

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA VIVIENDA POPULAR EN EL MARCO DE LOS
ACUERDOS DE PAZ

TESINA

Presentada a la Dirección de la
Escuela de Trabajo Social de la Universidad de
San Carlos de Guatemala

POR:

LESBIA ELIZABETH GÁLVEZ SANDOVAL

Previo a Conferírsele el Título de

TRABAJADORA SOCIAL

En el Grado Académico de

LICENCIADA

Guatemala, octubre de 2009

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Rector Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios
Secretario Dr. Carlos Alvarado Cerezo

AUTORIDADES DE LA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Directora Mtra. Mirna Aracely Bojórquez de Grajeda
Secretaria Licda. Carolina de la Rosa de Martínez

CONSEJO DIRECTIVO

REPRESENTANTES DOCENTES

Maestra Ada Priscila del Cid García
Licenciado Cuautemoc Barreno Citalán

REPRESENTANTES DE LOS PROFESIONALES

Maestra María Eloisa Escobar Sandoval

REPRESENTANTES DE LOS ESTUDIANTES

Estudiante Ursula Patricia Zapeta Zepeda
Estudiante José Ramón Oliva

TRIBUNAL EXAMINADOR

Directora Mtra. Mirna Aracely Bojórquez de Grajeda
Secretaria Licda. Carolina de la Rosa de Martínez
Coordinadora IIETS Mtra. Ada Priscila del Cid García
Tutor - Revisor Lic. Florencio de Jesús León Rodríguez
Coordinadora Área de Formación
Profesional Específica Licda. Carmen Maricela Mejía Giordano

“Los autores serán los responsables de las
opiniones y criterios expresados en sus obras”

Artículo 11 del Reglamento del Consejo Editorial de
la Universidad de San Carlos de Guatemala

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1: EL DÉFICIT HABITACIONAL	1
1.1 Antecedentes/historia	1
1.2 Déficit Cualitativo y Cuantitativo	3
1.2.1 Déficit Cuantitativo	4
1.2.2 Déficit Cualitativo de Vivienda	4
1.2.2.1 Déficit Cualitativo de Servicios	5
1.3 Factores que han Incidido en el Déficit Habitacional	5
1.4 Principales Causas del Déficit Habitacional	7
1.4.1 Causas Económico-Sociales	7
1.4.2 Causas Naturales del Déficit Habitacional	8
CAPÍTULO 2: SITUACIÓN DEL SECTOR VIVIENDA	10
2.1 Marco Legal y Regulatorio	10
2.1.1 Constitución Política de la República	11
2.1.2 Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos	12
2.1.2.1 Elementos Generales de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos	13
2.1.2.1.1 Objetivos	14
2.1.2.1.2 Principios básicos	14
2.1.2.1.3 Actores para la atención de la política	15
2.2 Acuerdos de Paz	16
2.2.1 Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria	17
2.2.1.1 Cronograma para el cumplimiento del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria	18

2.3	Participación de la Sociedad Civil en el Sector Vivienda	20
2.3.1	Los Pobladores	20
2.3.2	Organizaciones de la Sociedad Civil no lucrativas	20
2.3.3	Los Sectores Académicos y Profesionales	21

CAPÍTULO 3: ESTRATEGIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

3.1	Programas y Acciones	23
3.1.1	Período de Gobierno (Álvaro Aarhus Irigoyen)	23
3.1.2	Período de Gobierno (Alfonso Portillo)	24
3.1.3	Período de Gobierno (Oscar Berger)	26
3.2	Producción de Vivienda	27
3.2.1	La Producción de Vivienda Nueva	28
3.2.2	Presupuesto para Atender el Déficit de Vivienda del Sector Popular	29

CAPÍTULO 4: FOMENTO DE LA VIVIENDA POPULAR Y LOS ACUERDOS DE PAZ

4.1	Facilidades de Acceso a la Vivienda Popular	32
4.1.1	Proyectos y Subsidios para Población en Extrema Pobreza	32
4.1.2	Acciones y logros del FOGUAVI	33
4.1.3	Asignación de Recursos	34
4.1.4	Aspectos Técnicos y Metodológicos	35
4.2	Cumplimiento de los Compromisos en el Período 1997-2006	36
4.3	La Institucionalidad en el Marco de los Acuerdos de Paz	37
4.4	Productividad de Vivienda en Área Metropolitana	38

CAPÍTULO 5: EL TRABAJO SOCIAL PROFESIONAL

40

5.1	El Trabajo Social	40
5.2	El Espacio Profesional del Trabajo Social	41
5.3	Intervención del Trabajo Social Profesional en la Política de Vivienda	42
	Propuesta de Organización del Área de Trabajo Social en el Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI-	44
1.	Justificación	44
2.	Objetivos	44
2.1	Objetivo General	44
2.2	Objetivos Específicos	45
3.	Metodología	45
4.	Recursos	46
4.1	Humanos	46
4.2	Financieros	46
4.3	Institucionales	47
4.4	Materiales	47
	CONCLUSIONES	48
	RECOMENDACIONES	49
	FUENTES DE INFORMACIÓN	50

INTRODUCCIÓN

El presente estudio documenta las acciones y procesos implementados por los Gobiernos del periodo 1996 al 2006, para definir políticas de fomento de la vivienda popular y se analizan en el marco de los Acuerdos de Paz.

El interés por este tema de estudio se debe a la magnitud del problema del déficit habitacional y el impacto que tiene en la calidad de vida de grupos de población situados en rangos de pobreza y pobreza extrema. El déficit cualitativo y cuantitativo para 1996 se estimó en 1, 390,000 viviendas distribuidas en 34% para el área urbana y el 66% para el área rural.

Los objetivos de investigación planteados estuvieron orientados a determinar si las políticas de fomento de la vivienda popular había contado con la voluntad política de los gobiernos, y si la participación de los sectores de la sociedad involucrados en el tema de producción de vivienda, así como los procesos vinculados fueron adecuados. Además establecer si el cumplimiento de los Acuerdos de Paz promovió el acceso a una vivienda digna.

En la realización de la investigación se utilizó el método inductivo-deductivo para estudiar de manera particular las condiciones y aplicación de las políticas de vivienda, destacar las variables que inciden en su poca efectividad y generalizar algunos hechos que inciden en el déficit habitacional. Para el desarrollo del método y establecer los indicadores de los diferentes variables se realizó investigación documental y bibliográfica, utilizando fichas de resumen; la entrevista con una guía estructurada, dirigida a informantes claves.

Los resultados de la investigación nos permitió alcanzar un 95% del cumplimiento de los objetivos pues se logró demostrar que los gobiernos del periodo estudiado, no han tenido la voluntad política de fomentar políticas de vivienda popular y además no se dio cumplimiento a los espacios que le dieron los Acuerdos de Paz que hacían

énfasis en establecer un sistema financiero adecuado y definir un subsidio directo para familias pobres y en extrema pobreza, así como asignar el 1.5% del presupuesto de ingresos tributarios, de la nación.

Dentro del proceso de investigación la mayor limitación se encontró en las entrevistas de funcionarios públicos y la verificación de informes de cumplimiento de metas. La claridad de los objetivos facilitó el cumplimiento de los mismos.

El contenido temático del presente estudio se dividió en cinco capítulos: el capítulo uno aborda las causas y factores del alto déficit habitacional. En el capítulo dos se analiza la situación del sector vivienda, dentro del marco legal y regulatorio y del marco de los Acuerdos de Paz. El capítulo tres nos muestra las estrategias para la implementación de la política de vivienda y el análisis de como lo abordaron los tres gobiernos. El capítulo cuatro contiene los resultados de la investigación para detectar en que medida la plataforma de los Acuerdos de Paz facilitó el fomento de la vivienda popular. En el capítulo cinco se analiza el Trabajo Social Profesional, la importancia de su inserción en la política de vivienda de interés social así como una propuesta metodológica para trabajar en el sector vivienda.

Finalmente se presentan las conclusiones a las que se arribó, así como las recomendaciones factibles de implementar, y la bibliografía utilizada.

CAPÍTULO 1: EL DÉFICIT HABITACIONAL

El déficit habitacional en el país es consecuencia de un proceso histórico de dominación, discriminación y de la estructura del Estado que es excluyente y fomenta la inequidad. Es así como encontramos que en la instauración del Estado Republicano en Guatemala se hizo con todos los resabios de la colonia, creando un Estado oligárquico por su carácter excluyente.

En la Constitución de 1,887 quedó delineado el nuevo orden político del Estado Liberal, que consolidó su poder, declarando al ejército permanente y profesional y alrededor de él se organiza la administración territorial, en la figura de jefes políticos, quienes a su vez eran comandantes en armas. Se creó el Registro de la Propiedad y un catastro elemental pero útil para la formación de un pequeño grupo de propietarios, sobre todo de la tierra, ejerciendo dominio sobre la población que la trabajaba mayormente indígena; el Estado se constituyó en defensor de los intereses de los grupos de terratenientes principalmente cafetaleros sin preocuparse del bienestar de la mayoría de la población, que al no tener acceso a la propiedad de la tierra quedó al margen del desarrollo y de la posibilidad de obtener una vivienda propia y digna.

En el transcurso de la historia entre regimenes dictatoriales, siempre estuvo presente el desinterés por las mayorías, por lo tanto, las políticas y gastos sociales no existían como tales y el Estado únicamente intervino, para atender necesidades habitacionales, en situaciones de emergencia causadas por desastres naturales.

El déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en Guatemala, afecta en mayor grado, a familias en situación de extrema pobreza y pobreza, por ser la que sufre la desigualdad, marginación y discriminación.

1.1 Antecedentes/ historia

Origen y evolución de la problemática de vivienda. Los ranchos, definidos como

aquellos locales de habitación contruidos con materiales de la región tales como: barro, paja, lepa, palo o caña, con techo generalmente de paja o palma y piso de tierra, ha estado presente en la historia guatemalteca desde la época precolombina. Sin embargo, no fue si no hasta la época colonial, cuando este tipo de vivienda adquirió matices de precariedad.

La ciudad capital ha sufrido varios traslados desde su fundación, hasta llegar finalmente al valle de la Asunción o de la Ermita, que es donde actualmente está ubicada. Aquí surgieron los primeros asentamientos precarios urbanos, pues la población en situación de pobreza y extrema pobreza decidió solucionar su carencia de vivienda, ocupando terrenos baldíos, la causa principal fue, que sus precarias viviendas fueron destruidas por los terremotos en diciembre de 1,917 y enero de 1,918. Estos asentamientos se consolidaron con el tiempo, hasta constituir los barrios tradicionales como El Gallito, Abril, La Recolección, San Diego, Cantón Barrios y otros.

El intento de modernización del Estado en 1944 motivó la migración de gran parte de la población rural hacia la ciudad, muchos de estos migrantes ocuparon algunas de las viviendas que familias acomodadas abandonaron en el centro de la ciudad, varias familias vivían en casas que antes habían sido ocupados por una sola, surgiendo un nuevo tipo de asentamiento urbano denominados Palomares, cuartos de vecindad, inquilinatos. Otros migrantes invadieron terrenos urbanos baldíos produciendo mayor cantidad de asentamientos precarios urbanos, que estaban conformados por covachas, construcciones con materiales de desecho como plástico, cartón, lámina, lepa y otros; además eran deficitarios de servicios públicos y sin seguridad en la tenencia de la tierra. Como resultado se ha acumulado un alto déficit habitacional, con proliferación de asentamientos precarios, con trama urbana desordenada que dificulta la introducción de servicios básicos.

En cuanto a los primeros antecedentes de acciones institucionales en el tema de vivienda popular los encontramos en la creación del instituto de fomento de la

producción –INFOP- con un departamento de vivienda popular que constituyó el ente encargado de la producción de vivienda, durante el régimen revolucionario 1944-1954, y un convenio bilateral entre los gobiernos de Guatemala y el Estados Unidos de América en 1956 para la construcción de los primeros programas de auto construcción de vivienda.

Entre 1965 y 1973 fueron realizadas iniciativas para atender el problema de vivienda, es así como fueron creados el Instituto Nacional de Vivienda -INVI- las viviendas producidas fueron dirigidas a los sectores medios, como empleados públicos, el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas –F.H.A- con el fin de asegurar la inversión en vivienda a largo plazo. Posteriormente el INVI, se transformó en el Banco Nacional de la Vivienda –BANVI-con el objetivo de generar un sistema de ahorro y préstamo para vivienda de bajo costo. El BANVI lideró el sector vivienda hasta 1997 año en que se decidió iniciar su liquidación, proceso que concluyó en el 2003.

Después del terremoto de 1996, fue creado el Comité de Reconstrucción Nacional que posteriormente fue fusionado a la dirección de asentamientos humanos y vivienda que empezó a funcionar en 1987. Sin embargo el impacto de ambas instituciones no fue relevante en la solución de la problemática de la vivienda.

1.2 Déficit Cualitativo y Cuantitativo

El registro y control del déficit habitacional permite cuantificar las necesidades de vivienda por región, por segmentos de población según capacidad de pago y el papel del Estado como subsidiario y facilitador. Dentro de las estrategias para la implementación de la política nacional de vivienda y Asentamientos Humanos, es importante la clasificación del déficit habitacional en todos sus componentes y distribución por áreas geográfica así como los diferentes segmentos de población. El déficit habitacional comprende aspectos cuantitativos y cualitativos.

1.2.1 Déficit Cuantitativo

Está definido por las viviendas nuevas que deben construirse así como dotarse de servicios básicos y que demandan extensiones de suelo adicionales. Fue estimado en promedio para el periodo estudiado en 359,463¹ unidades, de las cuales 97,055 correspondían a viviendas inadecuadas y 262,408 a viviendas adecuadas no propias.

Vivienda Inadecuada: El déficit cuantitativo por viviendas inadecuadas está conformado por cuartos en casas de vecindad o palomares, casas improvisadas o covachas construidas con materiales de desecho y locales de estructuras permanentes no destinados para alojamiento de personas, restando de ellos las de uso temporal como casas de campo o playa y las abandonadas.

Viviendas Adecuadas no Propias: El déficit cuantitativo por viviendas adecuadas no propias comprende las casas formales y apartamentos en buen estado que están alquiladas, cedidas o prestadas, cuyos habitantes tienen la expectativa de contar con una vivienda propia en el corto o mediano plazo, y tienen capacidad para adquirirla dentro de distintos límites de ingresos. La región que presenta mayor concentración de este tipo de déficit es la metropolitana que concentra el 47%, es decir 123,382 familias.

1.2.2 Déficit Cualitativo de Vivienda

El déficit cualitativo, fue estimado en promedio para el periodo 1997-2006 en 805,445 unidades, como un subconjunto del inventario de vivienda conformado por los ranchos (construidos como materiales como: barro, paja, palo y cuña y piso de tierra) así como por las casas formales y los apartamentos de mala calidad (ubicadas en el área urbana y rural con paredes de materiales no duraderos que teniendo paredes

¹ Cálculo propio con base en INE XI, Censo de población y VI, Censo de Habitación 2,002

de material duradero, tienen piso de tierra) y aquellas cuyos habitantes residen en condiciones de hacinamiento (se consideran hacinamientos las casas formales y apartamentos, que tuvieran mas de tres personas por cuarto, excluyendo: cocina, baño y garajes o los utilizados para fines comerciales). El déficit cualitativo está distribuido en las 8 regiones² sin que haya una región dominante, la mayor concentración es la sur occidente 27%, para el área metropolitana es de 10%.

1.2.2.1 Déficit Cualitativo de Servicios

El déficit de servicios es la que pone en situación de precariedad a las viviendas e impactan negativamente en la situación de salud, educación y económicas, pues se tienen que proveer de los mismos a un precio mayor y generalmente de mala calidad.

Servicio de Agua: Tomando como de mala calidad, los hogares urbanos sin conexión a una red de distribución de agua y con abastecimiento de agua de chorro público, camión u otro y los hogares rurales con abastecimiento de agua de río, manantial, lago, camión, pozo u otro. Servicio Sanitario: Tomando como mala calidad los hogares urbanos y rurales, sin ningún sistema de eliminación de excretas o que no disponen de servicio sanitario. Energía Eléctrica: Los hogares urbanos y rurales con este déficit de servicio son aquellos sin conexión a una red eléctrica y que se abastecen mediante panel solar, gas corriente, candelas u otro tipo.

1.3 Factores que han incidido en el Déficit Habitacional

Los factores que han incidido en el crecimiento del déficit habitacional, que a la vez han limitado la capacidad de organización y ejecución del sector vivienda son en términos generales los siguientes.

² División geográfica del país para la atención programas de Estado.

Participación limitada del sector privado y falta de apoyo y reconocimiento del sector informal, para la construcción de soluciones habitacionales. El deterioro de la capacidad económica de la mayoría de familias que forman los nuevos hogares, limita sus posibilidades de acceso a la vivienda ofertada en el mercado y se queda en la vivienda provisional o precaria con alto grado de hacinamiento.

Carencia de financiamiento a largo plazo, altas tasas de interés activas y la falta de instrumentos legales y sistemas regulatorios que permitan el acceso directo de la población a créditos orientados a la vivienda, no está definido el marco financiero adecuado.

Ausencia histórica de una política nacional de vivienda, estable, definida y consistente con la realidad socioeconómica del país, que oriente, en forma coordinada el aprovechamiento de los recursos y las acciones de los diferentes entes del sector.

Falta de credibilidad hacia los entes estatales, dada su baja capacidad de alcance nacional para el financiamiento, planificación o ejecución de programas de mejoramiento, urbano-habitacional.

Falta de mecanismos adecuados para la legalización de la tenencia de la tierra. La carencia de títulos de propiedad, limita el acceso a créditos, para construir o mejorar la vivienda y no pueden gozar de servicios básicos por estar sus habitantes en calidad de invasores.

El sector habitacional no dispone de un marco institucional definido, que pueda desempeñar eficientemente su papel de ente rector.

La investigación sobre técnicas y métodos constructivos alternos con recursos locales, no han sido divulgadas y socializada para permitir la utilización, por parte de la población.

Las municipalidades tienen a su cargo la planificación y control del desarrollo urbano en cada localidad, pero tienen escasas o ninguna capacidad para implementarlas y afecta a programas habitacionales para sectores de bajos ingresos.

1.4 Principales Causas del Déficit Habitacional

De los diferentes estudios realizados en esta década se desprende que no obstante los esfuerzos que instituciones públicas y privadas vienen realizando para atender la demanda de servicios de la población, aun no se está en capacidad de dar una respuesta sistemática que impacte en el nivel de bienestar de la misma.

1.4.1 Causas Económico-Sociales

Dentro de los aspectos socioeconómicos que inciden en el déficit habitacional sobresale, el desigual acceso a la vivienda, ya que depende fundamentalmente del nivel de ingreso familiar, el lugar de residencia y la pertenencia étnica.

Los niveles de pobreza es uno de los indicadores más relevantes en el déficit habitacional, la condición de pobreza de las familias está asociada al bajo nivel educativo, desnutrición y malas condiciones de salud, también define las características de mayor o menor precariedad de la vivienda y la calidad de vida del hogar.

El déficit cualitativo afecta en mayor porcentaje a la población rural e indígena. La encuesta nacional de condiciones de vida –ENCOVI 2006- reporta una población de 12, 987,829 y el 51% ósea 6, 625,892 están en la línea de pobreza de los cuales 1,976, 604, es decir el 30% están en situación de extrema pobreza, esto explica porque el 52% de la población total se ve afectada por no tener acceso a una vivienda digna.

Esta situación se mantiene por la ausencia de una política social de Estado, fortalecida, de largo plazo, con un conjunto de directrices, orientaciones, criterios

y lineamientos dirigidos al desarrollo humano, es decir centradas en la reducción y eliminación de las inequidades sociales.

1.4.2 Causas Naturales del Déficit Habitacional

Guatemala es un país con alto riesgo sísmico, por la confluencia en su territorio de tres plataformas de la corteza terrestre (placas tectónicas); el volcanismo del país es otro riesgo sísmico y la vulnerabilidad para tormentas e inundaciones.

El país tiene una larga historia de terremotos, por ejemplo el violento terremoto del 04 de Febrero de 1,976 con una cifra de muertes que alcanzó las 23,000 personas, que afectó el sistema productivo, la infraestructura vial y suministro de servicios, los efectos en la vivienda fueron devastadores, las viviendas destruidas superaron las 258,500 unidades. La mayor parte de la vivienda popular del área metropolitana fue destruida, lo que muestra la fragilidad de la vivienda de los mas pobres por estar situadas en terrenos sin condiciones de habitabilidad, materiales no propios para la construcción y /o de mala calidad.

Otro ejemplo más reciente es el huracán Mitch que ingresó a Guatemala el 12 de Noviembre de 1998, dejando innumerables pérdidas en el país. Los principales daños fueron en oriente, noroccidente, la costa sur y parte del centro. Se estima que el fenómeno afectó 750,000 personas, los daños a las vías de comunicación fueron apreciables, un total de 121 puentes fueron afectados, se destruyeron sistemas de agua y letrinas. En relación a la vivienda las pérdidas se estimaron en ciento cincuenta millones (Q 150, 000,000.00).

Como se ha establecido, el déficit habitacional es multicasual, histórico-cultural, por la estructura del Estado y por fenómenos naturales, también queda demostrado que los efectos lo sufren la población en situación de extrema pobreza y pobreza.

En conclusión podemos decir que el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo afecta a la población que históricamente ha sido marginada, pues la

estructura del Estado es excluyente, porque no ha impulsado una política nacional de vivienda consistente con la realidad socioeconómica del país, que permita el aprovechamiento de los recursos y sea capaz de coordinar las acciones de los diferentes actores del sector vivienda, plantearlo como un proceso sostenible dentro de una política de Estado.

CAPÍTULO 2: SITUACIÓN DEL SECTOR VIVIENDA

El sector vivienda, ha sido un sector que no ha logrado consolidarse y se presenta desarticulado, disperso y con un ente rector muy débil que no ha podido establecer una coordinación efectiva entre las instituciones públicas y privadas involucradas en el sector vivienda y si a esto se adiciona la falta de una política de Estado integral y de largo plazo que oriente las acciones del sector se hace difícil enfrentar la problemática habitacional.

Este capítulo pretende establecer el marco legal y regulatorio, así como los acuerdos de Estado para la institucionalización del sector vivienda.

2.1 Marco Legal y Regulatorio

El marco legal que regula el sector vivienda se basa en dos instrumentos principales: Por un lado la Constitución de 1,985, que estableció como obligación del Estado fomentar la construcción de vivienda popular, mediante mecanismos de financiamiento adecuado para ponerlos al alcance del mayor número de familias. Por otro lado La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto Legislativo 120-96) que establece las bases institucionales, técnicas y financieras para garantizar su acceso.

Pero es hasta finales de 1996 que el proceso de fortalecimiento e institucionalización del sector vivienda, se inicia al concretarse, algunas de las soluciones propuestas en foros que se desarrollaron en los tres años anteriores los principales fueron: V congreso de la construcción, seminario taller de la vivienda popular; tercer encuentro de instituciones de financiamiento y desarrollo habitacional de Centroamérica y Panamá y la reunión de -UNIAPRAV-I. En estos se examinaron profundamente diagnósticos y propuestas para iniciar una política de vivienda, dentro de soluciones del desarrollo social con rostro humano, entre las que destacan están:

La aprobación de la ley de vivienda y asentamientos humanos, que en principio debe

garantizar a todas las familias guatemaltecas, el acceso a una vivienda adecuada.

La firma de los Acuerdos de Paz, que abrieron espacios a la participación ciudadana, el diálogo y negociación entre Estado y sociedad civil para promover el acceso a la vivienda a población en situación de pobreza.

La promulgación de la política nacional de vivienda. Se crea la unidad para el desarrollo de la vivienda popular –UDEVIPO- para viabilizar la legalización de terrenos ocupados provenientes de fincas inscritas a favor del -BANVI-.

Se traslada el ente rector y supervisor del sector habitacional al Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas, adicionándosele, Vivienda y con esto se amplía su accionar.

Se consolidó el Fondo Guatemalteco para la Vivienda -FOGUAVI- en su calidad de entidad de segundo piso para otorgar subsidio directo y facilitar acceso a crédito. Se aprobó el reglamento de la ley de vivienda y asentamientos humanos y sus reformas.

2.1.1 Constitución Política de la República

Entre los mandatos constitucionales aplicables a la vivienda, encontramos que el Estado garantiza la protección social, económica y jurídica de la familia y que el Estado a través de entidades específicas apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender diferente programas. Artículo 105.

Pero es en el artículo 119 inciso g) donde hace referencia al fomento de construcción de vivienda popular “Fomentar con prioridad la construcción de vivienda popular, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto de que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad”.

Cuando se analiza el problema de vivienda es necesario tomar en cuenta, en primer

lugar las diversas formas de producirla tales como: promoción inmobiliaria capitalista, producción por encargo y autoconstrucción.

En segundo lugar se pueden distinguir diversos mercados de la vivienda: privado con fines de lucro, el estatal y el privado con financiamiento estatal, mientras que para los sectores de escasos recursos económicos están los submercados: palomares o viviendas en alquiler, fraccionamiento ilegal, asentamientos precarios o vivienda mínima con subsidio pero necesita la propiedad de la tierra.

Hacer operativas estas normas constitucionales ha enfrentado problemas por falta de voluntad de los gobierno de turno, que no consideran, dentro de un marco de desarrollo sostenibles objetivos, métodos, estrategias, que funcionen en un todo coherente las aspiraciones económicas con las aspiraciones sociales de la población.

2.1.2 Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos

Teniendo en cuenta que antes de 1995, las intervenciones públicas en el sector vivienda han evidenciado la ausencia de políticas y de instituciones eficientes para atender las necesidades de los sectores de bajos ingresos para acceder a una vivienda adecuada y para paliar esta situación, el Congreso de la República promulgó la ley de vivienda y asentamientos humanos (Decreto 120-96) publicada en el Diario Oficial de fecha 23 de diciembre de 1996.

En los considerandos de esta ley, se reconoce que la vivienda además de ser un derecho humano fundamental, contribuye a crear condiciones para elevar el nivel de vida y seguridad jurídica de la familia, también se reconoce la elevada carencia de vivienda adecuada (En esta ley en el artículo 4 inciso d se define como: el área construida con fines habitacionales que llena las características de seguridad jurídica de la propiedad, disponibilidad de infraestructura, servicios básicos y proximidad a equipamiento comunitario) de las familias de bajos ingresos, por lo tanto, resulta

indispensable estructurar el sector a fin de dar una respuesta oportuna a la problemática habitacional.

La Ley aunque no responde totalmente a una política nacional de vivienda integral, reconoce la importancia de planificar sobre la base de planes de desarrollo y regulación municipal, protección y saneamiento ambiental, en coordinación con los municipios y otras instituciones. Para estos fines, la Ley designa un ente rector (Primero en el Ministerio de economía y luego en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda) al que asigna las siguientes funciones: formulación de una política nacional de vivienda y asentamientos humanos, coordinación de instituciones públicas y privadas para ordenar y regular los asentamiento humanos; gestión de los recursos necesarios para financiar la vivienda con subsidio; aplicación de tecnología que reduzca los costos y mejoren la calidad de la urbanización, construcción de infraestructura y el equipamiento comunitario y modernización de los sistemas de titulación de terrenos ocupados para fines habitables.

No obstante las especificaciones en la ley de vivienda y asentamientos humanos, en los temas de planificación habitacional y el ordenamiento territorial, no han sido contempladas ni por el gobierno central, ni por los gobiernos locales. Estos últimos no tienen la capacidad de gestión técnica, para avanzar en esos temas.

Una primera conclusión a la que se llega, es que a pesar de contar con un marco legal relativamente firme, al no estar institucionalizado, se ha dificultado el avance en el fortalecimiento y la regulación de las acciones del Estado, la iniciativa privada y la sociedad civil en materia habitacional.

2.1.2.1 Elementos Generales de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos

La política nacional de vivienda y asentamientos humanos es el producto de consensos que se llevaron a cabo, desde que, por iniciativa de la sociedad civil en el

año 2001 se establecieron los requerimientos relacionados con el sector y se plantea como una política de Estado que se promulgó mediante el Acuerdo Gubernativo 163-2004.

2.1.2.1.1 Objetivos

El objetivo general se plantea, propiciar el acceso a una vivienda adecuada a las familias guatemaltecas, dando prioridad a familias que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza; grupos vulnerables y desfavorecidos. El cumplimiento de este objetivo requiere del fortalecimiento del marco legal, institucional, financiero tecnológico y normativo del sector, desarrollo de la oferta de vivienda, la certeza jurídica de la tierra, la dotación de servicios básicos, para esto se necesita la participación del gobierno central, del gobierno local, de la población organizada, los organismos gubernamentales, sector empresarial y la cooperación internacional.

Entendemos por grupos vulnerables aquellos que en los aspectos físicos ocupan terrenos propensos a erosiones, inundaciones y deslaves por lo tanto no aptos para construcción de vivienda y en los aspectos sociales su pertenencia étnica, el nivel educativo y la residencia en área urbana o rural. Y en cuanto a desfavorecidos se consideran aquellos que no tienen acceso a los medios de producción, a los servicios públicos, poca organización, y baja capacidad de gestión para cubrir sus necesidades básicas.

2.1.2.1.2 Principios básicos

Para asegurar la sustentabilidad de la política, los principios básicos que la regirán son:

Equidad Social; permitirá garantizar que la sociedad disponga de los mecanismos, en igualdad de oportunidades para acceder a la vivienda. Pero el elevado porcentaje de población en estado de pobreza y extrema pobreza en áreas urbanas y rurales del

país, que por su situación de exclusión, la PNVAH dará prioridad para su atención por medio de subsidios, préstamos de largo plazo sin pago de interés o tasa.

Integridad; permitirá concebir los problemas habitacionales dentro de un marco de desarrollo integral, superando la visión limitada a la mera construcción de casas. Los programas y proyectos habitacionales deberán ser técnico y económicamente eficientes y factibles, contemplando su inserción y complementariedad con los servicios básicos existentes, los equipamientos comunitarios y la localización adecuada respecto a las fuentes de empleo.

Desarrollo Sostenible; implica velar por el desarrollo sostenible en lo económico, social y ambiental de los asentamientos humanos y la vivienda, de manera que las inversiones que se realicen ahora no comprometan los recursos del futuro.

Participación Ciudadana; Se refiere a fomentar la participación ciudadana en la priorización, formulación, ejecución, administración y fiscalización de programas y proyectos habitacionales y de desarrollo urbano. También implica facilitar los procesos de participación popular en la gestión habitacional y su articulación al desarrollo municipal, por medio de un proceso de planificación participativa. Las asociaciones pertenecientes a organizaciones públicas, privadas, voluntarias y comunitarias, son indispensables para apoyar la sustentabilidad de la PNVAH y asegurar la transparencia en los procesos.

2.1.2.1.3 Actores para la atención de la política

Dentro de los actores identificados figuran la Comisión Nacional de la Vivienda – CONAVI- el Viceministerio de Comunicaciones a cargo del sector vivienda, el Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI-, las cooperativas de vivienda, las organizaciones no gubernamentales, los constructores privados, los fondos sociales, las municipalidades, los beneficiarios organizados y los organismos financieros internacionales.

2.2 Acuerdos de Paz

Son todos y cada uno de los temas en los que el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, se pusieron de acuerdo para alcanzar soluciones a los principales problemas que generaron un enfrentamiento armado de más de 36 años. Su negociación fue un proceso de diálogo y consenso para alcanzar paz, la democracia, el pluralismo y el desarrollo humano en su conjunto, la negociación culminó con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de Diciembre de 1,996 en la ciudad de Guatemala.

Aparte de formalizar el cese del fuego, los Acuerdos de Paz trajeron una perspectiva para renovar el orden político, social y económico de la sociedad guatemalteca. Los acuerdos inspiraron y sugieren un proceso de modernización y de creación institucional importante para la reforma del Estado.

Los Acuerdos de Paz abordan temas cruciales que no habían sido discutidos antes de manera abierta en la sociedad, retomaron y consolidaron tendencias o elementos existentes en forma de recomendaciones, tales como la necesidad del crecimiento del gasto social y la modernización institucional del organismo ejecutivo, de los sectores sociales y de los organismos de la administración pública, adoptar estas tendencias y emitir las leyes correspondientes daría al Estado una nueva orientación, más eficaz en la satisfacción de demandas sociales.

Con la suscripción del Acuerdo de Paz, Firme y Duradera, se ratifica que ésta debe “cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacional y de crecimiento económico con sostenibilidad nacional como condición para atender las demandas sociales de la población”³.

³ El Financiamiento Del Desarrollo Humano: Cuarto Informe 2001, Naciones Unidas, Guatemala, 2001, pág. 127

Por último diremos que los Acuerdos de Paz expresan consensos de carácter nacional, que han sido avalados por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella.

2.2.1 Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

El tema de la Vivienda se aborda en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. En la sección “A” Inciso “B” , se reconoce la necesidad de llevar a cabo, de acuerdo al mandato constitucional, una política de fomento con prioridad en la vivienda popular mediante sistemas de financiamiento adecuado a efecto de que mayor número de familias Guatemaltecas la disfruten en propiedad y para la población pobre y en extrema pobreza se define un subsidio directo para la construcción de vivienda popular, fortaleciendo con recurso económicos el Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI-.

En materia de vivienda el acuerdo establece un conjunto de lineamientos y mecanismos que deberían aplicarse para afrontar el problema habitacional; adicionales a las citadas tenemos:

- Promover la legalización, acceso y registro de terrenos y una estrecha articulación con políticas de ordenamiento territorial, en particular planificación urbana, además promover la regulación de la tierra.
- Actualizar normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción y reformar la normativa actual que garantice la calidad y seguridad de la vivienda.
- Dedicar a la política de fomento de la vivienda, a partir de 1997, el equivalente al no menos del 1.5% del presupuesto de ingresos tributarios, con prioridad al subsidio de la demanda de soluciones de tipo popular.

Efectivamente este acuerdo establece la promoción de una política de incremento de

la oferta de vivienda; fortalecer el Fondo Guatemalteco de la Vivienda para que mejore su capacidad de otorgar recursos financieros para la población pobre y en extrema pobreza y en el tema de la participación de la sociedad civil se limita a la ejecución de los proyectos de los cuales es beneficiaria, sin facilitar una participación activa en instancias de discusión y toma de decisiones.

2.2.1.1 Cronograma para el cumplimiento del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

El cumplimiento y verificación contenido en el acuerdo sobre el cronograma, constituye una guía para la implementación en el tiempo de aquellos compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz. Esta implementación es un proyecto complejo y de largo plazo que requiere la voluntad de cumplir con los compromisos adquiridos y el involucramiento de los órganos del Estado y de las diversas fuerzas sociales y políticas.

El primer cronograma comprendía del 15 de enero de 1997 al 31 de diciembre del 2000 y estableció tres periodos para su cumplimiento. De acuerdo a nuestro interés se revisó la programación de las acciones para el fomento de la vivienda popular. En el primer periodo de 90 días, se contemplan acciones que se consideran un proceso en materia de vivienda; se debió elaborar un “Programa sobre Infraestructura Básica” es decir un análisis del déficit cualitativo por carencia de servicios básicos esenciales y su forma de atención.

El segundo período va del 15 de abril al 31 de diciembre de 1997; en este período se programó: Restablecer los Consejos de Desarrollo, ampliar y promover la identificación de las prioridades locales de desarrollo. Asignar a la política de vivienda no menos del 1.5% de los ingresos tributarios contenidos en el presupuesto de ingresos y egresos para 1988. Facilitar y fortalecer la participación comunitaria de cooperativas, empresas autogestionarias y familiares para incorporar a los beneficiarios en los planes de construcción de vivienda.

El tercer período contempla los años 1998,1999 y 2000; haciéndose énfasis en: ordenamiento territorial articulado con la política de vivienda. Gasto público en vivienda del 1.5% del presupuesto de ingresos del presupuesto nacional. Financiamiento y facilidades para la adquisición de vivienda. Mejorar la oferta de vivienda para diferentes sectores.

Normas. Se espera una serie de normas que fomenten la construcción de vivienda popular, tales como: antimonopolios en materiales de construcción, seguridad y salubridad para las viviendas; que las municipalidades tengan normas homogéneas para programas habitacionales y construcción de vivienda.

El resultado, en el fomento de la política de vivienda popular al año 2000, no tuvo ningún impacto favorable dado que no se cumplió con institucionalizar, la política económica y financiera para aumentar el gasto público en vivienda, mejorar la oferta de vivienda para diferentes sectores, tampoco se facilitó la participación comunitaria en la elaboración de planes de construcción de vivienda. La asignación del 1.5% del presupuesto de ingresos y egresos solo se cumplió en 1998 que contó con 5.77 y en 1999, 2.95% pero para el año 2000 la asignación fue menos del 0.01%.

La comisión de acompañamiento (Acuerdo Gubernativo 83-97) es uno de los mecanismos de facilitación de la aplicación de los Acuerdos de Paz, que tomando en cuenta que aún falta cumplir, parcial o totalmente una importante cantidad de compromisos, elaboró una recalendarización integral para el periodo 2000-2004; este calendario comprende todos los compromisos pendientes contenidos en los Acuerdos de Paz, por lo que constituye un nuevo cronograma.

Lo más relevante en este nuevo periodo fue la aprobación de la política nacional de vivienda y asentamientos humanos. Ley de adquisición de bienes inmuebles, propiedad del Estado a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza, la articulación de políticas de ordenamiento territorial y planificación urbana y ley de registro de información catastral aprobada en el 2005. La parte débil de lo anterior es que no se fortalecieron los entes rectores y responsables de su implementación.

2.3 Participación de la Sociedad Civil en el Sector Vivienda

La necesidad de la participación comunitaria y toda instancia de la sociedad civil, en materia de vivienda, cobra importancia en el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria que establece un conjunto de lineamientos y mecanismos que es necesario aplicar para que la participación no se limite a la ejecución de proyectos de los que son beneficiarios. Otro aspecto que el acuerdo estableció fue el estímulo a la creación y fortalecimiento de cooperativas y empresas autogestionarias. En el sector popular organizado se pueden diferenciar varios grupos:

2.3.1 Los Pobladores

Los pobladores en las áreas urbanas, principalmente en el área metropolitana, cuyo objetivo es disponer de un lugar donde vivir y generalmente habita en asentamientos precarios, las organizaciones de base de estos asentamientos han logrado agruparse en asociaciones como el Frente de Pobladores de Guatemala –FREPOGUA-; la Coordinadora Nacional de Asentamientos de Guatemala –CONAG- y la Asociación Coordinadora Nacional de Asentamientos de Línea Férrea -CONALFER- estas organizaciones han surgido por intereses particulares y no han desarrollado la capacidad necesaria de diálogo, concertación, gestión institucional y superar el estigma de la confrontación.

Esta manera de proceder ha debilitado la negociación y la viabilidad de hacer propuestas en busca de soluciones a problemas habitacionales concretos. El sector campesino es un sector que cada día esta más organizado, con disposición a participar en propuestas que solucionen su problema de hábitat, pero por el centralismo con que se maneja el problema de la vivienda, su participación fue limitada.

2.3.2 Organizaciones de la Sociedad Civil no Lucrativas

Las organizaciones de la sociedad civil no lucrativas en Guatemala, involucradas en

el tema de vivienda son pocas y han surgido con el propósito de apoyar procesos de mejoramiento habitacional para los sectores en situación de pobreza, pero además en su proceso de intervención apoyan la organización comunitaria con programas educativos que fortalezcan la participación y la organización de base. De alguna manera, el papel de estas organizaciones civiles ha estado orientado a suplir las responsabilidades del Estado en materia habitacional. No obstante, estas asociaciones, se basan en modelos de intervención asistencial, coyunturales y con una visión cortoplacista, sin mostrar un serio interés por abordar la problemática habitacional a largo plazo a nivel nacional y de manera sostenida y en muchos casos estas Asociaciones, han sido ejecutoras de los proyectos públicos, pero no han tenido una participación como socios en la formulación de políticas y programas.

2.3.3 Los sectores Académicos y Profesionales

Solo se involucran en áreas de enseñanza o investigación, pero al no estar articulados con el resto de los actores del sector vivienda, su incidencia y aporte difícilmente traspasen ese ámbito, tal el caso del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala –CEUR-. La situación de cada uno de estos sectores, puede parecer poco alentador, pero en cada uno de ellos esta la decisión de sentarse a una misma mesa, analizar los propios intereses compartirlos y buscar formas de complementarlos, entrelazarlos y respetarlos sin perder de vista la pluralidad étnica, social y económica. Como producto de estos esfuerzos en el 2006 se han venido promoviendo dos agrupaciones; una la Federación de Organizaciones del Hábitat Popular –FODAH- con el propósito de fortalecer su incidencia dentro de la política pública para impulsar acciones en pro del derecho a la vivienda adecuada, digna y saludable, pretende además asumir un papel fiscalizador a través del proyecto de auditoria social en los entes operativos de la política de vivienda. La otra organización es el Movimiento Guatemalteco de Pobladores –MGP- que agrupa a siete organizaciones, tanto coordinadoras y frentes como grupos de base, su objetivo principal es la coordinación para presentar iniciativas consensuadas y buscar una participación, activa como representante del

sector popular e impulsar propuestas dentro del marco legal y operativo al ente rector.

Al analizar la importancia, que en el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, se le da a la participación efectiva a la población organizada al considerarla un baluarte contra la corrupción, los privilegios y el abuso del poder político y económico en detrimento de la sociedad y permite además, asegurar la transparencia de las políticas públicas, su orientación hacia el bien común y no a intereses particulares.

Lo anterior constituye un compromiso de la sociedad civil en la promoción y consolidación, las diferentes formas organizativas para demandar y aplicar los compromisos del Acuerdo, para esto se tiene que superar el individualismo, confrontaciones y evolucionar hacia la concertación social.

CAPÍTULO 3: ESTRATEGIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

3.1 Programas y Acciones

A efecto de facilitar el análisis de la implementación de la política de vivienda, se revisaron las estrategias trazadas por cada uno de los 3 gobiernos del periodo de los 10 años de la vigencia de los Acuerdos de Paz, así como los programas y proyectos implementados.

3.1.1 Período de Gobierno (Álvaro Arzú Irigoyen)

15 enero 1996 a 14 enero 2000

El compromiso adquirido por el gobierno fue de convertir a Guatemala en un país de propietarios, tenía la convicción que el derecho a la propiedad constituye la vía para alcanzar el progreso familiar y el desarrollo nacional. La estrategia de desarrollo del sector vivienda tiene como objetivo, guiar las acciones del sector para afrontar el déficit habitacional y estructurar el marco institucional para su desarrollo. “Especial importancia se da al papel de los gobiernos locales y a la participación de la población en la ejecución de los programas que se emprendan; como parte de las soluciones planteadas se trazaron los siguientes lineamientos estratégicos”⁴.

3.1.1.1 Tratamiento diferenciado conforme a las características de la demanda: Ingresos familiares y capacidad de contribuir a cubrir costos de vivienda y servicios básicos, ubicación geográfica y características socioeconómicas y culturales.

⁴ Estrategia de Desarrollo del Sector Vivienda 1996-2000. Ministerio de Economía-SEGEPLAN-, Guatemala, 1996, pág. 24-25

3.1.1.2 Optimización de la relación entre el uso de los recursos invertidos y los beneficios obtenidos: aprovechamiento de las inversiones, esfuerzos y capacidades de la población y empresas privadas; delimitación del papel del sector público para legislar y regular, promover y facilitar la actividad del sector privado, así como subsidiar a familias en pobreza y extrema pobreza.

3.1.1.3 Integración social y disminución de la marginidad, mediante el mejoramiento del hábitat y la salud, integración de repatriados y desplazados a los grupos de población que actualmente habitan en las zonas donde se ubicarán; organización de la demanda y de los sectores productivos. En el período se nota la ausencia de una política de Estado en materia de vivienda, que permita el desarrollo sostenible de un programa de vivienda popular que aporte soluciones al creciente déficit habitacional y no se hizo un esfuerzo en vivienda, equivalente a otros sectores.

3.1.2 Período de Gobierno (Presidente Alfonso Portillo)

15 enero 2000 a 14 enero 2004

A principios del 2000 el nuevo gobierno definió como una de sus prioridades el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, de las desigualdades sociales, étnicas y de género. En mayo, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda dio a conocer el documento “Política Nacional de Vivienda 2,000” cuyos objetivos consistían esencialmente en reducir el déficit habitacional y permitir el acceso a la vivienda a las familias pobres, pero este documento no podía considerarse una política, dado que carece de una visión integral y de largo plazo y que no orienta las acciones del sector vivienda.

En agosto del mismo año, presentan la “Matriz de Política Social 2,000-2,004” en ésta se establecieron objetivos en materia de vivienda, como incrementar la construcción de soluciones habitacionales y elaborar una política de vivienda de forma participativa y continuar con el programa de subsidios directos para familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Así mismo se propuso mejorar la

coordinación con los municipios, asegurar la dotación de servicios, promover el banco de tierras y establecer programas de mejoramiento de viviendas en alquiler con opción de compra.

Dentro del primer año de las nuevas autoridades del viceministerio responsable de la vivienda anunciaron 3 medidas.

“No efectuar más desalojos sin que se estudien previamente y en concertación con las familias expulsadas las modalidades de su reasentamiento.

Volver a impulsar los trabajos de la sub.-comisión vivienda de ECO-CTEAR para definir las modalidades de implementación del programa de subsidios para desmovilizados, desarraigados y comunidades circunvecinas.

Convocar a los sectores (involucrados en el sector vivienda) para poner a discusión las directrices para elaborar una política nacional de vivienda”⁵.

Con este período se completaban 8 años de la firma de los Acuerdos de Paz, sin que se dieran mayores avances, sigue ausente la aprobación de la política nacional de vivienda, se dio la intervención del –FOGUAVI- para que fueran investigados el manejo de fondos, además se denunció falta de transparencia en el manejo de fondos para la vivienda de los reasentados y no se cumplió con la agenda pendiente para su atención.

El –FOGUAVI- no contó con los recursos pactados en los Acuerdos de Paz y tampoco fue capaz de ejecutar los presupuestos, se dieron cambios sucesivos de autoridades, hubo tres ministros, seis viceministros responsables de vivienda y cuatro directores ejecutivos de –FOGUAVI-.

⁵ Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo sobre Reasentamiento y Equipo Coordinado para la Incorporación Definitiva

3.1.3 Período de Gobierno (Presidente Oscar Berger)

15 de enero 2,004 a 14 enero 2,008

Se planteó como prioritario, la reducción del déficit habitacional, así como mejorar las condiciones de vida de la población guatemalteca. El gobierno a través del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda como ente rector; propició el consenso con el sector vivienda para constituir la política nacional de vivienda, convertirla en una política de Estado, fue la base de su planificación y desarrollo de programas y proyectos. En el documento (2004) política nacional de vivienda y asentamientos humanos y estrategias para su Implementación”⁶ el gobierno considera que la atención a la vivienda es una de las áreas prioritarias de su gestión y dentro del proceso se tiene como meta facilitar el ordenamiento de las áreas urbanas, mejorar las condiciones de los asentamientos precarios y garantizar el acceso a una vivienda adecuada a las familias, con prioridad a los sectores de menores ingresos.

La estrategia de implementación de la –PNVAH- tenía como respaldo un documento metodológico “Análisis del Déficit Habitacional”, el cual presentaba en detalle los pasos seguidos para cuantificar el déficit habitacional y su distribución según diferentes estratos de ingresos, departamento y región, así como para elaborar el presupuesto necesario para atenderlo.

En materia de financiamiento, propusieron fortalecer un sistema financiero para la vivienda que permita el acceso al crédito a los diferentes estratos de la demanda de acuerdo a sus características socioeconómicas y para los sectores en pobreza y extrema pobreza, fortalecer el compromiso de asignación de recursos para subsidios de parte del Estado.

⁶ Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, Guatemala, 2004, pág. 18

De este período se analizó lo realizado hasta el 2,006, en el cual lo más sobresaliente fue la concertación y aprobación de la política nacional de vivienda y asentamientos humanos y su trabajo en la elaboración de la estrategia para implementarla.

Se avanzó en la institucionalización del sector vivienda sobre todo en lo concerniente al Estado, aunque no todos cumplieron su misión tal el caso del Consejo Nacional de Vivienda -CONAVI-.

3.2 Producción de Vivienda

Dentro de los componentes de la política encontramos la producción de vivienda que se ve condicionada por varios factores que pueden facilitar o no su desarrollo. Estos son: El entorno con su desarrollo urbano y una política de descentralización y ordenamiento territorial, como expresión física y geográfica de un desarrollo sostenible. Los servicios orientados al mejoramiento de la infraestructura, dotando de servicios básicos y equipamiento a todos los conjuntos habitacionales.

Acceso a la tierra habitacional disponible a la población urbana, se basa en dos temas: La tenencia de la tierra, que da la seguridad para la construcción y que puedan ser transferidas a las familias y por otro lado el mercado de tierras, por medio del cual, la tierra se hiciera disponible a la población urbana en los lugares apropiadas y cantidades suficientes.

Sistema financiero para vivienda con acceso al crédito a los diferentes estratos de la demanda y el subsidio directo otorgado por el Estado para sectores en pobreza y pobreza extrema y la existencia de mecanismos e incentivos para motivar la inversión privada.

La oferta de solución habitacional debe enfocarse tanto desde un punto de vista de la producción de vivienda para los distintos sectores de la población, en especial a los que viven en situación de pobreza y pobreza extrema; como desde el punto de vista

social, para que las viviendas que se producen aseguren una adecuada calidad de vida a las familias ya que la vivienda se juzga según la calidad de los materiales con que han sido construidas. Para el país en su conjunto el 72.2% de las viviendas de los hogares pobres tienen techo de lámina, 36% tienen paredes de adobe y 66% tienen piso de tierra.

3.2.1 La Producción de Vivienda Nueva

Son soluciones de carácter cuantitativo, sin incluir las ampliaciones, mejoras y reparaciones de vivienda. La construcción de vivienda nueva promovida por el sistema bancario, -F.H.A-, cooperativas, organizaciones no gubernamentales suman aproximadamente de 260,000 viviendas en diferentes estratos durante el período de 1997-2006.

En cuanto a la vivienda popular nos interesa la producida por el Estado a través de las instituciones operativas creadas para ello, siendo la principal el fondo guatemalteco para la vivienda. –FOGUAVI-. El FOGUAVI es una institución financiera de segundo piso adscrita al Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, encargado de canalizar la inversión estatal en vivienda como institución de segundo piso, únicamente canaliza recursos a través de las entidades intermediarias aprobadas para participar dentro del sistema financiero integrado regulado por la ley de vivienda y asentamientos humanos y aprobados por su junta directiva.

En el período de los 10 años de vigencia de los Acuerdos de Paz, el FOGUAVI ha sido la institución con liderazgo y el referente en vivienda popular, la mayor parte de los esfuerzos en vivienda han sido canalizados hacia ella, que pese a ser protagonista en el tema, no cuenta con una estructura y funciones claras y definidas.

Los programas que se cubren con subsidio son: construcción en lote propio, compra de lote con vivienda, compra de lote, mejoras y ampliaciones de las viviendas existentes.

El comportamiento de FOGUAVI en el otorgamiento de subsidios en todos los programas fue:⁷

Administración	Subsidios Entregados
1996-1999	40,799
1999-2003	26,184
2004-2006	64,579

En estos datos no se consideró los subsidios aprobados que no fueron desembolsados, lo que quiere decir que no hay construcción ni adquisición de vivienda o lotes. En memoria de labores del –FOGUAVI-(2004-2006) se estima que el 45% de lo aprobado no ha contado con la asignación de fondos. El sistema financiero no bancario como cooperativas, organizaciones No Gubernamentales han aportado en la producción de vivienda popular aproximadamente con 32,000 soluciones habitacionales.

Los fondos sociales de gobierno también realizaron inversiones en soluciones habitacionales, principalmente en atender proyectos de techo y piso dentro del programa de reconstrucción por desastres naturales, por ejemplo el Mitch y Stan, a través de FONAPAZ Y FIS.

Las viviendas construidas por todos los sectores involucrados en producirlas, no tuvo un impacto positivo en la disminución del déficit habitacional debido a la irregularidad de la atención a este problema en cada periodo de gobierno.

3.2.2 Presupuesto para Atender el Déficit de Vivienda del Sector Popular

Las soluciones habitacionales que se tomaron en cuenta para calcular los recursos

⁷ Informe del Organismo Ejecutivo de cada Administración al Congreso de la República.

invertidos en la vivienda popular son: Las viviendas nuevas para sustituir viviendas inadecuadas, la sustitución o mejoras de ranchos y ampliaciones de viviendas.

El papel de Estado subsidiario, queda definido en la ley de vivienda y asentamientos humanos al convertir al FOGUAVI en una institución financiera de segundo piso, orientada a financiar la demanda, lo que cambio radicalmente en enfoque anterior que funcionó estimulando la oferta de vivienda, ya fuera construyéndola o contratando empresas privadas.

En general pareciera que a partir de 1996 se comienza a consolidar el gasto público en vivienda que cubre las acciones: administración, gestión, promoción y regulación de proyectos habitacionales. Ahora bien, las fluctuaciones del gasto público especialmente en vivienda, ponen de manifiesto la precariedad de este rubro de desarrollo humano.

El compromiso del gobierno de dedicar a la política de vivienda no menos del 1.5% de ingresos tributarios, con prioridad al subsidio de vivienda de tipo popular no se cumplió como se aprecia en los datos siguientes:

Gasto público en vivienda en 10 años en porcentajes:

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Porcentaje	0.67	5.77	2.95	0.01	0.62	0.76	0.65	1.80	2.40	3.40

La poca voluntad política de los gobiernos de cumplir con el acuerdo de asignar recursos a la construcción de vivienda popular y fortalecer al FOGUAVI, para que asignara los subsidios directos, quedó demostrada con el porcentaje anual asignado.

En informes de MINUGUA y del BID durante el período encontramos señalamientos e incapacidad administrativa para la ejecución presupuestaria en el renglón de

inversión, cambios frecuentes en funcionarios de primera línea y también fueron frecuentes las acusaciones de corrupción y clientelismo político.

Las principales fuentes de financiamiento para la implementación de los programas son: La cooperación externa como el BID que en 1998 otorgó un préstamo de 90 millones de dólares y del BCIE que otorgó 24 millones de dólares en crédito principalmente para el otorgamiento de subsidios ejecutados entre el 2004 al 2006. El financiamiento interno proviene del presupuesto de ingresos tributarios, fideicomisos, recuperación de cartera FOGUAVI, aporte de beneficiarios, cooperativas y organizaciones privadas de desarrollo y las remesas.

La solución integral de los problemas del hábitat popular no puede concebirse dentro de los mecanismos financieros formales, si no que requiere del subsidio del Estado, lo que supone disponer de recursos estatales, a fondo perdido, que deberán provenir de los ingresos tributarios y bajo el principio de la redistribución de los recursos. El sistema financiero formal basado en la rentabilidad privada es apto para llegar a otros segmentos de la población que si acceden a los créditos.

El Estado deberá incentivar la amplia participación de inversionistas privados a fin de asegurar la inversión en la vivienda, implementar mecanismos para que la banca privada destine un porcentaje de sus recursos a préstamos hipotecarios y micro crédito para mejoramiento de la vivienda y promover el mercado secundario de hipotecas a fin de disponer de recurso para vivienda, liberar la obligación del encaje bancario en un porcentaje para destinarlos a vivienda, promover la captación de financiamiento externo, movilizar el ahorro privado y el fondo de pensiones a largo plazo.

Los gobiernos de este período han reconocido que proveer vivienda adecuada a todos sobrepasa a las posibilidades del sector público, razón por la cual buscaron nuevas maneras de movilizar los recursos del sector privado para orientar dichos recursos a segmentos del mercado que tradicionalmente no han atendido.

CAPÍTULO 4: FOMENTO DE LA VIVIENDA POPULAR Y LOS ACUERDOS DE PAZ

4.1 Facilidades de Acceso a la Vivienda Popular

Teniendo en cuenta que se reconoce que la vivienda es un derecho humano y es obligación del Estado fomentar la construcción de vivienda popular, para garantizar ese derecho a las familias en situación de extrema pobreza y pobreza, se debe contar con un marco legal, técnico y financiero y algo muy importante es la institucionalización de todas aquellas instancias que operativicen los programas y proyectos.

4.1.1 Proyectos y Subsidios para Población en Extrema Pobreza

Para fomentar la producción de vivienda popular, los tres gobiernos que ejercieron el poder de 1997 al 2006, diseñaron sus líneas programáticas en base a los postulados de la ley de vivienda y asentamientos humanos, los programas que se implementaron tenían objetivos similares, los contenidos y estrategias variaron sin que llegaran a tener incidencia en los resultados, tan irrelevantes fueron que solo le cambian de nombre a los programas o le daban más énfasis a unos u otros para cumplir compromisos de campaña o atender clientelismo político, las áreas de atención fueron: Adquisición de vivienda, construcción en lote propio, compra de lote con o sin servicios, mejoramiento, ampliación y reparación de vivienda, introducción de servicios básicos, desmovilizados y desarraigados, reconstrucción de vivienda (Huracán Mitch y Tormenta Stan), legalización de lotes (áreas urbanas invadidas).

El cumplimiento de metas de los programas, se vio limitado en primer lugar por falta de financiamiento a largo plazo, participación limitada del sector privado. Otros factores fueron: la inestabilidad de funcionarios en los mandos medios y técnicos de las entidades ejecutoras lo que se traduce en pérdida de tiempo, incumplimiento de

empresas desarrolladoras de proyectos y la poca participación de la población meta de los proyectos por falta de credibilidad en los mismos.

El acceso al subsidio por parte de la población en extrema pobreza, no es fácil por el constante cambio de procedimientos, métodos y requisitos que dejan a la demanda popular sin atención.

4.1.2 Acciones y Logros del FOGUAVI

De acuerdo con la ley de vivienda y asentamientos humanos. El FOGUAVI actuará como institución financiera de segundo piso, es decir que únicamente canalizará recursos financieros a entidades intermediarias, no estando autorizado para otorgar financiamiento directo al público. La política la dirige una junta directiva y en la administración un director ejecutivo (la ley no definió sus funciones) y su estructura se completa con las áreas técnicas, jurídicas, financieras y en el último gobierno se adicionó el área social.

Las atribuciones que a la junta directiva del FOGUAVI le asigna la ley, están orientadas en apoyo del sector financiero, es de hacer notar que en las reformas introducidas con el decreto 74-97 fueron excluidos de la junta directiva las organizaciones de los asentamientos precarios.

El FOGUAVI es la institución que debe atender con prioridad a las familias en pobreza y extrema pobreza, para atender su necesidad de vivienda. Es éste sector el que principalmente debe ser atendido por dicho fondo y esto, debió ser reflejado en las cantidades de subsidios otorgados a dichas familias.

Al analizar la poca información sobre sus resultados, que se pudo obtener, el FOGUAVI ha tenido poca incidencia ante la magnitud del problema de vivienda. La asignación de subsidios ha sido insuficiente en los diferentes programas y metas

propuestas por los distintos gobiernos, el balance nos dice que solo se cumplió el 50% de lo planificado.

Los subsidios entregados de 1997 a 2006 en todos los programas fueron 124,030 y según memoria de labores 2006 del sector vivienda, el déficit para el 2006 considerando el aumento de población y la producción de soluciones habitacionales, había disminuido en un 6%

4.1.3 Asignación de Recursos

De la asignación o no de los recursos financieros, dependió en gran medida, los resultados obtenidos en los planes y programas implementados en los 10 años.

Cada uno de los gobiernos realizó su estudio y análisis del déficit, priorizó sus áreas de trabajo y definió las fuentes financieras. Es importante señalar que todos reconocieron la importancia del compromiso de gobiernos, con los Acuerdos de Paz, de asignar el 1.5% del presupuesto de ingresos tributarios al fomento de la vivienda para sectores pobres y de extrema pobreza, compromiso que se quedó en discurso político, dado que solo se cumplió en un 40%.

Una vez caracterizada la demanda en sus componentes y la segmentación de la población, según su capacidad de pago, se define que el Estado atenderá el segmento de pobreza y extrema pobreza, se estimó que la carencia de vivienda en ese sector es de 594,167 tanto cualitativo como cuantitativo.

La fuente de recursos financieros fue:

4.1.3.1 Financiamiento interno: presupuesto de la nación, fideicomiso del FOGUAVI, recuperación cartera FOGUAVI, aporte previo de beneficiarios, y cartera hipotecaria FOGUAVI.

4.1.3.2 Financiamiento Externo: Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, Banco Centroamericano de Integración Económica –BCIE-.

La banca privada intervino en atender sectores de pobreza pero con capacidad de pago, a partir de julio del 2004, cuando contó con el respaldo del instituto de fomento de Hipotecas Aseguradas –FHA-, con respaldo de la política nacional de vivienda y asentamientos humanos.

Dentro de la asignación de recursos asignada en los 10 años analizados solo se tuvo capacidad de ejecución de un 71.33% del presupuesto aprobado esto incluyendo los fondos sociales apoyaron proyectos de introducción de servicios.

El sistema financiero aplicado para los subsidios, requiere un aporte previo del beneficiario en una relación tres por uno, es decir que el Estado subsidia tres cuartas partes del valor de la vivienda y el beneficiario aporta el resto, si se requiere financiamiento adicional, para obtener una vivienda de mayor valor puede ser atendido por el sector privado con tasas de interés de mercado.

4.1.4 Aspectos Técnicos y Metodológicos

Las investigaciones sobre técnicas y métodos constructivos alternos, con utilización de recursos locales para disminuir costos, no han tenido el apoyo necesario para ser desarrollados y la escasa y dispersa información, no ha sido divulgada para permitir su utilización por parte de la población.

El país posee ciertas experiencias en el uso de materiales de construcción de bajo costo y sismo-resistencia, así como, en sistemas de auto-ayuda en construcción de vivienda. Estas experiencias no han sido rescatadas al igual que las formas de organización popular, las cuales tienen iniciativas y métodos prácticos de enfrentar la construcción de vivienda el 80% del sector informal se ha hecho cargo de las soluciones del problema y el método fue autoconstrucción de la vivienda popular.

La supervisión de la calidad de las viviendas fue deficiente, por existir la discrecionalidad en la selección de las empresas o profesionales para la supervisión; por otro lado se uniformaron los diseños y materiales para las viviendas sin respetar las culturas locales. Esto dio como resultado inconformidad en los grupos y comunidades tanto a nivel urbano como rural.

4.2 Cumplimiento de los Compromisos en el Período 1997-2006

Con anterioridad nos referimos al grado de cumplimiento que se le dio a los Acuerdos de Paz, aquí solo analizaremos la incidencia que se considera base para el proceso de fomento de la política de vivienda popular.

El proceso de paz constituye un esfuerzo nacional, en el cual la voluntad política y la participación de los distintos organismos del Estado, es insoslayable y la participación de los diferentes sectores de la sociedad es indispensable.

Entre los aspectos que son fundamentales contemplados en los Acuerdos de Paz para el fomento de política para la vivienda popular tenemos:

4.2.1 Promover una política de incremento de la oferta de vivienda en el país. La oferta de vivienda durante este periodo no fue significativa, dado que existieron las facilidades e incentivos para la intervención de la banca, sector privado y participación comunitaria. En los últimos 3 años, a partir de la promulgación de la política nacional de vivienda, la banca y el sector privado participaron más activamente, no así la participación comunitaria, para la cual no existen las instancias y mecanismos de participación.

4.2.2 Incentivar la oferta de servicios y materiales de construcción de calidad y costo adecuado. El alza constante de los materiales de construcción fue constante, no se tuvo ningún esfuerzo serio para controlar la situación, pues se deja a la oferta y la demanda la que determina los precios, agregándose el monopolio en producción

de cemento e importación de hierro. Aparte del sector vivienda ha surgido la propuesta de que debe aplicarse un régimen tributario especial para los servicios y materiales de construcción.

4.2.3 Poner en práctica acciones de política monetaria que permitan reducir el costo del crédito, por otro lado, no existe experiencia en el financiamiento de programas urbano-habitacional. Esto dio como resultado la ausencia de programas y proyectos adecuados a la capacidad de pago de los nuevos hogares, pues no hay créditos a largo plazo y prevalecen altas tasas de interés activas. Sin embargo a partir del 2005 se dio una tendencia a la reducción de las tasas de interés para vivienda, que de ser sostenible tendrá éxito.

4.2.4 Estimular la creación y fortalecimiento de sistemas de participación comunitaria. El acuerdo señala organizaciones como cooperativas y empresas autogestionarias con el objetivo de asegurar la incorporación de los beneficiarios en la ejecución de los planes, construcción de vivienda y prestación de servicios. Para garantizar la participación, no se crearon las instancias, mecanismos ni se le asignaron los recursos necesarios. Se dio la participación del movimiento cooperativo pero solo como administradores de subsidios. En el año 2005 se crea el programa “Mejorando mi Barrio” a cargo de la Coordinadora Interinstitucional para la atención de asentamientos precarios –CIAAP-. El objetivo era contribuir a la reducción del riesgo, así como el desarrollo integral de más de 450 asentamientos precarios del área metropolitana. En esta estructura participó el FOGUAVI y otras entidades del Estado y Municipalidades y estaban ausentes los grupos comunitarios. Como se puede apreciar, el incumplimiento de estos compromisos nos muestra que no hubo la voluntad política para fomentar la construcción de soluciones habitacionales para el sector popular.

4.3 La Institucionalidad en el Marco de los Acuerdos de Paz

A partir de la promulgación de la ley de vivienda y la firma de los Acuerdos de Paz, se han generado acciones positivas en pro del fortalecimiento e institucionalización

de políticas y programas orientados a atender la demanda habitacional de los diferentes sectores de la sociedad civil involucrados en el tema de la vivienda, que a pesar de haber tenido poco impacto, han fortalecido el proceso de institucionalización.

La institucionalidad a través del Estado, a pesar de estar inmersa en un burocratismo, ha dejado instituciones como: la instauración de la comisión nacional de vivienda, -CONAVI-, creada por Acuerdo Gubernativo 305-2005 como órgano consultivo, para cumplir con su papel subsidiario de gobierno. Se consolidó el FOGUAVI; la Unidad de Desarrollo de la Vivienda Popular, -UDEVIPO-, responsable de concluir, las adjudicaciones, legalización y escrituración de terrenos adjudicados por el BANVI, así como de los terrenos ocupados.

Uno de los espacios que se genera directamente de los Acuerdos de Paz y como parte de la institucionalidad de la paz, es la sub.-comisión de vivienda para el seguimiento de la dotación de vivienda a desmovilizados, retornados y desplazados. Se crea también el Fondo Nacional Para La Paz -FONAPAZ-, como instancia coordinadora entre instituciones públicas y privadas para el cumplimiento de las acciones de los Acuerdos de Paz.

La instauración de la mesa de alto nivel de vivienda, bajo la coordinación del comisionado presidencial. En esta instancia participan las organizaciones de pobladores. Todas estas instituciones, empezando por el ente rector que debe ser a nivel de ministerio, deben mejorar las instancias de diálogo y coordinación interinstitucional.

4.4 Producción de Vivienda en Área Metropolitana

La concentración de población en la ciudad capital y municipios cercanos, por razones socio-económicas y políticas, concentra la mayor cantidad de asentamientos

humanos, es decir, que en su mayoría se ubican en terrenos de alto riesgo y no hay certeza en la propiedad de la tierra, ni cuentan con servicios básicos.

El déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo tiene su mayor expresión en el área metropolitana, y es un reto para el Estado en los objetivos de desarrollo del milenio, que en la meta 11 plantea mejorar considerablemente la vida de los habitantes de los asentamientos humanos. Los subsidios entregados en el área metropolitana, en todos los programas representan más del 20% del total reportado en el periodo estudiado, sin embargo solo se cubre en un 49% de la demanda.

Los pobladores de los asentamientos consideran que los procedimientos y requisitos para acceder al subsidio son complejos y marginan a muchas familias, entre los problemas más señalados están: falta de información clara, manipulación política, corrupción, constantes cambios de funcionarios y falta de continuidad de las gestiones. En cuanto a los requisitos, los más difíciles de cumplir son: el aporte previo, constancia de la propiedad del terreno, y en menor medida, la constancia de la formalización de la pareja o madre soltera.

CAPÍTULO 5: EL TRABAJO SOCIAL PROFESIONAL

5.1 El Trabajo Social

Partiendo de que estamos claros de los orígenes del Trabajo Social lo encontramos en la caridad y la filantropía y su proceso de evolución en relación al quehacer propiamente del profesional del Trabajo Social, donde se han marcado etapas; la primera fue la de asistencia social, marcada por la beneficencia, la segunda etapa de servicio social, que enfatiza la prevención de los desajustes y una tercera etapa que se vio sacudida por movimientos políticos sociales a lo largo de Latinoamérica donde los sectores populares promovían fuertemente la organización y movilización en reivindicación de sus derechos sociales, económicos y políticos. Un rasgo sobresaliente de esta etapa fue el movimiento iniciado por profesionales del Trabajo Social de América del sur y conocido como “Reconceptualización del Trabajo Social” en búsqueda de alternativas para fortalecer la profesión, sin perder de vista la dinámica de la misma sociedad y además no estaba desligado de las realidades existentes.

Lo importante del método utilizado en el proceso de reconceptualización es que tuvo una visión de largo plazo y se ha desarrollado con el aporte y la experiencia de muchos profesionales del Trabajo Social, preocupados de la investigación, la sistematización y ensayar, con el objetivo que tanto la formación de los profesionales como la práctica profesional, aporten al desarrollo satisfactorio e integral de la persona humana, sin dejar de lado la estructura del Estado, la dinámica social y la coyuntura social, económica y política.

Otra de las líneas teóricas, se refiere a las políticas sociales y la organización popular, en este caso, se parte del planteamiento de que la intervención del Trabajo Social debe ubicarse en el contexto de la problemática de las políticas sociales y las organizaciones populares, dado que en las sociedades capitalistas la acción del Trabajador Social se inserta entre el Estado y los sectores populares.

“Con estas reflexiones podemos definir al Trabajo Social Profesional, como una disciplina de las ciencias sociales, que mediante un proceso de acción sistemática interviene en la realidad social con el objetivo de contribuir a la solución de la problemática, en la que se ven inmersas la población mayoritaria del país por la marginación histórica de exclusión y marginación, a manera de elevar los niveles de vida”⁸.

5.2 El Espacio Profesional del Trabajo Social

No solo es el ámbito de trabajo, sino que implica el tipo del empleo, el reconocimiento social de la profesión, el desarrollo de su disciplina, además integra las condiciones sociales concretas en un marco donde interactúan los antagonismos del sistema, las características que asuman estos aspectos, condicionarán la amplitud o estrechez que pueda adquirir el espacio profesional. La práctica profesional de los profesionales de Trabajo Social, son las instituciones públicas entendidas como unidades complejas donde el Estado a través del aparato institucional, organiza y administra los servicios sociales determinando su orientación y estableciendo sus procedimientos.

En la práctica del Trabajo Social no se debe sobreestimar el carácter político de la profesión, subestimando el papel de las organizaciones políticas y de la sociedad civil en el proceso de desarrollo de la sociedad

Es importante comprender la complejidad en la que se desarrolla el espacio profesional del Trabajo Social, que permita a los profesionales una reflexión sistemática para responder de manera científica, a las demandas que plantean los sectores populares.

⁸ Blanca Esther Silva Baeja. Educación en Derechos Humanos y Trabajo Social, 1,986, pág. 45

Dentro de la revitalización que ha tenido el espacio profesional podemos mencionar el contar con el grado académico de licenciatura y maestría que amplía las áreas de actuación del Trabajo Social. Las maestrías deben tender a profundizar un área del conocimiento, deben ser pensadas para fortalecer un trabajo teórico referido a un contexto determinado.

5.3 Intervención del Trabajo Social Profesional en la Política de Vivienda

Al interior de la profesión, el análisis y reflexión en torno a las políticas sociales, constituye una condición necesaria, ya que el Trabajo Social como profesión está vinculada al “aparato institucional, ya sea público, privado y en organizaciones no gubernamentales, -ONGs- en donde se materializa la gama de políticas sociales que el Estado históricamente diseña e implementa. En el caso de la política social de vivienda”⁹ que es donde se ubica nuestro interés, debe verse en función de la vivienda como todo lo que se refiere a los aspectos materiales que sirven de soporte físico a las funciones que la sociedad le ha asignado a la familia, por lo tanto es una estructura especializada que se dedica a las funciones de la reproducción, la nutrición y la crianza de las nuevas generaciones.

Una corriente de viviendólogos afirman que la vivienda es más que un techo o un abrigo, frente a la intemperie. La casa resume viejos y nuevos elementos afectivos, históricos y mágicos y en este ámbito propio es donde el individuo y la familia se reconocen mutuamente.

Por otro lado, algunos estudios de psicólogos sociales, han encontrado que la vivienda propia viene a satisfacer anhelos de seguridad, independencia, orgullo, estatutos familiares y participación cívica, además de ser un derecho humano fundamental.

⁹ Acuerdo Gubernativo 163-2004. Política nacional de vivienda y asentamientos humanos, se plateó como una política de Estado.

Vivienda de interés social “Es la solución habitacional que forma parte de un proyecto que aisladamente se constituye en la residencia de una familia en situación de pobreza o extrema pobreza “¹⁰.

Para el análisis de la práctica profesional definiremos política social, con el fin de tener elementos para la intervención del Trabajo Social en la política de vivienda.

Política social, se entiende como la forma de intervención del Estado en la sociedad civil, con un conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades; esta definición incluye aquellas actividades destinadas a mejorar las condiciones de vida de los más pobres y en el mejor de los casos, promover el desarrollo y la participación activa de estos sectores de la sociedad.

La política de fomento de la vivienda popular, es concebida como uno de los pilares del desarrollo social integral, superando la visión puramente sectorial o limitada a la mera construcción de casas.

Por lo tanto una política de fomento con prioridad en la construcción de vivienda popular, debe propiciar el acceso a una vivienda adecuada a familias que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza, así como a grupos vulnerables y en situación de exclusión, debe incluir: el fortalecimiento del marco legal, institucional, financiero, tecnológico y normativo que rige el sector, la dotación de servicios básicos y la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra.

La participación del Trabajador Social en la política de vivienda en el periodo estudiado 1997 al 2006 fue irrelevante, sobre todo a partir del proceso de liquidación

¹⁰ **Vivienda con propiedad, vivienda con dignidad, Memoria de labores 2004-2005, Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda. pág. 31**

del Banco Nacional de la Vivienda –BANVI- (1997-2003) quien en su momento, contó más que ninguna otra institución con el mayor número de Trabajadores Sociales.

El sector involucra gran cantidad de actores tanto del Estado, sector privado, constructor y financiero, los sectores populares de la sociedad civil en papel de auditoria social. Podemos concluir en la importancia que tiene la intervención del Trabajo Social Profesional en la política de vivienda y en la necesidad de ampliar el espacio profesional y un mejor aporte a la problemática de vivienda.

Propuesta de Organización del Área de Trabajo Social en el Fondo Guatemalteco para la Vivienda – FOGUAVI-

1. Justificación

Hasta la presente fecha la creación y puesta en funcionamiento del FOGUAVI, ha tenido poca incidencia ante la magnitud del problema de la vivienda popular. La asignación de subsidios, para atender a las familias en pobreza y pobreza extrema, ha sido insuficiente en los diferentes gobiernos pues no se ha cumplido con las metas establecidas.

A pesar de la existencia de un área social, dentro de la estructura del FOGUAVI, ésta solo cumple funciones administrativas de revisión de expedientes, depuración de la información de los mismos y digitalización de datos. Dista mucho de ser un trabajo social profesional.

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

Proponer la creación del área de Trabajo Social en FOGUAVI, para promover la institucionalización de las políticas de vivienda y la aplicación de recursos para el

otorgamiento de subsidios directos para vivienda popular.

2.2 Objetivos Específicos

- Impulsar la investigación y diseño de estrategias para la implementación de programas que beneficien a la población meta de los subsidios.
- Promover la elaboración de manuales operativos con participación de las organizaciones de pobladores y la sociedad civil, que dejen claro el proceso de gestión de subsidios en todos los programas de FOGUAVI.-

3. Metodología

Con base en la necesidad de la creación y consolidación del área de Trabajo Social y estudiar las condiciones políticas y materiales para su implementación, se procederá a caracterizar cada una de las variables, por lo que se realizará en tres etapas.

Primera Etapa: se tiene como objetivo, la aprobación del proyecto de creación del área de Trabajo Social, por parte del ente rector de vivienda. El proyecto debe estar fundamentado en una investigación amplia sobre lo que se hace actualmente, como se hace, con que se hace y los resultados obtenidos, así como el marco legal y técnico donde opera.

Contar con un diagnóstico objetivo que analice las ventajas competitivas de la nueva área y la sustentación legal y formal para la elaboración del proyecto-propuesta. El tiempo estimado para la elaboración de la propuesta es de seis meses calendario.

Segunda Etapa: se contempla la implementación del área de Trabajo Social, aquí se elabora la planificación que hace referencia al aspecto global del proceso, se definen propósitos, selecciona, ordena y diseña las acciones necesarias que deben realizarse. En esta etapa se contempla la elaboración de instrumentos de trabajo y

las propuestas operativas de la ley y política de vivienda con la formulación de programas y proyectos dirigidos al sector popular.

Tercera Etapa: se contempla la ejecución, que es donde se ponen en marcha las políticas, estrategias y actividades, se aplica los procedimientos y una metodología de intervención y evaluación de procedimientos y resultados.

Dentro de las técnicas a utilizar está la Investigación documental, la entrevista, las encuestas con instrumentos como: formularios, fichas resumen, guías de observación, guías estructuradas para entrevistas.

4. Recursos

4.1 Humanos

Equipo multidisciplinario de investigación integrado por: trabajador social, arquitecto o/y ingeniero, abogado, administrador de empresas y dirigentes de grupos comunitarios organizados.

4.2 Financieros

Honorarios para la investigación y elaboración de la propuesta. Salario para equipo de trabajo social de planta de acuerdo a la cobertura nacional. Los recursos financieros en esta propuesta, están condicionadas a una serie de factores externos y supuestos metodológicos, se estiman así:

1. Honorarios Profesionales	Q 90,000.00
• 3 Trabajadores Sociales	Q 60,000.00
• 1 Abogado	Q 10,000.00
• 1 Arquitecto	Q 10,000.00
• 1 Administrador de empresas	Q 10,000.00

2. Movilidad y Viáticos	Q 15,000.00
3. Mobiliario y Equipo	Q 14,000.00
4. Papelería y Útiles	Q 8,000.00
5. Impresión de la propuesta	Q 3,000.00
	<hr/>
Total	<u>Q 130,000.00</u>

4.3 Institucionales

- Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda
- Fondo Guatemalteco Para La Vivienda -FOGUAVI-
- Escuela de Trabajo Social, USAC
- Comisiones específicas públicas y privadas en relación con el sector vivienda

4.4 Materiales

Espacio físico de trabajo y reuniones, mobiliario y equipo de cómputo, comunicación y reproducción, vehículos, papelería y útiles de oficina.

La propuesta aquí presentada tiene base en la importancia de incorporar al Trabajo Social Profesional a la búsqueda de soluciones al déficit habitacional, sin embargo estamos concientes que su creación depende de estrategias político partidista de los gobiernos que cada cuatro años asumen el poder.

Así las cosas el ejercicio profesional aquí planteado, debe ser institucionalizado y ser coherente con las necesidades reales de la población que históricamente ha sido excluida, marginada y víctima de la inequidad en el acceso a una vivienda digna.

CONCLUSIONES

1. El Déficit habitacional es un problema crónico de creciente impacto negativo en las condiciones de vida de la población en el rango de pobreza y extrema pobreza.
2. A pesar de la promulgación de la ley y política nacional de vivienda y asentamientos humanos, el sector vivienda registró pocos avances en la sustentabilidad de esta política.
3. El acuerdo de paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, estableció un conjunto de lineamientos que debieron aplicarse para afrontar el problema habitacional y no se cumplieron por falta de voluntad política de los gobiernos de turno y el débil papel jugado por distintos grupos de la sociedad civil involucrados en el tema de vivienda.
4. El derecho humano de acceso a una vivienda digna, no se cumple porque está condicionado por los niveles de pobreza, la pertenencia étnica y la ubicación física de residencia.
5. El ente rector de la vivienda no tiene jerarquía necesaria para participar en el gabinete de gobierno, que es donde se deciden y priorizan políticas, estrategias y programas.
6. La magnitud del problema del déficit habitacional, constituye espacio profesional del Trabajo Social a fin de aportar a la solución de la problemática.

RECOMENDACIONES

1. Profundizar las investigaciones de las instancias en que el Trabajo Social debería participar, dentro del sector vivienda y su aporte tenga mayor impacto en familias del sector popular.
2. Apoyar el sector vivienda en su gestión de crear el ministerio de vivienda para que tenga incidencia en la toma de decisiones para la aplicación de la política de vivienda popular.
3. Fortalecer la participación de la sociedad civil en las diferentes instancias del sector vivienda para garantizar la continuidad y sostenibilidad de la política de vivienda popular.
4. Crear una unidad de Trabajo Social en el FOGUAVI para impulsar la correcta aplicación de los subsidios dirigidos a la población en extrema pobreza.

FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Ander-Egg, Ezequiel. Diccionario del Trabajador Social, Editorial El "Ateneo", S.A. de C.V. Edición, México 1998.
2. Berna Gil, Ángel y Sandra Drummond Lewis. El Proceso de Institucionalización del Sector Vivienda en Guatemala 1,996-2,003. Bolivia, Impresiones Poligraf. Cochabamba 2,005 (Cuaderno de Análisis año 2,005. No. 14).
3. DuPont, Renée, Reconceptualización del Servicio Social, Ediciones Guillaument. Montevideo Uruguay 1971.
4. Guatemala, Constitución de la República de Guatemala; Guatemala. Tipografía Nacional 1,985.
5. Guatemala. Leyes, Decreto 120-96 Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos. Tipografía Nacional 1,996
6. Guatemala, Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda. Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos y Estrategias para su Implementación. Segunda Edición. Guatemala 2,006.
7. Guatemala. Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda. Vivienda un cambio en la calidad de vida de los Guatemaltecos. Guatemala Print Studio 2,008.
8. Guatemala, Reglamento de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos. Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda. 1,998
9. Guatemala. Secretaria de la Paz presidencia de la República Acuerdos de Paz. Centro de Documentación "Utz ILal" 1,997.

10. Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala. Técnicas de Investigación Documental (Selección de Textos) Peced. 1,985.
11. Naciones Unidas. El financiamiento del Desarrollo Humano; Cuarto informe 2,001. Artgrafit de Guatemala.
12. Naciones Unidas. Informe de Verificación de la Política de Vivienda y los Acuerdos de Paz. Minugua 2,001.
13. Rojas Soriano, Raúl, Guía para realizar Investigaciones sociales. México, Edición Textos Universitarios 1,981.
14. Silva Baeja Blanca Esther. Educación en Derechos Humanos y Trabajo Social. Tesis de grado, Escuela de Trabajo Social, USAC, Guatemala, 1986