
Inversión	3.24	10.01	3.96	5.78	16.13	23.56
Deuda Pública	3.42	3.87	3.71	3.08	2.72	4.66

Fuente: Unidad de Planificación Urbana, Municipalidad de Guatemala

Los gastos de funcionamiento han aumentado considerablemente durante el período, como consecuencia de los ajustes salariales efectuados para compensar el alza en el costo de vida. Sin embargo, es importante destacar que los gastos en inversión aumentaron más de seis veces que en 1983. Particularmente en este concepto destacan proyectos importantes para el desarrollo metropolitano, entre ellos el mejoramiento de los ejes urbanos principales, la atención a los barrios populares con la participación de sus habitantes, el relleno sanitario y la preparación del Plan de Desarrollo Metropolitano. Desde 1984 no se invierte en la ampliación de la red de colectores municipales para mejorar la recolección y disposición de las aguas usadas.

### 3.6 PROYECTO DEL BANCO MUNDIAL CON LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA

Aunque se encuentra el programa del Banco Mundial bajo una moratoria por razones no relacionadas con el diseño ni ejecución, vale hacer notar las pretensiones. 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, por medio de la Municipalidad de Guatemala y el Comité de Reconstrucción Nacional (CRN). El Programa fue dirigido a elevar la calidad de vida en 37 asentamientos marginales de la Ciudad de Guatemala, mediante la atención adecuada de las necesidades de vivienda en condiciones mínimas de habitabilidad (lotes con servicio y vivienda progresiva), y de los servicios de equipamiento e infraestructura urbanas, así como por el fortalecimiento comunitario y la generación de empleo.

El Programa de Mejoramiento Urbano incluye el subprograma "Acondicionamiento de Conjuntos Habitacionales" por medio del cual se proporcionará el equipamiento comunal que hace falta a los 32 conjuntos de reconstrucción y al mismo tiempo se repararán y/o complementarán las obras de infraestructura deficientes. El programa incluye también el subprograma "Adaptación Urbana de Asentamientos de Población en Estado de Pobreza", dirigido al mejoramiento integral de las condiciones de vida de los habitantes de cinco asentamientos de población en estado de pobreza.

Ambos subprogramas incluyen proyectos de obras civiles para reparar la infraestructura física y proporcionar el equipamiento básico en los 37 conjuntos habitacionales. Incluye también proyectos de fortalecimiento institucional, proyectos de asistencia técnica y asistencia crediticia.

Además, la Municipalidad de Guatemala ejecutará una parte de ese programa, que tiene un monto de US\$ 15.0 millones, lo cual destinará a la ampliación y modernización del catastro de la Ciudad de Guatemala, a la pavimentación de vías públicas, a la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano y al mejoramiento administrativo.

El monto total del Programa es de Q.110.64 millones los cuales se integran por medio de un préstamo de Q.78.39 millones del Banco Mundial y un aporte de Q.32.34 millones de contrapartida local. Los recursos del Banco Mundial se han otorgado a una tasa variable de interés, a un plazo de 16 años, que incluye 5 años de gracia. El período de ejecución está previsto entre 1989 y 1994.

### 3.7 COMENTARIOS

La situación de los servicios básicos en Guatemala confronta serios déficits actualmente y se anticipa que los mismos se agudizarán en los años venideros. Estos déficits vienen a exacerbar aún más la situación crítica que experimenta el sector vivienda ya que parte de que el déficit cualitativo de las viviendas está dado por la falta de servicios básicos.

Las dificultades del sector están dadas entre otras por las siguientes razones:

- o Falta de servicios básicos que aumentan el déficit habitacional. El déficit cualitativo en el sector vivienda es producido por deficiencias en los elementos constitutivos de las viviendas, particularmente la falta de conexión directa de agua potable y/o de drenajes. De acuerdo a las cifras de la sección 2.4 sobre demandas futuras en las áreas urbanas, el déficit cualitativo acumulado hasta 1990 era de 230,000 viviendas, es decir casi tres veces mayor que el déficit cuantitativo, estimado en 86,000 viviendas. Esto refleja la importancia de los servicios básicos para la población, puesto que ésta de alguna manera, y sea formal o informalmente, tiende a resolver su problema de abrigo, en forma individual. Sin embargo, la dotación de los

servicios básicos necesita una acción del sector público, o un esfuerzo comunitario considerable. De aquí la importancia de las acciones del sector público, puesto que puede abatir el creciente déficit cualitativo, actuando como facilitador de servicios básicos. Este papel puede realizarlo el sector público por medio de la desconcentración de los servicios, la coordinación de sus entidades y el uso planificado de sus recursos. El sector público está en capacidad de disminuir también el déficit cuantitativo, al flexibilizar las normas exigidas a los promotores privados en el desarrollo de conjuntos habitacionales. Estas normas actualmente son altas y por consiguiente muy costosas para atender a la población de bajos ingresos.

- o Falta desconcentrar los servicios básicos. En términos de la distribución de los servicios básicos a nivel nacional, puede evidenciarse, más que en cualquier otro componente del desarrollo físico y socio-económico, los desequilibrios y disparidades que afectan al territorio nacional. Los servicios esenciales de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basuras están concentrados fuertemente en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, como consecuencia del alto grado de desarrollo de una sola ciudad en contraste con la debilidad de las restantes ciudades del interior. Esta concentración de población crea una fuerte presión sobre la orientación de las inversiones en servicios básicos, dejando a las demás ciudades con escasos medios para atender sus necesidades. Esta disparidad ha tratado de resolverse, desde 1985, con la creación del sistema regional y sus respectivos Consejos de Desarrollo Urbano y Regional. Sin embargo, aún es necesario fortalecer este proceso, para lograr una desconcentración efectiva de las inversiones en los servicios básicos, dirigida particularmente hacia un número reducido de ciudades, ubicadas estratégicamente en cada región del país para proporcionar los servicios básicos al mayor número de habitantes en el interior del país. Las bases para definir el fortalecimiento del proceso de estrategias del interior del país ya están disponibles en el Proyecto de Apoyo al Desarrollo Urbano y Regional (SEGEPLAN) y tienen su correspondiente apoyo legal en la Constitución Política de la República.
- o Falta coordinar la dotación de los servicios básicos. El INFOM atendió hasta 1985 a las municipalidades de Guatemala, en la dotación de sus servicios básicos, conforme a la capacidad económica de las mismas. A partir de 1986 el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural también intervinieron en la dotación de los servicios básicos. Sin embargo el período enmarcado a partir del 1986, no muestra ningún cambio significativo en la dotación de servicios, aunque si cabe señalar, que existe una mayor dificultad en la asignación de recursos. Esta situación proviene, en buena cuenta, a la falta de planes de desarrollo urbano locales, en los que se integren las necesidades del crecimiento urbano -- tierras, servicios y vivienda, entre otras -- con los recursos de las entidades. Al superponerse los diferentes niveles y entidades que trabajan en una ciudad, crean una falta de coordinación administrativa. Hacen falta instrumentos técnicos y legales que regulen integralmente el crecimiento y el uso del suelo en las ciudades. Las

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

- o Falta de mejor utilización de los recursos financieros disponibles. La Constitución Política de la República creó en 1985 los recursos del ocho por ciento para las Municipalidades. Estos recursos han sido de indudable beneficio. Sin embargo su utilización no ha sido planificada adecuadamente y la falta de capacidad técnica en la gran mayoría de municipalidades contribuyó a que estos recursos se emplearan en obras de menor importancia, siempre que tuvieran el mayor impacto político. La falta de coordinación interinstitucional sumada a la falta de planes de desarrollo urbano local limitaron los efectos de estos recursos. En este sentido se evidencia que hace falta el fortalecimiento de los gobiernos municipales a fin de que las mismas puedan jugar un papel más efectivo en términos del desarrollo urbano y espacial de Guatemala. Asimismo se considera que la falta de planificación en las municipalidades, dentro de los planes del desarrollo regional que competen al Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, debiera corregirse y coordinarse para lograr una mejor utilización de los recursos del ocho por ciento constitucional.

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

El problema habitacional fue identificado como una preocupación vital por el Gobierno de Guatemala que asumió el mando en 1986. Sin embargo, dicha preocupación gubernamental no culminó en un procedimiento institucional operacional orientado a facilitar el flujo de recursos financieros en la construcción de las viviendas. En realidad el hecho es que, el sistema financiero de Guatemala no ha recibido los incentivos necesarios que le permitan convertirse en una actividad segura que propicie más activamente el financiamiento de las viviendas. Asimismo, el sector financiero no tiene la vocación de "viviendista", ni está estructurado para generar hipotecas en las cantidades o en los términos que se precisan para revertir los altos déficits poblacionales existentes en el país.

Este problema no es resultado de las recientes presiones inflacionarias que afectan el país. En los años setenta, cuando las tasas de inflación estaban bien controladas, los préstamos hipotecarios eran realizados con fondos residuales de los bancos, es decir, cuando la demanda de los créditos no-hipotecarios era relativamente débil.

##### **4.1 ANTECEDENTES**

En términos generales, la falta de disposición en los préstamos para viviendas está enmarcada dentro de los siguientes factores:

- o **Limitada generación del ahorro interno.** En Guatemala, como en los demás países en desarrollo, uno de los obstáculos fundamentales en la dotación de las viviendas es el bajo nivel que mantienen los ahorros generados domésticamente. Este obstáculo adquiere grandes proporciones en Guatemala ya que el ahorro interno se mantiene al nivel del 8 por ciento del producto nacional bruto de los años recientes y por debajo del potencial de ahorro a largo plazo del país. Las deficiencias que muestra el ahorro interno es el resultado de la falta de incentivos al ahorro privado que existe en Guatemala, aunado a un sinnúmero de políticas gubernamentales contrarias a estos fines.
- o **Dependencia en el crédito externo.** En Guatemala existe la tendencia de percibir el crédito externo como una de los mecanismos principales en la solución de los déficits habitacionales del país. Sin embargo, la disponibilidad de crédito externo orientado específicamente a la construcción de viviendas y/o a la infraestructura relacionada con ésta, no se constituye en un sustituto duradero del ahorro interno ya que el monto de la asistencia disponible de los gobiernos donantes o las organizaciones internacionales, es limitado.

- o **Problemas institucionales.** El Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), que obtuvo crédito del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), se encuentra atrasado en sus obligaciones. En los últimos años, el uso del crédito conlleva riesgos significativos en torno a la tasa de cambio en virtud de la devaluación constante del quetzal. En la mayoría de los casos el banco central, actuante como agente del gobierno de Guatemala, asume la responsabilidad del repago en dólares y no el prestatario hipotecario o el intermediario financiero que origina la hipoteca. En ese sentido, las pérdidas cambiarias, asumidas por la banca central, más otros beneficios cambiarios otorgados a exportadores e importadores, y el subsidio al petróleo, han ocasionado déficits presupuestarios que conllevan a la disipación de los ahorros domésticos.
- o **Falta de financiamiento a largo plazo.** Las políticas que rigen el sector financiero permiten que el manejo del crédito hipotecario, en gran medida, sea ejecutado por intermediarios que no están en la posición de ofrecer financiamiento habitacional a largo plazo, y por consiguiente, éstos no constituyen fuentes de financiamiento especializadas en esta actividad.

**Cuadro No. 25**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO Y AHORRO TOTAL: 1985-1990**  
 (Millones de quetzales)

Año	PIB	AHORRO TOTAL	AHORRO/PIB (%)
1985	11,179.95	1,281.4	11.49
1986	15,838.07	1,636.5	10.33
1987	17,711.05	2,463.7	13.91
1988	20,543.27	2,814.4	13.69
1989	23,876.08	3,198.5	13.39
1990	28,512.67	5,015.0	17.54

Se anticipa que cualquier esfuerzo para aumentar la disponibilidad de la vivienda, sólo podrá realizarse a partir de un incremento de los ahorros domésticos acompañado de una eficiente movilización del crédito hipotecario. Estas acciones conllevan a cambios extensos en los procedimientos financieros hipotecarios, en la reorganización del sector vivienda y en la asignación de funciones claramente definidas para cada una de las instituciones del sector. Se considera que una modificación que no abarque todos estos aspectos tendrá sólo un limitado efecto en el costo y/o la disponibilidad del crédito hipotecario. La presunción que subyace en este informe es que se requiere realizar cambios profundos en el sistema financiero y en la dimensión de las políticas, en el cual está enmarcado el sector, a fin de disminuir los presentes déficits habitacionales del país.

#### 4.2 DESARROLLO ECONOMICO RECIENTE: INFLACION ACELERADA Y LA INFLUENCIA DEL TIPO DE CAMBIO

La inflación es uno de los problemas más graves que presenta la sociedad guatemalteca, siendo este además uno de los mayores problemas que afecta el sector financiero. En 1989 se experimentaron aumentos de precios del orden de 11.4 por ciento; en 1990 el incremento de la tasa anual fue de alrededor del 70 por ciento. Este proceso, sin precedente en la historia del país, se encuentra agravado por una sucesión de déficits presupuestarios, la mayoría de los cuales fueron financiados por el banco central. Durante 1988 y 1989, la mayoría del potencial inflacionario inherente a la monetización de la deuda pública fue compensado por pérdidas en las reservas internacionales, debido a la intervención de las autoridades del país en apoyo a la tasa de cambio a tales niveles que el quetzal se convirtió en una moneda altamente devaluada en relación al dolar. De hecho, las presiones sobreinflacionarias se ocultaron, al menos temporalmente, en una masiva erosión de la reserva internacional de Guatemala.

Frente a estos antecedentes y en un esfuerzo para contener o revertir cualquier pérdida de capital privado, las autoridades liberaron la tasa de interés en agosto de 1989. Durante 1990, el precio del dolar aumentó en 77 por ciento en relación al quetzal, cambio éste que tuvo consecuencias en aumentos, más o menos equivalentes, de los precios locales corrientes tanto en los productos de importación como en los de exportación.

Las implicaciones políticas son bastante claras, ahora que la tasa de cambio es determinada por el mercado, cualquier aumento en los agregados monetarios es posible que se refleje en la depreciación de la tasa de cambio junto a aumentos en los precios domésticos de mercancías, tanto importadas como exportadas. En el presente, las autoridades no están en posición de controlar la tasa de cambio, ya que en consecuencia, resulta dificultoso reprimir la inflación en períodos de excesiva expansión del crédito doméstico. En síntesis, puede decirse que el vínculo entre el crecimiento monetario, el tipo de cambio y la inflación están fuertemente interrelacionados.

**Cuadro No. 26**  
**COMPORTAMIENTO DE LA TASA DE INFLACION ANUAL Y TIPO DE CAMBIO: 1985-1990**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Tasa inflación anual %	18.7	36.9	12.3	10.8	11.4	70
Tipo de cambio por dolar en Q.	2.96	2.83	2.66	2.63	2.83	5.00

Fuente: Banco de Guatemala

### **43 MOVIMIENTOS DE LA TASA DE INTERES**

Con la ausencia de medidas para reducir el déficit presupuestario, las tasas de interés se movilizaron hacia niveles más altos. A fin de no correr riesgos, los bancos no realizaron cambios en el período posterior inmediato a la decisión de liberar las tasas de interés, quizás porque un incremento generalizado expondría a los prestamistas a pérdidas adicionales, lo que podría conllevar, por otra parte, a un posterior deterioro en las carteras de préstamos de los bancos. Como consecuencia, tanto las tasas de depósitos como las de préstamos comenzaron a subir en febrero de 1990, mientras que las tasas de valores del gobierno se movieron a niveles mucho más altos. Así, las tasas de depósitos, que al inicio del año oscilaban entre el 8 y el 13 por ciento, subieron al 12 por ciento en cuentas a corto plazo y de denominaciones pequeñas, y al 21 por ciento en depósitos mayores con vencimiento a más largo plazo. De la misma manera, las tasas de préstamo aumentaron al 22 y 28 por ciento en meses recientes.

Aún a estos niveles, las tasas de depósito a plazos son más bajas que los retornos de los títulos que ofrece el Banco de Guatemala, denominados Certificados de Valores de Custodia (CENIVACUS). Adicionalmente, las tasas reales de retorno sobre depósitos, después de deducidos los efectos de la inflación, han sido negativas a partir de noviembre de 1989. No es sorprendente en consecuencia, que algunos bancos se hayan visto afectados por grandes retiros de depósitos debido a que los depositantes han tomado ventaja de los altos beneficios de los valores mercadeables, o que hayan colocado sus fondos en organizaciones no reguladas del sector "informal", o que se hayan dedicado a comprar dólares en operaciones especulativas. Algunos bancos son renuentes a pagar tasas más competitivas sobre los depósitos porque la demanda de préstamos ha disminuido. Además, otros bancos están confrontando una gran carga como resultado de los préstamos no ejecutados, siendo así que cualquier aumento en el costo promedio de los depósitos resulta en pérdidas.

Sin embargo, un impedimento más persuasivo para la habilidad de los bancos para movilizar sus depósitos está determinado por las regulaciones sobre el encaje legal, o sea, el requerimiento de mantener reservas no remunerativas contra los depósitos del público. En efecto, los requerimientos de reservas hacen a los bancos sujetos de impuestos implícitos ya que la inmovilización de fondos que no ganan intereses significa una pérdida en el ingreso. Con los requerimientos de reservas establecidos en un 41 por ciento contra la demanda de depósitos retirables con cheque y un 13 por ciento contra depósitos de ahorro y otros valores, el impuesto es relativamente alto. La forma de disminuir las pérdidas es transferirlas a los prestatarios en la forma de tasas de préstamo más altas, o mediante la transferencia de recursos a depósitos con tasas de encaje más bajas. De una forma u otra, los niveles que se han establecido en los requerimientos de reserva disminuyen la habilidad de los bancos para movilizar los recursos financieros y la eficiencia con que los mismos deben operar como intermediarios financieros.

Visto de otra manera, los requerimientos de reserva representan un mandato de crédito sin intereses para el sector público a través del Banco Central, y en consecuencia, facilitan el financiamiento en general del déficit de este sector. Reducir y/o remunerar la reserva ciertamente tendería a reducir la extensión de la tasa de interés, pero sólo al costo de aumentar el déficit consolidado del sector público. Así, hasta que el déficit público sea reducido y las autoridades monetarias estén en posición de flexibilizar los requerimientos de reserva, la capacidad del sistema bancario para extender el crédito a los prestatarios no gubernamentales se mantendrá severamente obstaculizado.

En un ambiente inflacionario, dentro del cual el gobierno es el mayor y el principal prestatario, no causa sorpresa que, durante el pasado verano, posibles prestatarios hipotecarios fueron excluidos. Aquellos bancos que concedieron préstamos hipotecarios residenciales lo hicieron sobre la base de una tasa ajustable y en términos que sólo los prestatarios con alta renta podían hacerles frente. Cabe señalar que lo más frecuente en los acuerdos de préstamos es inclusión de ajustes que aumentan la tasa, sin especificar claramente el tope de su tamaño o la frecuencia.

Adicionalmente, la actividad crediticia con recursos externos, no se realizó con la rapidez que se había planificado en virtud de que los bancos estaban renuentes a originar préstamos a través del uso de créditos oficiales externos, no obstante que dichos préstamos podían descontarse a través del Banco Central y éste asumir el riesgo cambiario. Esta renuencia de los bancos refleja la necesidad que existe en Guatemala de que los procedimientos de redescuento con el Banco Central sean modificados; o bien, que la diferencia del cuatro por ciento entre el costo de los fondos del banco y la tasa cargada al prestatario podría ser simplemente insuficiente para cubrir los costos de los servicios de una cartera de préstamos relativamente pequeña; o bien, que las regulaciones impuestas por los prestatarios del exterior para la utilización de estos recursos no se ajustaban al creciente aumento de los costos de construcción.

En el presente, el mercado hipotecario primario, se encuentra deprimido y parece difícil que vuelva a activarse hasta tanto el gobierno restaure algunas medidas para la estabilización de los precios, revise las políticas de encaje legal y se imprima una certeza en los descuentos de la Banca Central al usar los créditos externos.

**Cuadro No. 27**  
**SISTEMA BANCARIO**  
**(En %)**

Fecha de Vigencia			Tasa Máxima de Interés en Operaciones		Tasa Encaje sobre Depósitos	
Día	Mes	Año	Activas	Pasivas	Monetarias y a Plazo Menor	Ahorro y a Plazo Mayor
-	-	1946	6	2	25	10
-	-	1954	8	7	25	10
-	-	1961	8	7	35	10
-	-	1974	8	7	30	15
-	-	1975	11	9	40	15
-	ENERO	1979	11	9	40	13
-	FEB.	1979	11	9	40	14
-	MARZO	1979	11	9	40	15
-	ABRIL	1979	11	9	40	16
-	JULIO	1979	11	9	40	15
-	AGOS.	1979	11	9	40	14
-	SEPT.	1979	11	9	40	12
-	OCT.	1979	11	9	40	11
-	DIC.	1979	11	9	40	12
-	ENERO	1980	11	9	40	13
-	FEB.	1980	11	9	40	14
-	MARZO	1980	11	9	40	15
-	ABRIL	1980	11	9	40	14
-	MAYO	1980	11	9	40	13
-	JUNIO	1980	11	9	40	12
-	SEPT.	1980	11	9	40	10
-	OCT.	1980	11	9	35	10
14	OCT.	1981	15	13	35	10
15	NOV.	1982	12	9	35	10
01	JUNIO	1986	14	11	35	10
-	JULIO	1986	14	11	37	11
-	AGOS.	1986	14	11	39	12
-	SEPT.	1986	14	11	41	13
23	JUNIO	1988	16	13	41	13
16	AGOS.	1989	LIBRE	LIBRE	41	13
25	AGOS.	1989	LIBRE	LIBRE	41	13
31	OCT.	1989	LIBRE	LIBRE	41	13

Fuente: Sección de Programación Financiera y Bancaria del Banco de Guatemala Hasta el Año 1984.

Nota Técnica: Hasta el 15 de agosto de 1989, la Junta Monetaria fijó las tasas de interés activas y pasivas en 16 por ciento y 13 por ciento respectivamente.

#### 4.4 EL SECTOR FINANCIERO INSTITUCIONAL

La Constitución de la República de Guatemala establece las normas que se deben observar para el funcionamiento del sistema financiero nacional. Es potestad del estado la emisión de moneda y su regulación con el objeto de crear y mantener condiciones monetarias, cambiarias y crediticias favorables al desarrollo de la economía nacional. Con el mismo propósito el estado fomenta la creación y fortalecimiento de las instituciones bancarias

financieras privadas y del Estado, y coadyuva al desarrollo de sus actividades económicas, y vigila su liquidez y solvencia. Las actividades monetarias, bancarias y financieras están organizadas bajo el sistema de banca central, cuya función la ejerce el Banco de Guatemala. Las instituciones financieras del estado se norman por sus leyes específicas.

El sistema financiero nacional está integrado por todas las entidades públicas y privadas que tienen competencia para actuar en áreas generales o específicas del sector. En consecuencia, forman parte del sistema, las dependencias y entidades siguientes: el Ministerio de Finanzas Públicas; el Ministerio de Economía; la Junta Monetaria; el Banco de Guatemala; los bancos de desarrollo de carácter público; los bancos privados (comerciales, hipotecarios, de capitalización, de ahorro y préstamo); las cooperativas; las compañías de seguros; el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA); y otras instituciones más, con menor participación.

El sistema se fundamenta en el contenido de la Ley del Ministerio de Finanzas y Economía, la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, la Ley de Bancos y la Ley Monetaria. Existe además una ley especializada para instituciones de ahorro y préstamo, cuya obsolescencia se manifiesta al no existir instituciones que operen bajo esta normativa.

#### **A) BANCO DE GUATEMALA**

El Banco de Guatemala tiene por objeto promover la creación y el mantenimiento de las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional. El órgano superior del Banco de Guatemala es la Junta Monetaria.

Las regulaciones están encaminadas a resolver principalmente:

- La liquidez y solvencia financiera del sistema bancario;
- La distribución adecuada al crédito;
- Las distorsiones del tipo de cambio del quetzal;
- Los tipos de tasa de interés y de redescuento;
- La seguridad de los depósitos del público por medio del encaje legal;
- La tendencia inflacionista y deflacionista.

#### **B) LOS BANCOS DE DESARROLLO DE CARACTER PUBLICO**

Los bancos estatales han sido creados por el estado para cubrir áreas de desarrollo que no están cubiertas en su totalidad por el sector privado. El Banco de Desarrollo Agrícola, atiende el crédito del pequeño campesino y en alguna medida, la vivienda rural. El Crédito Hipotecario Nacional, fue creado originalmente para atender la demanda de recursos para la vivienda; en el presente ha diversificado sus operaciones y mantiene una posición competitiva con los bancos privados que lo sitúa como una entidad de buen perfil financiero. La Corporación Financiera Nacional, tiene como objetivo impulsar el desarrollo

industrial del país, que a serios problemas administrativos, ha experimentado peligros de quiebra.

El Banco de los Trabajadores, fue creado por el estado mediante el aporte inicial de fondos presupuestarios y la capitalización obligatoria de los trabajadores, con el objeto de fortalecer la actividad crediticia y de ahorro del sector laboral. El desarrollo del banco ha sido lento, y en términos de rentabilidad, después de 30 años no ha reportado dividendos, sin embargo en la media de sus posibilidades, ha atendido la demanda crediticia de los trabajadores.

El Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) es otro intermediario dentro del sistema financiero formal que funciona como institución generadora de hipotecas, al igual que lo es el Crédito Hipotecario Nacional. Los recursos a su disposición, esencialmente depósitos movilizados de fuentes domésticas, préstamos y avances de fuentes externas, y contribuciones de valores del gobierno, son relativamente pequeños. En realidad, los activos totales del BANVI llegan ligeramente a más de cinco por ciento de los activos combinados de todos los bancos.

Los préstamos para la vivienda que origina el BANVI son otorgados en términos más accesibles que aquellos disponibles a través de los otros bancos. Para los préstamos otorgados para la compra de unidades ocupadas por el propietario, el préstamo con relación al valor de la garantía es más alto que el de los otros bancos. Los préstamos a menudo se hacen a plazos de hasta 20 años. Las tasas de interés en años recientes, han oscilado entre cerca del 8 por ciento para la compra de solares y a un máximo de 16 por ciento en hipotecas hechas a prestatarios de ingreso medio.

En el presente, el mayor porcentaje de los préstamos del BANVI está orientado a las necesidades de los grupos de más bajos ingresos y el retorno de su cartera de préstamo es considerablemente más baja que los retornos generados por los bancos hipotecarios, quizá en parte, porque muchos deudores están conscientes de que el BANVI ha sido relativamente lento en actuar contra cuentas morosas. A pesar de esto, el BANVI constituye una institución significativa dentro del sistema financiero, especialmente en lo relativo a la movilización de depósitos y en el proceso de originar créditos hipotecarios. Sin embargo existe el rumor de que en los últimos años, el BANVI ha realizado operaciones de alto riesgo, lo cual ha colocado a esta institución en una situación financiera difícil.

### **C) INSTITUCIONES NO BANCARIAS**

Los intermediarios no bancarios -- compañías financieras, compañías de seguros y fondos de pensión -- juegan un papel muy limitado como prestamistas primarios de hipotecas. La gestión inicial para el otorgamiento de una hipoteca, cualquiera que sea su volumen, debido a la propia naturaleza de la transacción, requiere proximidad a los posibles prestatarios. Si no se puede establecer una extensa red de oficinas, no es posible lograr una buena penetración del mercado; estas instituciones no han logrado localizarse

adecuadamente, por lo cual, sólo pueden tener una intervención periférica como prestamistas primarios. Más aún, no existe ninguna regulación que limite o prohíba un papel activo de los prestamistas secundarios en el financiamiento de la vivienda, lo cual afecta el desarrollo de estas instituciones.

Sin embargo cabe decir, que la participación potencial en el mercado hipotecario por instituciones no bancarias está por desarrollarse y que el tamaño neto de los recursos a su disposición son muy importantes para ser rechazados en los esfuerzo para movilizar de manera creciente recursos financieros en las inversiones de vivienda. Tomado como grupo, los activos de las compañías financieras equivalen a alrededor del 18 por ciento de los activos combinados bajo la administración del sistema bancario y los activos de las compañías de seguros representan otro 9 por ciento del total de los bancos comerciales. Esto no debe interpretarse en el sentido de que estos recursos pueden movilizarse fácil o rápidamente para ser usados en la provisión de créditos hipotecarios, pero no se puede negar el potencial que los mismos representan. Más aún, los inversionistas no bancarios están mucho mejor estructurados para mantener hipotecas a largo plazo que los bancos comerciales. Las compañías financieras en Guatemala tienen el mandato de prestar por términos mayores a un año, y el promedio de los préstamos varía en el rango de 3 a 5 años. El plazo efectivo de las obligaciones contingentes asumidas por las compañías de seguros son aún de más larga duración. En resumen, ambos tipos de instituciones pueden estar más dispuestas como inversionistas en los valores relacionados a las hipotecas que los bancos o cualquier otra organización que está en posición de originar préstamos directamente.

Es de mencionar que dentro de estas instituciones también se encuentran las cooperativas de ahorro y crédito para la vivienda, que han recibido un fuerte impulso de la Confederación de Cooperativas de Vivienda y de la Cooperative Housing Foundation (CHF); sin embargo, el área de atención crediticia se limita a los cooperativistas asociados.

#### **D) BANCOS PRIVADOS**

La legislación bancaria establece las normas que deben observar las entidades privadas que intervengan en el negocio bancario. Los bancos privados se constituyen en sociedades por acciones de responsabilidad limitada y según sus operaciones pueden ser comerciales, hipotecarios, de capitalización, y comercial e hipotecario.

Los bancos comerciales reciben depósitos monetarios y girables con cheque y depósitos a plazo menor, con objeto de invertir en operaciones de corto término. Los bancos hipotecarios, emiten bonos hipotecarios o prendarios y reciben depósitos de ahorro y de plazo menor, con objeto de invertir en operaciones activas de mediano y largo término. Los bancos de capitalización emiten títulos de capitalización y reciben primas de ahorro con objeto de invertir en distintas operaciones activas de plazos consistentes con los de las obligaciones que puedan contraer.

El crédito habitacional está, en teoría, disponible a través de todos los bancos, pero no en la práctica; los bancos hipotecarios juegan un papel puntual en el mercado hipotecario primario originando directamente préstamos residenciales, mientras el papel de los bancos no-hipotecarios es bastante limitado.

Aparentemente para los bancos privados, el financiamiento de programas de construcción de viviendas y préstamos hipotecarios representa sólo un uso marginal de sus fondos. Esta aseveración puede hacerse a pesar de que las fuentes oficiales no suministran una indicación significativa sobre la distribución del crédito bancario; la limitada información que se encuentra disponible sugiere claramente, que los préstamos hipotecarios en gran medida son una parte muy pequeña de la actividad de préstamos de la banca privada.

Sin embargo, algunos bancos privados son más activos en los préstamos hipotecarios que otros. El banco Granai & Townson, S. A. por ejemplo, ha indicado que mantiene una cartera de préstamo en forma de hipotecas de alrededor del 20 por ciento de su cartera total, siendo la mayoría de ellos para unidades ocupadas por sus dueños. El Banco Inmobiliario, mantenía cerca del 12 por ciento de su cartera de préstamos en hipotecas residenciales antes de que fuera adquirido por un banco extranjero. Sólo otras tres instituciones, el Banco del Agro, el Banco de la Construcción y el Banco del Ejército, manifiestan que tienen más del 10 por ciento de su cartera en préstamos hipotecarios. Los otros doce bancos restantes del sistema han sido altamente selectivos e intermitentes prestamistas hipotecarios. Tomados en su conjunto, el sistema combinado de fondos de hipotecas aseguradas y otro tipos de préstamos en bienes raíces, representan más o menos el cuatro por ciento de los activos reportados por los bancos al final de 1989.

Lo anteriormente expresado no significa que los bancos privados no puedan jugar un papel significativo en la gestión de nuevos préstamos. Por el contrario, estas instituciones pueden tener una actividad de gran alcance dentro del proceso de créditos hipotecarios; los problemas que conforman dichos bancos son más bien el resultado de las regulaciones bancarias vigentes, cuyos efectos se traducen en una limitación de los incentivos a que los bancos presten en base a un largo plazo; por ejemplo, hasta 1989, las tasas de préstamo estaban sujetas a límites máximos establecidos por las autoridades monetarias, y éstas no se diferenciaban por el plazo o tipo de préstamo.

Adicionalmente, la habilidad de los bancos para generar un volumen adicional de hipotecas, se ha visto inhibida por un conjunto de regulaciones. De acuerdo a la ley bancaria, la cuantía de los préstamos hipotecarios está limitada al 50 por ciento, salvo las operaciones realizadas por el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), en donde el rango del valor del préstamo puede llegar tan alto como a un 100 por ciento, pero los tipos de unidades elegibles a ser aseguradas son bastante limitadas.

También, todos los nuevos préstamos, incluyendo los hipotecarios, están sujetos a un impuesto fiscal de un 3 por ciento, lo cual se suma a los costos de cierre, siempre que el prestatario toma un nuevo préstamo o refinancia una hipoteca ya existente. El efecto, tanto

del impuesto fiscal como los requerimientos de garantías, han impedido la habilidad de los bancos privados a mediar efectivamente entre los depositantes bancarios y los prestatarios de hipotecas. Sin embargo, debe enfatizarse que estos bancos son semejantes a los que funcionan en otros países. Los mismos constituyen un vehículo apropiado para la extensión de préstamos hipotecarios a largo plazo y a tasas fijas, pero, en la medida en que las tasas de préstamos son reguladas por límites en la tasa de interés, el iniciar hipotecas a tasas ajustadas no resulta una alternativa funcional. Apenas en 1990, las tasas de interés fueron liberadas por lo que en ese sentido se prevee un cambio en la actividad crediticia en general.

El funcionamiento operativo de los bancos se ha deteriorado en términos generales en años recientes, en la medida que los mismos han tratado de captar recursos de ahorros de bajo costo, el número de sucursales ha crecido con instrumentos de ahorro diferenciado, lo cual sin duda aumenta los gastos operacionales de estas instituciones. Asimismo, existen indicadores de que los bancos han experimentado considerable deterioro en la calidad de sus carteras de préstamos, debido entre otros motivos a que los bancos lucen poco dispuestos a pagar tasas más altas a sus depositantes ya que los gastos de los intereses pueden tender a crecer más rápidamente que los ingresos por intereses. Como resultado, algunos bancos han comenzado a buscar retornos más altos en un esfuerzo para compensar la pérdida de intereses en aquellos préstamos no ejecutados.

Por último se señala, que los bancos aumentaron su presencia en el mercado hipotecario al momento de tener éstos una relativa liquidez y cuando la demanda para préstamos comerciales a corto plazo era relativamente baja. Sin embargo, puede decirse que el efecto de limitar la tasa de interés, provocó que cualquier diferencia entre las tasas hipotecarias a largo plazo y los préstamos comerciales a corto plazo, nunca fuera lo suficientemente grande para incentivar a los bancos a moverse hacia los préstamos hipotecarios de manera agresiva.

#### **E) BANCOS DE AHORRO Y PRESTAMO**

La legislación guatemalteca prevee el funcionamiento de Banca especializada de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar. Al amparo de esta ley, se creó el Banco Inmobiliario, S. A. y el Banco Granai & Townson (ver también 4.4, D de esta sección).

Originalmente, el objeto de estas instituciones, era captar al ahorro contractual, con destino al desarrollo habitacional y construcción de viviendas. Sin embargo, el auge de la banca comercial, como un ente competitivo, aunado con la inexistencia técnica y financiera de un organismo central del sistema, puede considerarse como una de las causas para que, posteriormente, se convirtieran los mismos en bancos comerciales e hipotecarios.

Con la transformación de estos bancos, prácticamente, el sistema de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, dejó de funcionar. A la fecha, la Ley de Ahorro y Préstamo continúa

vigente sin aplicación práctica, debido a dos situaciones fundamentales; obsolescencia de la ley y ausencia del organismo central.

En los últimos años, se han conocido 5 proyectos de ley, que incluye la creación de fondos para la vivienda; sin embargo, por razones que se desconocen, han quedado archivadas en el Congreso de la República.

**Cuadro No. 28**  
**SISTEMA BANCARIO**  
**PRESTAMOS Y DESCUENTOS POR DESTINO ECONOMICO**  
**SALDOS AL FINAL DE CADA PERIODO (Miles de quetzales)**

Concepto	1985	1986	1987	1988		1989			
	Diciembre	Diciembre	Diciembre	Junio	Septiembre	Diciembre	Marzo	Junio	Septiembre
<b>T O T A L</b>	<b>1,831,104</b>	<b>2,033,112</b>	<b>2,626,887</b>	<b>2,768,696</b>	<b>2,904,761</b>	<b>3,037,498</b>	<b>3,179,906</b>	<b>3,199,911</b>	<b>3,265,758</b>
AGRICULTURA, GANADERIA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA . . . . .	372,692	383,817	415,241	414,529	443,884	449,347	435,508	424,246	456,887
MINAS Y CANTERAS . . . . .	3,877	4,144	6,596	6,411	6,827	7,485	6,624	8,683	9,511
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	415,548	467,482	678,035	741,730	762,480	817,701	867,209	882,603	863,842
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	3,741	6,838	4,457	2,800	2,636	2,359	2,246	4,793	5,158
CONSTRUCCION . . . . .	189,601	200,125	232,610	258,468	277,761	269,308	304,645	326,759	354,533
Vías de Comunicación	3,352	3,021	2,758	2,117	2,102	2,938	2,233	2,264	2,417
Edificios . . . . .	28,441	25,781	37,891	45,002	47,503	51,886	55,015	60,876	73,345
Viviendas . . . . .	148,769	157,837	177,877	196,370	210,030	212,146	222,540	236,502	247,857
Otras . . . . .	9,039	13,486	14,084	14,979	18,126	22,338	24,857	25,117	31,304
COMERCIO . . . . .	332,136	439,910	598,939	628,622	661,620	879,568	740,937	728,946	729,312
TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	10,847	15,036	28,455	28,483	30,739	35,217	35,510	37,773	38,151
ESTABLEC. FINANCIEROS, BIENES INMUEBLES Y SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS . . . . .	125,013	132,718	161,329	166,763	180,057	209,405	213,195	217,666	224,475
SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES									

**F) EL INSTITUTO DE FOMENTO DE HIPOTECAS ASEGURADAS (FHA)**

El objeto de la actividad del FHA es promover la construcción de viviendas mediante el Seguro de Hipoteca. Este seguro garantiza al inversionista (entidades bancarias y otros) que otorga los préstamos para la vivienda, la recuperación de su capital, intereses, costos y gastos, en caso de que el prestatario incumpla con el pago de su obligación.

El FHA es una institución estatal y, desde su fundación en 1961 a diciembre de 1990, ha emitido 21,321 seguros de hipoteca por un monto de 358.9 millones de quetzales. La cartera de seguros, al 31 de diciembre de 1990, se estima en 176.0 millones de quetzales.

El aporte del estado para iniciar sus operaciones fue de 0.9 millones de quetzales. Al cierre de las operaciones del año 1990 se estima que su capital, reservas y superávit asciende a 14.5 millones de quetzales, con un total de activo de 23.2 millones de quetzales. La posición financiera del FHA hace de la institución una de las pocas que mantiene tiene autonomía financiera en Guatemala. También ha sido determinado que la institución goza de buena capacidad técnica en términos de su personal y es una entidad sana en relación a su gestión administrativa y financiera.

Esta última aseveración se fundamenta en el hecho que durante los últimos 5 años, el FHA obtuvo utilidades por 1.3 millones de quetzales en promedio anual, cantidad muy por encima de la obtenida por el resto de instituciones del sector público. Sin embargo, en los últimos años se ha contraído el monto de sus operaciones, lo que motivó la reducción de su personal a únicamente 100 empleados.

Respecto a su actividad, existe el criterio que los estándares del FHA son inflexibles, además de que el sistema en sí tiene un costo más elevado de gastos de cierre y servicio de la deuda que otros créditos para la vivienda. En efecto las operaciones con seguros de hipoteca añaden a los créditos un valor del uno por ciento anual del costo de la prima que cobra el FHA, además de la comisión por administración que cobra la entidad que administra la deuda. Para los gastos de cierre se reconoce el 5 por millar de préstamo al FHA, y el inversionista o banco financiero cobra una comisión que ha alcanzado hasta el 10 por ciento del valor del préstamo. En conclusión, lo que cobra el FHA es mínimo en comparación con el incentivo que se otorga al banco participante.

En relación a las normas del FHA, para la emisión del Seguro de Hipoteca existen dos riesgos que son examinados por el FHA:

- o Capacidad de pago del prestatario, representada hasta por 30 por ciento del ingreso familiar, la cual viene a ser el pago mensual para el retorno del capital y del servicio de la deuda. Este porcentaje resulta adecuado para las familias situadas en la mediana de ingresos de la población, sin embargo se tiene conocimiento mediante encuestas realizadas, que las familias situadas por debajo de la mediana destinan un porcentaje mayor para el pago de vivienda.
- o El FHA puede atender viviendas hasta de 13 metros cuadrados de construcción en un terreno de 64 metros cuadrados y los proyectos deben ajustarse a la legislación urbana, municipal y a las normas del FHA. En la coyuntura económica Guatemalteca, debido al alza de los costos de construcción, una vivienda de este tipo, resulta inalcanzable para las familias de más bajos ingresos. En efecto una vivienda de este tipo, costaría en el área metropolitana unos Q. 17,000.00, a 20 años plazo y

con tasas del 25% anual, resulta un pago mensual superior al 30% del salario mínimo legal de un grupo familiar de tres miembros que aportan sus ingresos. Además, los bancos son renuentes a participar en préstamos de poca cuantía.

- o A veces, el costo de los proyectos resulta elevado en virtud de los requerimientos exigidos para la declaratoria de elegibilidad. Esta regulación, incluye la calidad de los materiales de construcción, la observancia de normas antisísmicas y la presentación de los servicios básicos del proyecto, es decir - agua potable, energía eléctrica, drenajes, calles y otros gastos, los cuales se suman al costo de urbanización de los terrenos.

**Cuadro No. 29**  
**SEGUROS DE HIPOTECA EMITIDOS, RECLAMOS DE SEGURO PAGADOS**  
**Y SU ESTRUCTURA PORCENTUAL: 1962 - 1988**  
**(En Unidades y miles de quetzales)**

Año	Seguros Emitidos		Reclamos de Seguro		Relación Porcentual %	
	Casos	Valor	Casos	Valor	Casos	Valor
TOTAL	20,100	323,624.9	752	13,888.8	3.74	4.29
1962	3	29.3	-	-	-	-
1963	250	1,569.8	-	-	-	-
1964	627	3,406.7	-	-	-	-
1965	642	6,023.8	-	-	-	-
1966	630	5,736.2	3	27.4	0.48	0.48
1967	729	6,170.0	11	106.4	1.51	1.72
1968	724	6,168.9	56	553.0	7.73	8.96
1969	729	6,074.4	58	575.9	7.96	9.48
1970	461	3,930.7	75	715.3	16.26	18.20
1971	654	4,538.0	85	855.1	13.00	18.84
1972	1,155	7,212.9	42	407.1	3.64	5.64
1973	639	4,441.8	38	337.5	5.95	7.60
1974	691	4,762.2	29	283.4	4.20	5.95
1975	502	5,328.0	15	129.9	2.99	2.44
1976	300	3,943.0	5	58.1	1.67	1.47
1977	371	5,131.1	-	-	-	-
1978	418	6,587.6	-	-	-	-
1979	885	16,075.1	4	27.5	0.45	0.17
1980	1,181	27,094.9	2	12.2	0.17	0.05
1981	1,304	31,538.9	-	-	-	-
1982	1,511	36,383.2	8	215.6	3.30	0.59
1983	1,454	33,131.3	23	678.8	1.58	2.05
1984	1,420	31,011.0	44	1,268.5	3.10	4.09
1985	1,238	27,043.7	115	3,343.3	9.29	12.34
1986	792	17,240.8	89	2,763.6	11.24	16.03
1987	416	9,302.3	25	813.5	6.01	8.75
1988	474	13,349.3	25	716.5	5.28	5.37

Fuente: Departamento de Estadística y Control de Bienes del FHA.

A fin de hacer más accesible el sistema FHA, para las familias de bajos ingresos, se ha insistido en la modificación de ley a fin que se extienda el Seguro de Hipoteca a lotes con servicio, sin embargo existe el criterio generalizado de que este tipo de crédito deba ser atendido por el Banco Nacional de la Vivienda. Puede decirse en términos generales, que el criterio del FHA es conservador, pero sin embargo también cabe señalar que a esto se debe el bajo nivel de los siniestros ocurridos en relación a las operaciones realizadas, que apenas alcanzan, desde su fundación, el cuatro por ciento.

#### **4.5 RIESGOS EN LAS TASAS DE INTERES Y DE CREDITO**

Como en cualquier tipo de obligación a largo plazo, los préstamos 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 estaban reguladas hasta un límite máximo. De hecho, el riesgo del crédito o del repago del préstamo hipotecario residencial parece ser mucho menos serio en Guatemala que en muchos otros países. En contraste, los riesgos de la tasa de interés se han convertido en muy reales, y estos riesgos pueden llegar a convertirse en menos manejables en los próximos años ahora que la tasa de intercambio está flotando y los límites en las tasas de interés han sido eliminados. Se considera que si el sistema financiero habitacional puede evolucionar con el tiempo, nuevos procedimientos deberán ser introducidos para permitir que, tanto el prestamista como el prestatario, puedan ajustarse a un ambiente en el que las tasas de interés son mucho más volátiles. Sin lugar a dudas, la aseveración de menores riesgos en Guatemala lo constituye el hecho de que los préstamos son menores al 50% del valor de la garantía y cuando se exceden los créditos se aseguran con el FHA.

##### **4.5.1 RIESGOS CREDITICIOS**

En la forma que los contratos de préstamo han sido estructurados en Guatemala, quien presta disfruta de sobre protección contra los riesgos de pérdida en el caso de incumplimiento. Despojada de todas sus complejidades legales, la hipoteca conlleva a que el acreedor tenga un derecho sobre el bien inmueble, el cual se convierte en completamente ejecutable si el prestatario no lleva a cabo los términos del contrato. Las hipotecas en Guatemala no son diferentes de los acuerdos estándares de los Estados Unidos; la diferencia principal radica en que los prestamistas en Guatemala disfrutaban de medidas algo especiales de protección en virtud del hecho de que las hipotecas no aseguradas son legalmente limitadas a un 50 por ciento del valor del activo fundamental. En efecto, el préstamo es tan garantizado que, si un prestamista tiene que ejecutar los procedimientos para la reventa de la propiedad, son casi siempre más que adecuados para recobrar el saldo del préstamo, los costos judiciales y un interés acumulado.

Aparte de la garantía fundamente, el seguro de hipotecas del FHA provee una medida extra de protección. Este seguro, protege contra pérdidas del principal, intereses y costos judiciales que puedan resultar de la falta de pago, y sólo es utilizable después de que el prestamista haya agotado todos los esfuerzos legales para recobrar el préstamo. Dicho seguro provee protección por un período de un año en relación a la morosidad que puede resultar al ejecutar el procedimiento de cobro judicial. Como resultado, muy pocos préstamos hipotecarios residenciales dejan de ser pagados; la incidencia de falta de pago en Guatemala en los bancos privados, no es significativamente más grande que la que ocurre en los Estados Unidos. En este sentido se mantiene la percepción de que los préstamos hipotecarios destinados a familias de bajos ingresos económicos no representan un riesgo crediticio, siendo esto difícil de determinar ya que no existe información disponible sobre la relación entre la morosidad y el monto del préstamo. También cabe indicar, que parece no existir una auditoría externa sobre cuentas morosas, ni información publicada sobre la experiencia en morosidad, ni criterio uniforme en torno a la clasificación de los créditos hipotecarios ejecutados. Estas brechas en la información son muy serias, y deben ser llenadas lo más pronto posible de manera que tanto los participantes en el mercado y los funcionarios públicos puedan hacer estimados confiables de los riesgos crediticios que existen, así como de los costos que puede originar cualquier nuevo programa de seguro hipotecario a ser introducido.

#### 4.5.2 RIESGOS EN LA TASA DE INTERES

Los riesgos en la tasa de interés han sido más difíciles de manejar en los bancos debido a que las tasas fijas de préstamo prevalecen sobre la concesión de créditos hipotecarios. Se anticipa que el elemento esencial de este problema persistirá en la medida en que cualquier préstamo a largo plazo sea financiado con depósitos y otras fuentes de fondos a corto plazo. Cuando las tasas de interés en el mercado suben (sea en valores comerciales de intercambio o en el sector informal financiero) los bancos deben ofrecer tasas más altas para los depósitos o correr el riesgo de fuertes retiros de depósitos. Esto significa que todas las deudas deben ser refinanciadas a tasas más altas. Sin embargo, los préstamos hipotecarios deben seguir su curso con la tasa anterior y dada la larga vida de las hipotecas, las tasas de interés, que muy bien pueden estar por debajo de las tasas corrientes en el mercado, limitan la base de su rendimiento.

El riesgo es mayor en Guatemala porque es muy difícil para los bancos extender el promedio de vencimiento de los pasivos que tienen. Este problema se agrava ante el hecho de que la disponibilidad habitacional es baja y los alquileres son elevados por lo que es frecuente que los dueños que ocupan una vivienda se mantengan en ella por un largo período, a menudo, hasta que las hipotecas sean ejecutadas.

El segundo elemento del problema se relaciona con los préstamos hipotecarios nuevos, en virtud de la liberación de tasas de interés en agosto de 1989. El problema se profundiza más aún, debido a que los bancos están en la libertad de aumentar la tasa de interés en

períodos de crecientes presiones inflacionarias mientras la población de clientes calificados para endeudarse a tasas más altas se comprime dramáticamente. En efecto, con una tasa fija, la obligación de pago mensual o anual permanece sin cambios por toda la vida del préstamo a cualquier nivel de interés. Sin embargo, la carga del pago cambia rápidamente con las tasas variables, en respuesta a la expectativa de tasas de inflación más altas. El resultado es que gran mayoría de posibles prestatarios se convierten en inelegibles a medida que las tasas hipotecarias se hacen más altas. Como consecuencia, en los períodos de inflación creciente, las tasas hipotecarias no crecen tan rápido como lo hacen otras, o crecen, pero la demanda efectiva por crédito hipotecario se deteriora muy rápidamente.

Adicionalmente, con el rápido aumento de las tasas de interés durante los pasados doce meses, muchos bancos han visto aumentadas las cargas de la herencia de préstamos hipotecarios hechos en períodos anteriores a tasas más bajas. Por ejemplo, entre los prestamistas más activos de hipotecas, el Banco de Agro, tiene cerca de la mitad de su cartera hipotecaria en préstamos hechos a tasas del 9 por ciento o más bajas y estos préstamos en promedio esperan su vencimiento hasta por un período mayor de 7 años; en el Banco Inmobiliario, más del 65 por ciento de su cartera hipotecaria consiste en préstamos con tasas más bajas del 9 por ciento y la mayoría de estos préstamos tienen cerca de 5 años para vencerse; el Banco Granai & Townson ha logrado establecer que la mayoría de sus préstamos hipotecarios estén comprometidos a tasas que varían entre el 12 y el 14 por ciento, pero aún a estos niveles el promedio de retorno de la cartera hipotecaria es todavía insuficiente para cubrir los costos totales de la intermediación financiera.

En realidad, la adquisición de una vivienda para la mayoría de las familias guatemaltecas se vuelve cada día más crítica; mientras las tasas de interés aumentan rápidamente, los salarios permanecen más bien estáticos.

#### **4.5.3 TASAS HIPOTECARIAS AJUSTADAS**

En el presente ningún banco en Guatemala 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 grandemente.

En un esfuerzo por impedir su exposición a los riesgos de la tasa de interés, la mayoría de los bancos guatemaltecos han comenzado en mayor número a ofrecer tasas hipotecarias ajustables, lo que puede ser vinculado a una serie de acuerdos de préstamo a corto plazo cuya renovación es garantizada hasta que el monto total de la hipoteca es pagado. Esto es, la hipoteca provee ajustes periódicos en las tasas de préstamo de acuerdo a los cambios en las tasas de interés en el mercado.

Como consecuencia, cuando los depósitos son refinanciados o renovados a las tasas de interés del mercado, las tasas hipotecarias también cambian, de manera que la distribución de la tasa o el ingreso por los intereses estén mejor protegidos.

En realidad el principal problema es que todo el peso de los riesgos de la tasa de interés es transferido a quienes toman el préstamo y éstos generalmente no están en posición de asumir los mismos. Cabe señalar que en la mayoría de los países, los ajustes en la tasa están atados a una clara tasa de referencia, generalmente a una tasa determinada por el mercado sobre valores gubernamentales, o bien la mayoría de los instrumentos de ajuste de la tasa establecen límites sobre la frecuencia y el tamaño del aumento de la tasa que el prestatario puede pagar. En la forma particular en que las tasas hipotecarias en Guatemala han sido adoptadas, el acuerdo de préstamo no contiene tales salvaguardas. El acuerdo permite al prestamista aumentar la tasa de tiempo en tiempo, a su discreción y sin referencia a ninguna tasa de mercado claramente definida. En algunos casos, los ajustes de la tasa están vinculados a decisiones tomadas por la Junta Monetaria.

Bajo estos procedimientos, todo el peso de los riesgos de la tasa de interés es transferido al prestatario. Esto sin embargo no debe verse como si el aumento discrecional en las tasas sería inevitablemente abusivo, pero si debe considerarse que en el caso de un aumento traumático de la tasa, el prestatario tiene como opciones refinanciar el préstamo con otro prestamista o ir a la corte por protección. Ambas opciones son inciertas y costosas.

Por último debe señalarse que en Guatemala no existe un instrumento de protección al proceso inflacionario, tanto en relación al acreedor como al prestatario. Con las tasas presentes de inflación, los prestamistas que dependen de fondos no subsidiados, tan solo pueden originar préstamos a tasas fijas muy elevadas, lo cual no puede ser económicamente enfrentado por la mayoría de los prestatarios. Las tasas hipotecarias ajustadas, resultaran igualmente no funcionales aún sean éstas ofrecidas a tasas iniciales muy bajas. El instrumento que ofrece protección contra los riesgos de la tasa de interés, puede resultar a los que prestan, de mayor riesgo crediticio. Hasta tanto el presente proceso de inflación no esté más controlado, no podrá existir un instrumento hipotecario adecuado tanto para el prestamista como para el prestatario.

Esta evaluación considera que una de las principales prioridades para reestructurar el sistema financiero de Guatemala es contener el proceso inflacionario y desarrollar un conjunto más diversificado de instrumentos hipotecarios y mecanismos financieros, así como fórmulas que reduzcan algunos de los riesgos señalados.

#### **4.5.4 EL RIESGO DE DESVALORIZACION**

No obstante la aplicación de tasas hipotecarias ajustables en los nuevos préstamos, como realidad financiera, la hipoteca está expuesta a perder su valor efectivo por resultado del presente proceso inflacionario, es decir el saldo del deudor disminuye su poder adquisitivo. En efecto, se considera difícil que en 1991, los bancos apliquen a sus préstamos tasas superiores al 70 por ciento, según la inflación observada en 1990. Se prevee que la solución pudiera ser la aplicación de sistemas de créditos indexados o de corrección monetaria, sin embargo las experiencias, no muy exitosas de América del Sur, aunadas a la estructura

salarial de Guatemala, no ofrece un campo propicio para estos modelos. Se considera que podría ser más factible la aplicación de nuevos métodos de amortización de préstamos que den como resultado, recuperaciones más rápidas y en el mismo plazo, de las inversiones efectuadas por los bancos en un préstamo habitacional.

#### **4.5.5 LOS RIESGOS DE ORDEN JURIDICO, ADMINISTRATIVO Y FISICO**

En términos jurídicos y/o administrativos, la hipoteca está expuesta a presentar varios problemas. Por ejemplo dentro del sistema FHA los bancos se ven imposibilitados de acudir al descuento del Banco Central, en virtud de errores cometidos en los contratos de constitución del crédito o bien en la incorrecta interpretación de parámetros establecidos en ciertos programas habitacionales. No existe en Guatemala un seguro capaz de cubrir estos riesgos, a pesar de que estos riesgos se pueden minimizar fácilmente con la cuidadosa selección y capacitación del personal que interviene en estas operaciones.

Sin embargo, lo riesgos tales como el deterioro o destrucción de la parte física de la vivienda, la falta de un adecuado mantenimiento, la ocurrencia de incendios, terremotos y otros desastres naturales, están cubiertos en virtud de que en Guatemala todos los créditos otorgados para la vivienda deben asegurarse contra estos factores.

#### **4.6 OTROS NUEVOS INSTRUMENTOS A CONSIDERAR EN EL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL**

Como se ha venido expresando, el desarrollo económico reciente en Guatemala, caracterizado por una inflación acelerada y devaluación de la moneda ha influido de manera negativa en el financiamiento habitacional. Esta situación ha sido agravada en la medida en que las autorizadas monetarias y el gobierno no han reaccionado con políticas orientadas a estimular y proteger la continuidad de las instituciones financieras especializadas en el otorgamiento de créditos a largo plazo. En Guatemala las políticas de corto plazo tomadas por la Junta Monetaria han afectado adversamente la disponibilidad de financiamiento a largo plazo para la vivienda; sin embargo el sector privado financiero, continuó realizando operaciones en forma marginal, motivado quizás, por una proyección de sus operaciones a resolver en parte el problema social de la vivienda o simplemente porque el financiamiento habitacional está protegido, en gran medida, de los riesgos que representan la actividad crediticia.

Además de la influencia de la economía y la falta de estímulos al sector privado, puede decirse que el problema se agrava en virtud del bajo nivel de ahorro y las limitaciones del sector público para invertir recursos por lo cual se anticipa que quizás no exista una solución fácil o rápida a la escasez habitacional de Guatemala.

No obstante estos obstáculos, esta evaluación considera que pueden movilizarse recursos financieros adicionales para el crédito hipotecario a través de políticas deliberadas. El hecho visible es que Guatemala posee las bases de una infraestructura financiera capaz de generar un aumento sostenido del flujo del crédito hipotecario y puede desarrollarse un sistema razonablemente operativo de financiamiento habitacional. Sin embargo estos aspectos demandan el desarrollo de nuevas instituciones, lo cual puede tomar un largo período de tiempo; mientras tanto se considera que deben identificarse una serie de políticas orientadas a mejorar la operatividad y la estructura del sistema financiero actual.

#### 4.6.1 REQUERIMIENTO DE RESERVA-ENCAJE LEGAL

Quizá el impedimento más grave para una intermediación financiera más eficiente en Guatemala, resulta en los altos niveles de requerimiento de reservas no remunerativas como instrumento de política monetaria. La reducción de las tasas de reservas o de encaje legal y la orientación de estos recursos al financiamiento habitacional es un mecanismo financiero que ha sido mencionado, sin embargo, esta decisión corresponde únicamente a las autoridades monetarias.

Los requerimientos equivalen a un impuesto sobre el ingreso de los bancos y sólo se pueden evitar transfiriendo su peso a los depositantes en la forma de tasas bajas de interés, o a los prestatarios mediante tasas de préstamo más altas. De cualquier modo, el efecto de los requerimientos es ampliar la extensión de las tasas de interés bancarias, y en el proceso, limitar la habilidad de los bancos para realizar su función esencial como intermediarios financieros.

Cualquier reducción permanente en los requerimientos de la reserva puede contribuir a una actuación más eficiente del sistema bancario, y cualquier mejora en la eficiencia facilitaría un aumento en el flujo del crédito hipotecario. Sin embargo, una reducción en los requerimientos de la reserva, en si misma, no garantiza un aumento en la disponibilidad del crédito habitacional, por lo cual se considera que el problema debe ser enfocado por las autoridades monetarias mediante el uso de los créditos de reserva contra los préstamos para las viviendas.

Asimismo, se considera que el uso de créditos de reserva debe ser analizado extensamente ya que su introducción podría repercutir dramáticamente en el flujo hipotecario. En su forma más simple, un crédito de reserva para préstamos hipotecarios permitiría al banco considerar al menos parte del monto del préstamo de la cartera de crédito para vivienda, por ejemplo: el 10 por ciento como un valor elegible para satisfacer los requerimientos de reservas. En efecto, esta modalidad liberaría las reservas que de otra manera se mantendrían en forma no remunerativa para uso de otras actividades de préstamo. Claramente, un crédito de reserva para hipotecas con seguro del FHA incentivaría la originación de hipotecas ya que el crédito aumenta el beneficio de los activos.

La hipoteca que aplicaría a este tipo de crédito podría detallarse a través de una regulación a ser usada al implantar una política de esta clase, especialmente cuando el crédito se aplique a préstamos hipotecarios residenciales por debajo de cierto nivel, tales como los designados para los grupos de ingreso medio y bajo. Aún más, los créditos podrían aplicarse sólo a los aumentos de los préstamos hipotecarios bancarios, ya que el efecto que se busca es incentivar nuevos préstamos, más que recompensar o penalizar a los bancos por su presencia o ausencia en el mercado hipotecario en períodos anteriores.

Todas estas posibilidades producen una variedad de aspectos técnicos, pero el principal esfuerzo de esta naturaleza es claro: el crédito de reserva podría proveer incentivos para todos los bancos, consistente con los mecanismos de mercado. Se considera esto produciría una competencia más significativa en el proceso total de originar hipotecas.

Las normas que establecen el encaje bancario regulan el hecho de que los bancos estén obligados a mantener en el Banco de Guatemala, en forma de depósitos de inmediata exigibilidad, una reserva proporcional a las obligaciones de depósitos que los bancos tengan a su cargo, y en este sentido, corresponde a la Junta Monetaria, establecer los porcentajes dentro de límites no inferiores al 10%, ni superiores al 50%; en consecuencia, pretender reducir a cero el encaje bancario, obligaría acudir al Congreso de la República a fin de modificar esta regulación, situación que resulta muy complicada.

La Junta Monetaria sí puede regular el encaje dentro de esos límites y orientar la actividad crediticia de los bancos, por lo que un incentivo de esta naturaleza, beneficiaría a los bancos del sistema financiero nacional y al financiamiento de la vivienda. Esta medida es de gran efecto: en diciembre de 1989, los depósitos ascendieron a 4,356.6 millones de quetzales, para una reserva total -- no remunerativa de 863.8 millones de quetzales.

La tendencia de las autoridades monetarias consistió en establecer un solo porcentaje de encaje (25%), por lo que, para 1991 la reserva o encaje legal será un poco más de mil millones de quetzales. Esta evaluación considera que los poderes de decisión correspondientes deben realizar todo el esfuerzo posible para reducir el encaje o hacer remunerativas estas reservas y orientarlas al crédito habitacional.

#### **4.6.2 EL CREDITO EXTERNO Y LA PARTICIPACION DE OTROS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS**

Se anticipa que Guatemala tendrá necesidad del crédito externo proveniente de gobiernos donantes, por muchos años, para resolver parcialmente su déficit habitacional. Para que la asistencia sea totalmente efectiva, es importante enlistar la participación de organizaciones que puedan constituirse en iniciadoras de crédito para los grupos de más bajos ingresos, en virtud de que se ha establecido que los bancos privados no son el conducto más apropiado, al menos en Guatemala, para la utilización de estas líneas de crédito hacia estos grupos sociales. Por ejemplo en los términos del Programa de Préstamos Garantizados para la

Vivienda, el Banco Central asume todo el riesgo cambiario, y cualquier préstamo hipotecario, originado dentro del programa, es descontado por el Banco Central a una tasa del 4 por ciento más baja que la tasa cargada a la hipoteca. Un banco participante puede fácilmente reconstruir su liquidez tan pronto como el préstamo es hecho, por lo que de esa manera el banco actúa simplemente como un originador de préstamos y compañía de servicios. Sin embargo, con pocas excepciones, los bancos nunca han sido muy agresivos en el desarrollo del negocio hipotecario, mucho menos con los prestatarios de bajos ingresos cuyas necesidades de préstamo son relativamente pequeñas.

Se considera que para llegar a los grupos de bajos ingresos, los gobiernos donantes deben hacer todo el esfuerzo posible para aprovechar la experiencia de las organizaciones no gubernamentales. Un ejemplo de la actividad de este tipo de organizaciones lo constituye la Cooperative Housing Foundation, la que, en colaboración estrecha con las cooperativas de viviendas y sus uniones de crédito afiliadas, han estado desde hace mucho tiempo envueltas en una variedad de proyectos habitacionales por todo el país (ver también otras instituciones que realizan labores similares descritas en la estrategia sobre el Sector Informal de esta evaluación).

La mayoría de las veces, sin embargo, estas organizaciones tienen sólo un limitado e incierto acceso a las fuentes domésticas de financiación. En total, los fondos manejados por las uniones de crédito son de monto pequeño y sólo parte de estos recursos pueden estar a disposición para préstamos relacionados con la vivienda. De tiempo en tiempo, el crédito puede estar disponible a través de instituciones del sector público -- ya sea el Banco Nacional de la Vivienda, el Crédito Hipotecario Nacional o el Banco de Desarrollo Agrícola -- pero ninguna de estas instituciones tiene una fuente para un financiamiento sostenido.

El acceso al crédito de los bancos está limitado por la falta del seguro FHA para lotes con servicios, diseñados para los grupos de bajos ingresos. Como consecuencia, el financiamiento de los bancos privados, si es que está disponible, no puede ser más del 50 por ciento del valor de la garantía. Así a menos que el FHA flexibilice sus estándares de reaseguro o que los seguros hipotecarios puedan hacerse con otras instituciones, los programas de lote con servicios no podrán ser atendidos por los bancos privados.

Para muchos de los proyectos desarrollados por la Fundación Azucarera, ésta provee el equivalente de un seguro hipotecario privado garantizando el repago de la hipoteca en el caso de falta de pago por el prestatario. Su exposición a riesgo bajo estos procedimientos luce mínimo. El prestatario disfruta al menos de alguna medida de seguridad en el empleo, y el repago de la hipoteca es hecho a través de deducciones en la nómina. Pero aún si la falta de pago resulta más grande de lo previsto, la fundación absorbe las pérdidas. (Esta modalidad también ha sido adoptada por otras instituciones no gubernamentales, ver 3.3 de la estrategia del Sector Informal en esta evaluación.)

Para los prestatarios, que no son empleados por compañías bien establecidas, el crédito bancario puede ser muy difícil de movilizar si no existe alguna forma de seguro hipotecario

privado y si las compañías aseguradoras del país no están preparadas para suscribir seguros hipotecarios en beneficio de los grupos de más bajos ingresos. Desde el punto de vista del asegurador, los riesgos son difíciles de estimar sin acceso a información sobre la incidencia de las pérdidas de préstamos.

Esta evaluación considera que el seguro hipotecario equivalente puede estar a disposición mediante fórmulas diversas. Por ejemplo, los fondos de garantía en la forma de depósitos colocados en los bancos comerciales, pueden ser utilizados para proveer una base adicional de protección al prestamista sobre y por encima de la garantía hipotecaria del inmueble.

Asimismo, se considera que la creación de un seguro de hipoteca con carácter privado, debe examinarse a la luz de la experiencia y capacidad instalada del FHA, puesto que sí bien es cierto que esta institución no emite seguros de hipoteca para lotes con servicio, la misma ha flexibilizado sus normas de construcción para soluciones "Piso-Techo" de 13 metros cuadrados de construcción y en terrenos de 64 metros cuadrados. Como resultado de esta nueva regulación, los promotores de proyectos, presentaron a la aprobación del FHA, viviendas de 35 metros cuadrados de construcción. (La solución de 13 metros es mínima y aún no ha tenido respuesta.)

#### **4.6.3 ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMO Y MERCADO SECUNDARIO DE HIPOTECAS**

La acción en todos los elementos expuestos en esa subsección puede aún dejar brechas muy significativas en los procedimientos para la realización de créditos hipotecarios en Guatemala. Quizás la más importante de estas brechas es la ausencia de cualquier vínculo institucional entre la acumulación de ahorros y la forma financiera, por un lado y la extensión del crédito hipotecario por el otro. Por ejemplo el BANVI provee servicios de depósito, pero aún depende en gran medida del crédito externo y del aporte del estado y todavía le falta para llegar a ser un competidor significativo en el mercado de depósitos. El hecho simple es que no hay una red extendida de instituciones de depósito, que estén estructuradas como especialistas en los préstamos para vivienda. En su ausencia, muchos individuos y hogares son dejados con pocas opciones de financiamiento. Bajo estas circunstancias, el incentivo más importante de ahorrar puede verse afectado, ya que la construcción compra y mejora progresiva de la vivienda es usualmente el motivo más importante de los individuos para ahorrar.

La proximidad entre el prestamista y el prestatario es de crítica importancia en cualquier sistema de financiamiento habitacional. El contacto personal es generalmente requerido, y desde que el monto de la transacción es pequeño, el costo relativo de estos contactos es alto. Por esta razón se debe dar gran consideración a la creación de una red de Asociaciones de Ahorro y Préstamo, orientadas hacia la localidad, estatuida para aceptar depósitos no comerciales y con el mandato de proveer crédito habitacional. No causa sorpresa que, sugerencias similares hechas en años recién pasados encontrara resistencia de

la Asociación de Bancos de Guatemala. Pero si Guatemala quiere desarrollar un sistema financiero más competitivo, y que responda más completamente a las asociaciones de vivienda, es necesario abrir el sistema para la entrada de prestamistas especializados en hipotecas.

Casi inevitablemente, estos prestamistas experimentarán problemas de liquidez, dados los riesgos de la tasa de interés inherente al préstamo hipotecario. En gran medida, estos riesgos pueden controlarse requiriendo a cualquier nuevo intermediario a financiar sus operaciones en gran medida a través de obligaciones de plazo medio, en vez de depósitos a plazo corto. Aún más, con el fin de aislar estas instituciones de la fuerza completa de la competencia directa con los bancos comerciales, pueden confinarse, al menos inicialmente, a áreas fuera de Ciudad Guatemala. Pero junto con la creación de un sistema de ahorro y préstamo, sería necesario establecer una forma u otra de institución pública o casi pública diseñada para proveer fuentes secundarias de liquidez, actividad que pudiera desarrollar el FHA mediante apoyo del estado y modificación de su Ley Orgánica. En adición, sería necesario establecer un mercado secundario de facilidades hipotecarias con capacidad para que, cualquier entidad que origine hipotecas puede vender el paquete de préstamos a inversionistas permanentes. Claro está que el banco iniciador podrá continuar sirviendo el préstamo y en el proceso se podría desarrollar un flujo continuo de ingreso sin intereses. En verdad, si el sistema de ahorro y préstamo fuera establecido podría operar en gran medida, si no enteramente, como un canal para el origen y venta de préstamos.

Al presente, el mercado de valores está aún en su infancia, y un mercado secundario de hipotecas tomaría tiempo para desarrollarse. Sin embargo, el potencial está ahí, en parte porque los inversionistas institucionales tienen muy pocas inversiones alternas. Por ley, las compañías de seguros no se les permite invertir en instrumentos corporativos privados, a menos que el retorno no esté garantizado a ser más de un 10 por ciento. En forma indirecta, esto cierra las compañías a grandes valores de obligaciones gubernamentales cuyos retornos son considerablemente bajos. Sin embargo, no parece que haya impedimentos legales para invertir en hipotecas que sean aseguradas por el FHA. De hecho, algunas compañías ya poseen pequeñas cantidades en hipotecas compradas directamente a los bancos prestamistas aprobados por el FHA.

Se considera que si las hipotecas van a convertirse en inversiones más atractivas, deberán estar empaçadas en la forma de valores fáciles de negociar o totalmente mercadeables. En un mercado secundario completamente desarrollado, las hipotecas son revalorizadas en una variedad de formas, pero todas estas variedades tienen mucho en común. Primero, las hipotecas principales están usualmente aseguradas contra el riesgo de la falta de pago, de manera que el inversionista está protegido en este caso. Segundo, la mayoría de los valores contienen provisiones para asegurar el flujo de caja, bajo el cual una agencia aseguradora, gubernamental o privada, garantiza el pago a tiempo de los intereses y/o el principal, aún si los pagos no han sido hechos por el prestatario a tiempo.

No existe ninguna razón para que valores similarmente estructurados no puedan ser introducidos en Guatemala, al menos no hay ninguna en principio. El seguro contra la falta de pago es provisto ya por el FHA, y si el seguro de flujo de caja fuera provisto igual, los valores relacionados con las hipotecas podrían calificar fácilmente como una inversión elegible para los inversionistas institucionales. En la medida en que inversionistas secundarios sean incluidos en el mercado hipotecario, los bancos podrían llegar a ser más activos como instituciones generadoras de hipotecas. Los fondos de la Ley de Compensación Económica abren la posibilidad de solucionar los problemas de liquidez, sin embargo mientras la Corte de Constitucionalidad no se pronuncie, el panorama es incierto.

#### 4.7 COMENTARIOS

Con los cambios de la tasa de interés a finales de 1989, es posible que los mercados de dinero y de crédito se convirtieran en mucho más volátiles en términos de frecuencia y magnitud del movimiento de la tasa. En estas circunstancias, es mucho más difícil para cualquier institución recibir depósitos a corto plazo que pueda utilizarse en hipotecas a tasa fija a largo plazo, excepto cuando fijen tasas muy altas, las cuales sin embargo no resultan atractivas para los posibles prestatarios.

En Guatemala, los nuevos contratos de préstamo deberían identificar, la tasa de referencia a que deben estar atadas las tasas hipotecarias, los límites de cualquier aumento en las tasas por período de ajuste y la reducción automática de las tasas, si la tasa referencial se reduce. Además, las autoridades deberían incentivar el desarrollo de nuevos métodos de amortización que induzcan hipotecas con pagos fijos y plazo variable. Así en lugar de permitir que los pagos varíen junto con los cambios de la tasas de interés, los pagos deberían ser de un monto fijo, pero la duración del préstamos podría ser extendida o acortada, dependiendo de cómo la tasa referencial aumente o disminuya.

Así también, se debería considerar la necesidad de introducir préstamos hipotecarios indexados como parte del esfuerzo para poner las hipotecas a disposición de los grupos de más bajos ingresos, combinado los pagos de la hipoteca a cambios de precios, salarios o alguna combinación de ambos.

Esto no quiere decir que las hipotecas indexadas sean la solución, en virtud de que surgen problemas cuando los prestatarios sufren una significativa erosión de su ingreso real. La experiencia en otros países sugiere que los contratos indexados son generalmente viables sólo cuando las tasas de inflación están por debajo del rango del 30 o 40 por ciento, más allá de este rango, el instrumento falla en proveer soluciones operativas sin embargo, puede ser funcional una vez que el gobierno de Guatemala, sea capaz de contener el proceso inflacionario.

En consecuencia, las hipotecas indexadas deben hacerse disponibles y BANVI, como una institución con un claro mandato de acomodar las necesidades de los grupos de bajos

ingresos, debe tomar la dirección de su diseño e introducción para lo cual debe considerar la información relativa al comportamiento de los sueldos y salarios, así como las posibilidades reales de soportar el peso de la indexación; de lo contrario, el problema sería similar a la aplicación de tasas ajustadas sin regulación alguna.

Como resultado de las consideraciones expuestas en párrafos anteriores puede afirmarse, que el sector vivienda se encuentra en una crisis profunda, que no constituye un problema social aislado, sino que se encuentra inmerso en la problemática socio-económica del país, y en la eficiencia de un modelo que permita aumentar el ahorro, el empleo y los ingresos de los guatemaltecos.

Hacerle frente al problema habitacional implica fundamentalmente un acuerdo nacional de los guatemaltecos y al gobierno le corresponde dar todo el apoyo político que el problema demanda y preparar acciones realistas, basadas en mecanismos técnicos adecuados. En ese sentido el gobierno debe estructurar, definir y priorizar, tanto al corto, mediano y largo plazo, estrategias y acciones que le permitan alcanzar como objetivo fundamental, mejorar las condiciones para proveer de vivienda a los guatemaltecos y de preferencia a las familias de más bajos ingresos.

El diagnóstico del financiamiento habitacional, enfatiza que no es posible atender la demanda creciente de vivienda con los mecanismos existentes, basados en la participación de organismos públicos con escasos fondos presupuestario, y la marginal participación del Sector privado, que actúa con cautela en la intermediación financiera. Es evidente que en Guatemala, el financiamiento habitacional es de naturaleza distinta al crédito de corto plazo, en donde es posible conocer las variables que lo afectan al momento de su otorgamiento, lo que no sucede en el financiamiento a largo plazo, por lo que la oferta de recursos es reducida, lo cual obliga a la búsqueda y aplicación de mecanismos protectores contra la inflación, a fin de mantener el valor real de los ahorros captados y de los préstamos concedidos.

Así también el problema del financiamiento para la vivienda, se agrava en virtud de la creciente demanda, la baja oferta habitacional, el incremento de los costos de construcción y la baja capacidad adquisitiva de la gran mayoría de los guatemaltecos. Estos problemas influyen en la debilidad estructural del Sector Financiero Habitacional y en particular de las Instituciones Públicas, que si bien es cierto, han acumulado cierta experiencia necesitan ser revitalizados ya que sufren de serias crisis que obstaculizan los programas de desarrollo.

El análisis del sector, permite inferir que estas instituciones definen por separado su campo de acción, de acuerdo a sus propias regulaciones y ámbitos particulares, según la naturaleza de sus programas y de los recursos que dispone. Estas acciones deberían reflejar una Política Sectorial, sin embargo la realidad muestra que existe múltiples versiones de la problemática, que aparecen superpuestas o en oposición a pesar que el objetivo es común. Es fácil notar la falta de coordinación y de una estructura jurídica institucional que unifique y garantice la adecuada implementación y determine los campos de acción.

Esta aseveración se agrava por el hecho que la vivienda ha sido tradicionalmente considerada por economistas de la Autoridad Monetaria como un bien de consumo que absorbe capital y que no contribuye al crecimiento económico; en consecuencia, las políticas macroeconómicas se han aplicado sin considerar el efecto que puede tener en el sector y que en términos generales lo ha debilitado.

En base a las consideraciones anteriores, el primer paso para la reactivación del sector debe dirigirse a crear una estrategia dentro del marco MACRO ECONOMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA y considerar la elaboración de una POLITICA NACIONAL DE VIVIENDA, cuyo contenido corresponda a una acción de gobierno, destinado a orientar el aprovechamiento óptimo de los escasos recursos, a fomentar el ahorro, a postular medidas para el futuro mediante acciones y métodos duraderos, fáciles de aplicar y acordes con la realidad guatemalteca.

La Política Nacional de la Vivienda debe desarrollar una unidad de propósitos entre los grupos interesados, una base para la adopción de decisiones en todos los organismos oficiales y del sector privado y definir con claridad las funciones que corresponden a cada sector, e identificar problemas específicos que obstruyen su funcionamiento y elaborar recomendaciones para resolverlos.

En resumen, las características generales del sector vivienda y su financiamiento obligan a la elaboración de una política nacional de vivienda, que sirva de guía para las entidades interesadas, con fundamento en una base legislativa y la consideración de planes a corto, mediano y largo plazo.

No obstante, los objetivos de este informe, no están encaminados a la elaboración en detalle de una Política de Vivienda, en el capítulo III "UNA NUEVA VISION", se mencionará una serie de acciones que deben considerarse en la formulación de la política y de los planes del sector habitacional.