

Borrador Final

POLITICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA EN GUATEMALA:
DIAGNOSIS, EVALUACION Y GUIAS DE ACCION

Shlomo Angel
Asesor de Política de Vivienda

Preparado para
El Banco Interamericano de Desarrollo
Nueva York, 20 Septiembre 2000

POLITICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA EN GUATEMALA: DIAGNOSIS, EVALUACION Y GUIAS DE ACCION¹

Shlomo Angel, Asesor de Política de Vivienda

Resumen Ejecutivo

Este documento enfoca cinco temas relacionados: (a) un análisis del actual contexto económico, político, y social del sector de vivienda en Guatemala; (b) un resumen de las condiciones prevalecientes en el sector; (c) una diagnosis del estado de la política de vivienda en el país; (d) una evaluación del programa de vivienda corriente del Gobierno; y (e) un conjunto de guías de acción correctivas de la política de vivienda en general y del programa de vivienda en particular.

1. *El Contexto Económico, Social y Político:* El contexto económico, social y político del sector de vivienda en Guatemala no conduce al rápido mejoramiento de las condiciones de vivienda en el presente. El crecimiento urbano es muy rápido: En la segunda mitad de los años 1990, la población urbana creció según el 3.8% por año. El país es pobre y la distribución de ingresos es extremadamente irregular: Casi 30% de la población del país y 8% de la población urbana aún vive con menos de un dólar por día, mientras que 70% de la población del país, y 30% de la población urbana vive con menos de dos dólares por día. El crecimiento económico, a pesar de ser sólido, no puede adelantar al mismo paso del rápido crecimiento de la población, y como resultado los ingresos de familia — la fuente principal para la inversión de vivienda — permanecen bajos y estancados. Un sector financiero débil y frágil (el crédito doméstico constituye solamente el 15.7% del Producto Doméstico Bruto) impide el desarrollo de un mercado hipotecario vibrante, un elemento clave del crecimiento del sector residencial de la construcción. Y el bajo nivel de ingresos públicos (menos de 12% del Producto Doméstico Bruto) limitan la capacidad del gobierno de embarcar en programas de subsidio de vivienda ambiciosos.

2. *Condiciones en el Sector de Vivienda:* las condiciones de vivienda en Guatemala están generalmente estancadas. Los terrenos residenciales son abundantes, pero el acceso al terreno residencial está limitado por bajos niveles de ahorros e ingresos. Los precios de terrenos son relativamente razonables, pero pareciera que los lotes urbanos de más--bajo -- costo están desapareciendo. El crédito hipotecario de vivienda está limitado en su mayor parte a familias de altos ingresos, y las márgenes de los intereses hipotecarios son amplias a

¹ Preparado por contrato para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. El autor desea agradecer a Carlos Valladares por la recolección de datos para la Evaluación del Sector de Vivienda en Guatemala, y por su asistencia durante la visita a Guatemala, y a Lucila Gitlin por la traducción de este documento al Español.

pesar de los bajos niveles de inflación. El costo de la construcción es típico de la región. Los precios de vivienda son relativamente bajos, y el sector formal ha descendido exitosamente a la parte baja del mercado. El crecimiento del sector de vivienda está generalmente limitado por la casi ausencia de financiación hipotecaria, y no por los altos costos del terreno y de la construcción. La participación del sector informal en la provisión de vivienda es muy grande —constituye casi 40% del inventario metropolitano de vivienda, y 75% del mismo por medio de invasiones, en su mayoría de tierras públicas. La cantidad de espacio por persona es muy limitada, en parte como resultado de la falta de seguridad en la tenencia, y el hacinamiento está alcanzando proporciones críticas. En general, la calidad de las estructuras está mejorando, pero la calidad de las instalaciones residenciales está empeorando. La producción de nueva vivienda, en todos los sectores, va al mismo paso que la formación de familias, pero la inversión de vivienda en general constituye aún una porción relativamente pequeña (1.2%) del Producto Doméstico Bruto.

3. *El Estado de la Política de Vivienda:* Las reformas anteriores de las políticas de vivienda, y el programa de vivienda del Gobierno creado en 1997 —con la asistencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— dedicado a implementarlas, colocaron firmemente al Gobierno en una posición de habilitador y facilitador de la acción de vivienda, alejándolo de la producción y financiación directas de la misma. Las reformas estaban basadas en la legislación adecuada —la Ley de Vivienda y de Asentamientos Humanos de 1996, que creó el marco institucional para dirigir y supervisar el sector de vivienda en su totalidad —así como también en una nueva plataforma legal que permitía transferir fácilmente los terrenos públicos invadidos a las familias de invasores. Estas reformas despejaron el camino para aumentar la financiación hipotecaria del sector bancario eliminando los préstamos con tasas de interés subvencionadas y reemplazándolos con subsidios de entrada acompañados de préstamos según tasas del mercado. Además, exigían la acción de todos los componentes claves de la reforma de política moderna de vivienda: la legalización de derechos de propiedad, los subsidios directos para una variedad de nuevas soluciones de vivienda, el mejoramiento de infraestructura y la disminución del riesgo ambiental en los asentamientos informales, así como también la reforma institucional y reguladora.

4. *El Programa de Vivienda del Gobierno:* El Gobierno de Guatemala finalizó un convenio de préstamo con el BID en 1997 para un programa de vivienda comprensivo y que mantiene el equilibrio entre la creación de nuevas soluciones de vivienda y el mejoramiento de la vivienda existente, a ser completado en cuatro años. El costo total del programa se estimaba en 108.8 millones de dólares —60 millones del BID y 48.8 millones del Gobierno de Guatemala. El componente de subsidio—directo del programa (91.9 millones de dólares) fue implementado muy rápidamente y la mayor parte de su presupuesto fue desembolsado en dos años. La mayor parte de los fondos del programa, en lugar de ser usados para el mejoramiento fueron dirigidos a nuevas soluciones de vivienda, y como resultado menos de 1% de los asentamientos existentes fueron mejorados. No hubo gran progreso en la legalización, no se legalizaron nuevas comunidades, y —contrariamente a los convenios

contractuales con el BID — es posible que se aprobaron fondos de subsidio para la compra de terrenos públicos ocupados. Hasta Marzo del año 2000, casi 86,000 subsidios fueron aprobados, excediendo al presupuesto del programa original en el 38.5%--43% para 37,500 lotes con servicios, 44% para 36,000 construcciones de vivienda en lotes propios, 6.5% para 5,400 nuevas unidades de vivienda, y 3.5% para proyectos de mejoramiento comunitario miscelaneos que incluían alrededor de 3,500 familias. Solamente 2,000 subsidios fueron emitidos en conjunto con préstamos hipotecarios. No existían mecanismos para asegurar que los terrenos de lotes con servicios fueran comprados según el valor del mercado, y la gran mayoría de lotes con servicios, más de 90%, quedaron desocupados. No existen muchos datos con respecto a la construcción de vivienda en lotes propios. Nuevas viviendas con gran capacidad de pago, fueron producidas a un precio promedio de 53,000Q (6,800 dólares), alcanzando así a 1.3 veces el ingreso mediano anual de la familia. Los subsidios de lotes con servicios generaron 1.6 lotes por cada subsidio, y los subsidios de nuevas unidades de vivienda generaron 2.0 viviendas por cada subsidio.

5. *Guías de Acción en la Política de Vivienda:* Primero, la legalización de la tenencia debe ser fácil y fluída, y debe crearse una Comisión de Legalización para supervisar y acelerar la transferencia de derechos de propiedad a los invasores ambos de terrenos públicos y privados. Segundo, los préstamos hipotecarios de vivienda deben ser aumentados promoviendo a los bancos a emitir títulos a plazo-medio para financiar préstamos hipotecarios. Tercero, el uso de subsidios de vivienda debe ser realizado racionalmente asignando los subsidios a aquellos programas y proyectos que generan los efectos multiplicadores más altos, y manteniendo el equilibrio entre los subsidios de programas dedicados a aumentar la oferta de nueva vivienda y los de programas dedicados a mejorar el inventario existente de vivienda. Cuarto, se debe insistir en un programa nacional de mejoramiento—concentrado en la zona metropolitana y basado en el mejoramiento de infraestructura y en la disminución del riesgo ambiental en comunidades informales establecidas—como una prioridad clave de la política de vivienda. Quinto, el sistema regulador que rige al sector de vivienda debe ser reformado por medio de la creación de una Comisión de Riesgo Ambiental para evaluar el riesgo de derrumbamientos en comunidades informales, rechazando todo tipo de control artificial de crecimiento metropolitano, y estableciendo regulaciones municipales que permitan y apoyen mejoras progresivas de vivienda y de infraestructura comunitaria. Finalmente, el marco institucional que gobierna la intervención en el sector de vivienda debe ser fortalecido insistiendo en que el Gobierno permanezca como facilitador de la acción de vivienda y no como productor de vivienda, incluyendo a las familias individuales a través de intermediarios del sector privado y cívico y no directamente, y creando un Consejo Nacional de la Vivienda que tenga el mandato de supervisar al sector de vivienda en su totalidad y de distribuir los recursos del gobierno entre programas dedicados a convertir al sector en eficiente, equitativo y sostenible.

6. *Guías de Acción en el Programa de Vivienda:* El programa de vivienda está preparado actualmente para embarcarse en la segunda etapa de implementación. Cinco guías de acción deben ser consideradas durante la implementación de la segunda etapa: Primero, se deben cerrar las brechas en la información de la primera etapa. Segundo, tanto la

supervisión de intermediarios como el proceso de selección de los mismos debe ser mejorado. Tercero, los programas de subsidios directos deben ser usados más efectivamente para generar efectos multiplicadores más altos, para atraer más financiación de vivienda, y para mantener el equilibrio entre subsidios individuales y subsidios de la comunidad. Cuarto, el equilibrio entre subsidios dirigidos a viviendas existentes y subsidios dirigidos a nuevas viviendas debe ser restablecido por medio del traslado de los fondos de subsidio a un programa nacional de mejoramiento de infraestructura y disminución de riesgo ambiental en los asentamientos informales existentes. Quinto, los fondos disponibles del programa deben ser usados para crear y apoyar nuevas instituciones claves en el sector de vivienda--la Comisión de Legalización, la Comisión de Riesgo Ambiental, y el Consejo Nacional de la Vivienda.

Introducción

En Septiembre de 1997, el Gobierno de Guatemala, con la asistencia financiera y técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se embarcó en un gran programa de reforma de política de vivienda. El programa de reforma colocó firmemente al gobierno como habilitador y facilitador de la acción de vivienda, alejándolo de la producción y de la financiación directa de la misma. Este programa estaba basado en la legislación adecuada -- la Ley de Vivienda y de Asentamientos Humanos de 1996, que creó el marco institucional para administrar y controlar el sector de vivienda en su totalidad -- como así también en una nueva plataforma legal que facilitaría la transferencia de tierras públicas invadidas a las familias de invasores. Abrió el camino para aumentar la financiación hipotecaria otorgada por el sector bancario, finalizando préstamos con tasas de interés subvencionadas y remplazándolos con subsidios de entrada acompañados por préstamos según tasas del mercado. Además, le adjudicaba subsidios a todos los otros componentes claves de la reforma de política de vivienda: desde la regularización de derechos de propiedad y mejoramiento de infraestructura en los asentamientos de invasores, hasta la provisión de lotes residenciales con servicios, la distribución de fondos para pequeñas mejoras de viviendas existentes, la reforma de regulaciones que gobiernan el desarrollo de viviendas y terrenos, y la reforma institucional de las agencias gubernamentales que se ocupan de la vivienda. En resumen, el programa de reforma era, y aún sigue siendo, una propuesta firme y razonable para rejuvenecer la intervención del gobierno en el sector de vivienda de Guatemala y en cualquier otro sitio.

Los fondos asignados al programa -- 48.8 millones de dólares por el Gobierno de Guatemala y 60 millones de dólares por el BID -- han sido gastados en su mayoría, y los subsidios de vivienda, de una manera u otra, fueron asignados a más de 85,000 familias en poco más de dos años. Aún así, muchos de los objetivos originales del programa no fueron logrados, y actualmente, la política de vivienda de Guatemala se encuentra nuevamente en una encrucijada.

Este documento presenta un análisis del contexto económico, político, y social del sector de vivienda de Guatemala en el presente, las condiciones del sector, y el estado de

políticas y programas de vivienda en el país en el presente, con el propósito de aclarar la razón por la cual los resultados esperados no fueron obtenidos, y propone un conjunto de guías de acción para corregir la situación. Su objetivo es organizar y analizar la información disponible de manera de facilitar una discusión productiva acerca de las reformas de políticas y programas de vivienda en Guatemala en este momento, y así como también iniciar una revisión del estado actual del préstamo multi-lateral destinado a reformas comprensivas del sector de vivienda en Guatemala y en otros sitios.

I El Contexto Económico, Político y Social

Es imposible comprender tanto las condiciones de vivienda en Guatemala como el potencial de la intervención del gobierno en el sector de vivienda sin referirse a la macro-economía, a la situación política, y a las condiciones sociales que prevalecen en el país. Primero, las necesidades de vivienda son más críticas en países como Guatemala, los cuales aún se encuentran en un proceso de migración masiva rural-urbana y de rápida urbanización. Segundo, son aún más críticas en Guatemala, porque la población urbana está principalmente concentrada en una sola región metropolitana. Tercero, el sector de vivienda de Guatemala generalmente refleja el nivel de desarrollo económico del país y la distribución de riqueza e ingresos — sus viviendas de baja calidad son fundamentalmente el reflejo y así como también la causa de su pobreza. Cuarto, el desarrollo de vivienda en Guatemala está impedido tanto por las distorsiones y la ineficiencia del sector financiero que resultan en tasas de interés volátiles y ciclos de altos y bajos en los créditos, como por la demanda limitada de títulos financieros a largo plazo. Quinto, se encuentra también afectado adversamente tanto por las bajas tasas de ahorros e inversiones del país como por la contribución relativamente pequeña del sector de la construcción a la economía en general. Sexto, la asistencia del gobierno al sector está impedida porque la porción de los ingresos del gobierno en la economía es relativamente pequeña, es difícil recaudar las entradas necesarias para satisfacer los compromisos políticos establecidos en los Acuerdos de Paz de 1996, y se evita incurrir en una deuda externa adicional. Finalmente, la intervención del gobierno de Guatemala en vivienda también sufre durante el corriente período de transición política, en el cual las prioridades cambian rápidamente, los programas son abandonados a mitad de camino sin un entendimiento claro de sus puntos fuertes y débiles, y nuevos--y frecuentemente no puestos a prueba--arreglos institucionales son establecidos apresuradamente. El cuadro 1 presenta indicadores básicos que miden estos aspectos contextuales del sector de vivienda de Guatemala, comparándolos con las condiciones en países de América Latina y el Caribe, otros países de ingresos bajos--medios, y países del mundo en general.

Cuadro 1: Indicadores Económicos y Sociales Básicos, 1990-2000¹

Indicador	Guatemala	Panamá	Ecuador	Venezuela	América Latina y el Caribe	Países de Ingresos Bajos-Medios	El Mundo
Población del país (millones) 1997	11.1	2.8 ¹	12.0	23.0	494	2,283	5,820
Tasa Anual de Crecimiento de la Población, 1997-2015 (%)	2.7	1.3	1.5	1.5	1.3	0.9	1.1
Población Urbana (%), 1997	39.7*	56.4	60	86	74	42	46
Fuerza Laboral en Agricultura, 1990 (%)	52	21	33	12	25	58	49
Tamaño de familia, 1990	4.8*	4.2	4.7	4.4	4.3	4.6	4.1
Crecimiento Anual de Población Urbana (%), 1990-2010	3.80	2.48	3.13	2.11	2.15	-	2.55
Producto Nacional Bruto del País (\$ billones), 1997	18.8	8.4	18.4	78.7	1,196.8	2,817.9	29,925
Producto Nacional Bruto per Capita (\$), 1997	1,691	3,080	1,570	3,450	4,127	1,230	5,180
Crecimiento Anual del PDB per Capita (%), 1990-98	1.5	2.9	1.0	5.3	1.8	-	-
Índice Gini de Distribución de Ingresos (1985-95)	59.6	57.0	46.6	46.8	51.6	-	39.1
Inflación Anual (%), 1990-97	17.0	1.4	37.7	52.0	106.2	-	14.4
Tasa de Mortalidad de > 5 años per 1000, 1996	55	25	40	28	41	44	73
Expectativa de Vida de Mujeres (años), 1996	69	76	73	76	73	71	69
Analfabetismo de Mujeres Adultas (%), 1995	51	10	12	10	15	27	38
Acceso a Aguas Potables (%), 1995	68	83	70	79	73	-	78
Acceso a Saneamiento en Zonas Urbanas (%), 1995	78	87	60	74	80	75	-
Ingresos del Gobierno como % del PDB, 1996	11.0*	27.4	15.7	19.7	21.6	24.1	26.6
Deficit del Presupuesto del Gobierno como % del PDB, 1996	-2.8*	-3.0	0.0	1.4	-3.3	-3.4	-3.1
Deuda como % del PDB (%), 1997,	22.4	88.1	75.0	39.9	33.6	-	-
Inversión Doméstica Bruta como % del PDB , 1997	17.0*	34.9	20.2	18.8	24.4	27	22
Valor Agregado por la Construcción como % del PDB , 1997	2.5*	4.5	3.2	5.2	5.3	-	-
Ahorros Domésticos Brutos como % del PDB, 1997	9.4*	35.6	19.2	30	20	27	22
Crédito del Sector Bancario como % del PDB, 1997	15.8*	92.1	29.0	19.9	35.7	65.6	139.1
Calificación Crediticia del <i>Institutional Investor</i> , 1998	27.0	33.9	26.7	34.4	33.5	33.6	35.8
Categoría de percepción de la Corrupción (más bajo=99) 1999	68	-	82	75	61	-	49*

* Datos para Guatemala son para 1998-1999. ¹ Las fuentes para el Cuadro 1 están dadas en la nota final 1.

Cinco aspectos del contexto económico, político, y social del sector de vivienda en Guatemala son discutidos detalladamente a continuación, porque son necesarios para comprender las condiciones del sector de vivienda y el estado de la política de vivienda en el país:

1. el nivel de urbanización y la tasa de crecimiento urbano;
2. el nivel de desarrollo y la distribución de ingresos;
3. el estado del sector financiero;
4. las condiciones fiscales; y
5. la inversión doméstica y actividad de la construcción.

1. El Nivel de Urbanización y la Tasa de Crecimiento Urbano: A diferencia de la mayoría de países de América Latina, Guatemala es aún un país principalmente agrícola, y la mayoría de la población aún reside en la zona rural. En 1990, 52% de la fuerza laboral aún trabajaba en agricultura, en comparación con un promedio de 25% en América Latina y el Caribe, y 58% en otros países de ingresos bajos y medianos. En 1997, menos de 40% de la población vivía en zonas urbanas y, entre los países de América Latina y el Caribe, solamente Haití y Guayana estaban menos urbanizados. En contraste, en el año 2000, más de 80% de la población de América Latina y del Caribe vivían en ciudades.

El bajo nivel de urbanización de Guatemala está asociado necesariamente, con las altas tasas de crecimiento de la población y con los altos niveles de migración rural-urbana, y así también con las altas tasas de crecimiento urbano. En la segunda mitad de los años 1990, la población de Guatemala en su totalidad aumentó según una tasa compuesta anual de 2.7%, una tasa de crecimiento muy alta comparada con 1.3% en América Latina y el Caribe, y 1.1% en el mundo entero. La población urbana aumentó en 3.8%, comparado con 2.2% en América Latina y el Caribe, y 2.6% en el mundo en general. Según esta tasa de crecimiento de la población, la población urbana de Guatemala es capaz de duplicarse en menos de 20 años, lo cual provocará una presión muy seria sobre la demanda de vivienda---ambos como resultado del alto crecimiento natural de la población, y como resultado del traslado de pueblos (donde ya existen viviendas) a poblaciones y ciudades (donde no existen).

La demanda total de nueva vivienda urbana en Guatemala---alrededor de 40,000 unidades por año---no está de ninguna manera distribuida igualmente entre ciudades y municipalidades. La mayor concentración de población urbana se encuentra en la zona Metropolitana de Guatemala, donde más de 2.5 millones de personas residían en el año 2000. La próxima ciudad en tamaño, Quetzaltenango, tenía entonces menos de 150,000 personas, 6% de la población de la zona Metropolitana. Por lo tanto, es necesario construir una cantidad substancial de nuevas viviendas en la zona metropolitana, la cual aumentó en 3.1% por año entre 1995 y 2000, una tasa de crecimiento según la cual duplicará su población en 20 años. Dentro de la zona metropolitana, varias municipalidades

experimentaron tasas de crecimiento considerablemente más altas. Mientras que la Ciudad de Guatemala aumentó según una modesta tasa de crecimiento anual de 0.7% durante este período, once municipalidades dentro de la zona metropolitana experimentaron tasas de crecimiento mayores que la tasa promedio, alcanzando al 7.9% por año en Villa Nueva. Entre las municipalidades más pobladas de la zona metropolitana, Mixco aumentó 3.8%, San Juan Sacatepequez 4.4%, Canales 3.5%, y Chinautla 3.1%. Las ciudades más grandes fuera de la zona metropolitana aumentaron según tasas de crecimiento generalmente más lentas: Quetzaltenango 2.9%, Esquintla 1.4%, y Chimaltenango 3.9%. En contraste, la población rural en su totalidad aumentó en menos de 2% por año desde 1980 a 1999. Por lo tanto, es evidente, que la principal demanda de nueva vivienda en las dos décadas próximas--tanto en el sector formal como en el informal--se concentrará en las zonas urbanas en general, y en la margen metropolitana en particular.

2. El Nivel de Desarrollo y la Distribución de Ingresos: Las condiciones de vivienda en Guatemala son en gran parte un reflejo de su nivel de desarrollo económico. Guatemala es un país relativamente pobre y subdesarrollado. En 1997, el Producto Nacional Bruto per cápita era de 1,690 dólares, en comparación con un promedio de 4,127 dólares para América Latina y el Caribe en su totalidad. Entre 36 países de América Latina y el Caribe, solamente 6 países (Haití, Honduras, Nicaragua, Guayana, Ecuador, y Bolivia) tenían niveles menores de Producto Doméstico Bruto per cápita en 1997 [BID, 1999]. Guatemala se encontraba en el orden 117 de un total de 174 países según el Índice de Desarrollo Humano de UNDP en 1999. Tenía una tasa de analfabetismo de adultos muy alta, 33.4% en 1997, y una tasa aún más alta de analfabetismo de mujeres adultas, 51% en 1995. Tenía mayores tasas de mortalidad de menores de 5 años y menores niveles de acceso a aguas potables que América Latina y el Caribe en su totalidad—55% comparado con 41%, y 68% comparado con 73% relativamente. Finalmente, mientras que la economía ha seguido creciendo según un ritmo uniforme de 4% durante la década pasada, el crecimiento del Producto Doméstico Bruto per cápita ha quedado más bien estancado en un promedio de 1.3% durante este período.

Las condiciones de vivienda en Guatemala son también un reflejo de la distribución de riqueza y de ingresos del país. La distribución de ingresos de Guatemala es extremadamente desigual--la relación entre el ingreso per cápita del 20% más rico y el ingreso per cápita del 20% más pobre de la población era 30.0, comparado con 12.7 en Costa Rica, 15.1 en Honduras, y 13.1 en Nicaragua [UNDP, 1999]. El Índice Gini de distribución de ingresos era 59.6, comparado con 51.6 en América Latina y el Caribe y 39.1 en el mundo entero. De acuerdo a datos recientes de la distribución de ingresos en Guatemala (ver cuadro 2) el ingreso mediano mensual de familia en todo el país en 1999, era de 1,922 Quetzales (227 dólares) y en las zonas urbanas era de 3,129 Quetzales (423 dólares). Casi 30% de la población del país y 8 % de la población urbana aún vive con menos de 1 dólar por día, mientras que 70% de la población del país y 30% de la población urbana vive con menos de 2 dólares por día. La distribución de ingresos produce un efecto directo sobre el nivel de inversiones en la vivienda y sobre el valor de la misma, como veremos más

adelante. Guatemala no puede esperar que sus normas de vivienda “digna” sean altas, mientras que grandes sectores de la población viven en una pobreza absoluta.

Cuadro 2: La Distribución de Ingresos Mensuales de Familia en Guatemala, 1999

Deciles de Ingresos Mensuales	Guatemala				Zonas Urbanas			
	(Quetzales)		(Dólares)		(Quetzales)		(Dólares)	
	De	A	De	A	De	A	De	A
1o	1	690	1	\$93	1	1,347	1	\$182
2o	691	1,039	\$94	\$140	1,348	2,027	\$183	\$274
3o	1,040	1,349	\$141	\$182	2,028	2,209	\$275	\$299
4o	1,350	1,669	\$183	\$226	2,210	2,497	\$300	\$337
5o	1,670	1,922	\$227	\$260	2,498	3,129	\$338	\$423
6o	1,923	2,174	\$261	\$294	3,130	3,712	\$424	\$502
7o	2,175	2,979	\$295	\$403	3,713	4,291	\$503	\$580
8o	2,980	3,657	\$404	\$494	4,292	5,064	\$581	\$684
9o	3,658	4,921	\$495	\$665	5,065	6,857	\$685	\$927
10o	4,922+		\$665+		6,857+		\$927+	

Fuente: Datos provisionales adaptados de información de INE de Marzo 1999. 7.40Q=1.00 Dolar.

3. *El Estado del Sector Financiero:* El sector financiero de Guatemala es aún pequeño y frágil, de acuerdo a ambas normas globales y Latinoamericanas. El tamaño del sector bancario de Guatemala, medido por el crédito doméstico como porción del Producto Doméstico Bruto, era 15.8%, comparado con 33.5% en América Latina y el Caribe, y 131.9% en el mundo entero. En Marzo del 2000, Guatemala tenía una calificación crediticia muy baja: de 136 países categorizados, se ordenaba en el lugar 87 (menor que el 82 del mes de Septiembre del año anterior), y de 20 países categorizados de América Latina y el Caribe, se ordenaba en el lugar 14 [Institutional Investor, 2000]. No obstante, después de una baja repentina en 1997, el crédito doméstico comenzó a extenderse rápidamente: el crédito doméstico como una porción del Producto Doméstico Bruto aumentó en 10.5% en 1998, y en 17.8% en 1999, y ha contribuido a fomentar el crecimiento económico. Los depósitos en el sistema bancario han ido creciendo también, pero son en su mayoría depósitos a corto plazo--no existen prácticamente fuentes institucionales de financiación a largo plazo en el país. Se estima también que 50% adicional de crédito doméstico se encuentra en instituciones financieras fuera del país, tanto para asegurar su valor como para evadir los impuestos locales. Las tasas de ahorro en Guatemala son aún excepcionalmente bajas, 9.4% del Producto Doméstico Bruto en 1999, comparado con 20.0% en toda América Latina y el Caribe, 27% en otros países de ingresos bajos-medios, y 22% en el mundo entero. Finalmente, las tasas de interés de préstamos permanecen relativamente altas: 20.5% para préstamos bancarios en Octubre de 1999 [FMI, 2000, 57], y 21-24% para préstamos hipotecarios en la mitad del año 2000, a pesar de tasas de inflación relativamente bajas: las tasas de inflación en Guatemala son del orden de 5-7% en el presente. La debilidad del sector financiero y la permanente

escasez de fondos a largo plazo, explican en gran parte la debilidad del sector financiero de vivienda.

4. *Condiciones Fiscales:* Los ingresos del gobierno de Guatemala son considerablemente bajos. Los ingresos del gobierno como porcentaje del Producto Doméstico Bruto eran de 21.6% en toda América Latina y el Caribe, 24.1% en otros países de ingresos bajos-medios, y 26.6% en el mundo entero. En Guatemala, constituían solamente 9.8% del Producto Doméstico Bruto en 1997, 10.4% en 1998, y 11.0% en 1999, y aspiraban a alcanzar el 12.0% en 2002, según lo estipulado en los Acuerdos de Paz de 1996. Los Acuerdos de Paz “eran mucho más que un convenio para terminar la guerra civil de 34 años: ellos constituían un programa de desarrollo, incluyendo un marco de políticas económicas y sociales. Las políticas fiscales en particular presentaban metas cuantitativas” [Le Berre, 1999]. Los niveles bajos de ingresos del gobierno limitan severamente la capacidad del gobierno para asignar subsidios adecuados al sector de vivienda. En los Acuerdos de Paz, el Gobierno se comprometía a asignar anualmente 1.5% de su presupuesto (aproximadamente 30 millones de dólares al año en términos corrientes) al sector de vivienda. Aún así, la suma total de los subsidios directos del gobierno para la vivienda (salvo el préstamo del BID, que no es parte del presupuesto del gobierno) en 1998 y 1999 fue de 43.6 millones de dólares (21.8 millones de dólares por año), y se asume que disminuirá más aún en el año 2000. El gobierno se enfrenta con un déficit de presupuesto de 2.8% en el año fiscal corriente, y ha congelado recientemente el presupuesto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Aún así, no cabe duda de que no es posible depender del mercado de vivienda por sí mismo para asegurar el alojamiento adecuado a toda la población, y será necesaria una distribución de fondos públicos regular y digna de confianza para lograr los objetivos de política de vivienda más modestos.

5. *Inversión Doméstica y Actividad de Construcción:* Las bajas tasas de ahorros, que son en parte un reflejo de la pobreza y del crecimiento económico lento, restringen el desarrollo del sector financiero, así como también la tasa de inversión doméstica bruta. Los niveles de inversión en Guatemala fueron también bajos, 17.0% del Producto Doméstico Bruto en 1999, comparado con 24.4% en América Latina y el Caribe, y 27% en otros países de ingresos bajos-medios. Los bajos niveles de inversión del país también corresponden a la participación relativamente pequeña del sector de la construcción en la economía general. El sector de la construcción de Guatemala fue de un volumen total de 453 millones de dólares y contribuyó 2.5% solamente al Producto Doméstico Bruto en 1999, a pesar de que aumentó un 10% en 1997, y un 10.2% en 1998, y se esperaba que aumentara un 6.3% adicional en 1999. En comparación, en 1997, por ejemplo, el valor agregado de la construcción en América Latina y el Caribe formaba el 5.3% del Producto Doméstico Bruto. En resumen, tanto los niveles de inversión doméstica como la actividad de la construcción en Guatemala son relativamente bajos en comparación, lo cual restringe y refleja los niveles de actividad de la construcción residencial.

Para concluir, el contexto económico, social y político del sector de vivienda de Guatemala no conduce a un mejoramiento rápido de las condiciones de vivienda en el presente. El crecimiento económico, aunque sea sólido, no puede mantenerse con las altas tasas de crecimiento de la población y, como resultado, los ingresos de familia---la fuente principal para la inversión de vivienda--- permanecen bajos y estancados. Un sector financiero débil y frágil impide el desarrollo de un mercado hipotecario vibrante, un elemento clave del crecimiento del sector de construcción residencial. Y bajos niveles de ingresos públicos y austeridad fiscal restringen la capacidad del gobierno de embarcarse en programas ambiciosos de subsidios de vivienda. Dadas dichas restricciones, es esencial adaptar la política de vivienda a objetivos realistas que puedan ser logrados con fuentes disponibles, en vez de continuar pensando que el gobierno puede erradicar todo lo que sea inferior a las normas, remplazarlo con bloques de departamentos, o reubicarlo fuera de la vista. La gran mayoría de viviendas inferiores a las normas en Guatemala pueden y deben ser mejoradas y transformadas en viviendas dignas a su debido tiempo. Las condiciones económicas prevalecientes ya no permiten la elaboración de planes y políticas que sean fiscalmente irresponsables--tal como la reubicación masiva, los límites estrictos del crecimiento metropolitano, o las inversiones de capital público necesarias para dirigir a la población a zonas urbanas más pequeñas--que nunca podrán disponer de las fuentes necesarias para su implementación.

II Condiciones del Sector de Vivienda

En general, las condiciones de vivienda en Guatemala son un reflejo de las condiciones económicas. La economía prácticamente paralizada de la década pasada ha resultado en un estancamiento general de las condiciones del sector de vivienda. Por lo tanto, en general es imposible decir que el sector de vivienda está mejorando. El análisis siguiente se concentrará en la situación de la vivienda en la zona metropolitana de Guatemala, donde se concentra la mayor parte de la población urbana, y donde los problemas de vivienda son más críticos. El problema de vivienda rural, en comparación, es relativamente simple: las viviendas rurales en Guatemala son de baja calidad -- reflejando así tanto la pobreza rural como la destrucción causada por la Guerra Civil, y los servicios rurales básicos, especialmente caminos, electricidad y agua potable, son deficientes y escasos. No obstante, los terrenos de bajo costo para vivienda no son escasos, porque la vivienda constituye una parte integral de una economía agrícola basada en las tierras. La vivienda es una prioridad relativamente baja en el desarrollo rural, especialmente en las zonas remotas afectadas por la Guerra Civil. La situación de la vivienda en la zona metropolitana de Guatemala es considerablemente más compleja. A fines de analizar las condiciones del sector de vivienda metropolitano de Guatemala, debemos examinar los factores que afectan a la oferta y a la demanda de la misma y el funcionamiento del sector de vivienda. Además de la falta general de recursos disponibles para vivienda discutido anteriormente -- tal como ingresos de familia, capital

Cuadro 3: Indicadores de Vivienda Selectos, 1990-1998²

Indicador	Ciudad de Guatemala Guatemala	Ciudad de Panamá Panamá*	Quito, Ecuador	Caracas, Venezuela	Ciudades de América Latina y el Caribe, 1990	Países de Ingresos Bajos- Medios	El Mundo 1990
Unidades de Vivienda por 1,000 Personas	214	250	239	236	221	195	229
Tamaño Mediano de Vivienda (m ²)	38	45*	33.6	78	67	47	62
Superficie por Persona (m ²)	8	11*	8.6	16	15.6	9.4	15.3
Densidad Urbana (personas por km ²)	6,400	-	9,200	6,000	5,700	6,300	6,600
Registro de Terrenos(%)	50	80	55	35	70	78	100
Estructuras Permanentes (%)	87	90	71.3	89	90	94	97
Conexión de Agua(%)	88	90	94.1	90	91	87	95
Viaje al Trabajo (minutos)	45	40	56	49	56	40	37
Relación Gastos de Infraestructura-Ingreso (%)	8.9	-	9.1	-	4.1	7.9	5.9
Vivienda Pública(%)	0	0	0	38	10	12	12
Vivienda sin Autorización(%)	39	15	30.0	40	26.4	27.1	15
Vivienda de Invasores(%)	29	12.2	7.5	40	25	16	4
Personas sin Hogar por 1,000 personas	2	<1	0.6	5.0	2.1	0.2	0.9
Ocupación por el Propietario(%)	61	77	79	67.6	65	59	55
Precio de Vivienda Mediana (dólares)	7,742	25,000	6,767	29,000	11,818	16,205	20,315
Relación Precio de Vivienda-Ingreso	1.53	4.0	2.4	5.7	2.4	4.5	5.0
Relación Alquiler-Ingreso(%)	22.0	-	12.5	15.0	19.8	16.2	16.2
Penetración a la Parte Baja del Mercado	1.2	2.3	2.1	6.74	3.9	3.6	3.4
Costo de Construcción por m ² (dólares)	155	150	171	225	171	156	171
Cartera de Crédito de Vivienda(%)	4.6	20	20.1	<10	20	8	14
Diferencia Tasa Hipotecaria- Preferencial (%)	3.0	2.0	B20	14	3.2	0.5	0.2
Moras Hipotecarias(%)	5	<1	3	5.8	6	10	5
Formación de Nuevas Familias (%)	3.0	2.55	4.2	1.56	3.1	3.9	3.1
Producción de Vivienda por 1,000 personas	6.8	7.8	9.3	5.8	6.0	7.7	6.5
Movilidad Residencial	1.5	-	3.4	5.6	3.4	5.0	7.1
Tasa de Vacantes(%)	-	-	1.6	8.3	4.2	2.8	3.5

* Los datos para Panamá son preliminares. ² Las fuentes para el Cuadro 1 están dadas en la nota final 3.

de inversiones, o subsidios del gobierno – existen tres factores importantes que afectan a la demanda y a la oferta de vivienda:

1. la disponibilidad de terrenos residenciales;
2. la disponibilidad de crédito hipotecario; y las condiciones en el sector de la construcción residencial.

Además, existen cinco dimensiones importantes del funcionamiento del sector de vivienda que ayudan a esclarecer las condiciones prevalecientes en el sector:

1. precios de vivienda, alquileres y capacidad de pago;
2. unidades de vivienda y espacio habitable;
3. calidad de vivienda;
7. producción e inversión de vivienda;
8. tenencia.

Estas dimensiones del funcionamiento del sector de vivienda en Guatemala en general, y de la zona metropolitana en particular, serán discutidas en los párrafos siguientes. El cuadro 3 presenta indicadores claves que permiten resumir estas dimensiones y compararlas con las condiciones en otras ciudades.

1. *Disponibilidad de Terrenos Residenciales:* Los terrenos residenciales en la zona metropolitana están claramente divididos en dos: la zona sobre la cual está situada la Ciudad de Guatemala, y los terrenos de los barrancos que interrumpen a dicha zona. Las viviendas del sector formal ocupan generalmente los terrenos llanos, mientras que el sector informal ocupa las pendientes de los barrancos. A continuación, el cuadro 4 muestra la distribución del uso de terrenos en la zona metropolitana en 1992. En general, no debería haber escasez de terrenos residenciales destinados a la expansión de la zona metropolitana, la cual se espera duplicará su población en los próximos 20 años. Existe suficiente lugar para una expansión sin límites relativamente, hacia el sur y el sudoeste.

Cuadro 4: Uso de Terrenos en la Zona Metropolitana de Guatemala, 1992

Uso de Terrenos	Superficie	Porcent
Residencial (formal)	121.0	46.6%
Comercial, Industrial, Institucional	16.5	6.4%
Agrícola y Reservas Naturales	79.4	30.6%
Transporte	22.1	8.5%
Otros	20.3	7.8%
Superficie Total	259.3	100.0%

Fuente: Viceministerio de Vivienda, 1996, 8.

Aún así, existen tres factores que limitan la disponibilidad de terrenos residenciales: (a) regulaciones de uso de terrenos y de zoneamiento, (b) servicios básicos de infraestructura y transporte inadecuados, y (c) precios de terrenos. Primero, la insistencia del gobierno en preservar grandes zonas verdes y “zonas excluidas” – donde no se permite la construcción

por peligro de derrumbamientos--limita la cantidad de terrenos disponibles para el desarrollo residencial, e impide (o posterga) la legalización de asentamientos de invasores, a pesar de que ellos han existido continuamente durante varias décadas. El porcentaje real de la población metropolitana que se encuentra en real peligro de derrumbamientos—semejantes a los que devastaron la zona metropolitana en 1976—puede ser estimado aproximadamente de acuerdo a los resultados preliminares de un estudio realizado en 1997 [ILS, 1997], es del orden de 5%.³ El resto se encuentra en áreas donde el riesgo puede ser disminuido por medio de pequeñas mejoras a la infraestructura. Sin embargo, los funcionarios encargados del planeamiento no parecieran dispuestos a proceder decisivamente para realizar dichas mejoras. El plan de desarrollo de la zona metropolitana para el año 2010, por ejemplo, recomienda declarar estos asentamientos como zonas de gran riesgo y de peligro para sus habitantes, y transferirlos a comunidades tipo dormitorios fuera de la zona metropolitana [Municipalidad de Guatemala, 1995, 64]. En el proceso, se compromete a aumentar la cantidad de terrenos en la zona metropolitana dedicados a zonas verdes, bosques y zonas protegidas en un 46.1% del total: “los barrancos existentes en la zona metropolitana deben ser aprovechados como áreas de bosques las cuales crearán el cinturón verde ecológico” [Municipalidad de Guatemala, 1995, 9]. Estas disposiciones—irrealizables, inalcanzables, e imponentes de por sí—postergan el mejoramiento de los servicios de infraestructura en estas comunidades residenciales, y demoran la disminución del riesgo ambiental y la consecuente inversión de las familias en la vivienda con el propósito de consolidarlas y transformarlas en viviendas dignas. Afortunadamente, estas disposiciones no son compartidas por todos: cuatro municipalidades en la zona metropolitana están tratando de obtener fondos del BID para el mejoramiento de la infraestructura en estos asentamientos. Algunos funcionarios municipales admiten que por lo menos 70% de los asentamientos existentes se encuentran en terrenos cuyas pendientes son menores de 25%, lo cual no representa un riesgo excesivo de derrumbamientos y pueden ser legalizados.⁴

Segundo, si bien existen terrenos disponibles en la periferia urbana, el tiempo que toma el viaje al trabajo ha aumentado. El tiempo mediano que toma el viaje al trabajo es actualmente del orden de 45 minutos. A medida que la ciudad se extiende, lo cual seguramente sucederá, los viajes al trabajo cada vez más largos, causarán el aumento del costo total (terreno+vivienda+transporte) que resulta de vivir en localidades distantes. Tercero, los precios de los terrenos han aumentado gradualmente. El mercado informal de lotes residenciales que se vendían por 8,000–16,000Q (1,030-2,060 dólares en precios del año 2000) ha disminuido en los últimos años. La cantidad de invasiones de terrenos se ha reducido, en parte a causa de que la mayoría de las tierras públicas, incluyendo las pertenecientes al Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), se hallan ocupadas actualmente, y en parte a causa de una posición más firme del gobierno con respecto al desalojo de los invasores. Es posible que los precios de terrenos del mercado formal en la zona metropolitana estén ahora fuera del alcance de la mitad más baja de la población según la

distribución de ingresos urbanos. A continuación, el cuadro 5 muestra los datos parciales relacionados a 33,629 lotes en 77 subdivisiones de tierras en tres distritos metropolitanos (Guatemala, San Lucas y San Juan Sacatepequez) en Septiembre de 1998. En ese tiempo, el precio mediano de un terreno edificable era del orden de 18,000Q (2,800 dólares). En los dos últimos años, el precio de terrenos de bajo costo pareciera haber aumentado en 12-24% (en dólares), y existen muy pocos terrenos de menos de 16,000Q. Los típicos lotes con servicios de 100m² en la margen urbana, a una distancia promedio de 18km. del centro de la ciudad, se publican actualmente en los periódicos a un costo promedio de 27,000Q (3,500 dólares), o 270Q(35 dólares)/m². Por lo tanto, la relación terreno con servicios – a--ingreso⁵ en la zona metropolitana es 0.7%. Esta relación es un poco mayor que la de los países de América Latina y el Caribe (0.5%), y considerablemente más baja que la de otros países de ingresos bajos-medios (2.1%). En el presente, los terrenos en la zona metropolitana no son demasiado caros, pero como veremos más adelante, es posible que el mercado de terrenos que abastece a familias de ingresos muy bajos haya disminuido. Evidentemente, esta situación es inquietante.

Cuadro 5: Lotes Edificables Disponibles para la Venta en la Zona Metropolitana, 1998

Intervalo de Precios (Quetzales)		Intervalo de Precios (Dólares)		Número de Lotes
De	A	De	A	
8,000	15,999	\$1,250	\$2,499	6,977
16,000	-	\$2,500	-	8,166
16,001	25,000	\$2,501	\$3,906	10,953
25,001	40,000	\$3,907	\$6,250	3,038
40,001	60,000	\$6,251	\$9,375	835
100,000+		\$15,625+		3,660
Total				33,629

Fuente: Cámara de Construcción. 6.40Q = 1.00Dólar en 1998.

2. *La Disponibilidad de Crédito Hipotecario:* En 1997, por ejemplo, el sector de la construcción contribuyó un total de 409 millones de dólares al Producto Doméstico Bruto, sin embargo el nuevo crédito para el sector de la construcción alcanzó a un total de 161 millones de dólares – menos de la mitad del valor de la construcción – y formó 10.4% del total de crédito bancario. El nuevo crédito para la construcción residencial fue de 87 millones de dólares en 1997 (54% de todo el nuevo crédito para la construcción, y 5.6% del nuevo crédito total). Disminuyó a 84 millones en 1998, y a 52 millones en 1999. La cartera de crédito para la vivienda que mide la participación del crédito de vivienda en el crédito bancario total, fue 4.6% en 1999, comparado con 20% en América Latina y el Caribe, y 8% en otros países de ingresos bajos-medios. Por lo tanto, en comparación, es evidente que no existe la financiación hipotecaria en Guatemala. No solamente el sector financiero está aún deprimido en su totalidad, sino que también dentro del sector financiero, la financiación de

vivienda constituye una parte muy pequeña del crédito total. Esta situación permanece así, a pesar de que Guatemala ha tenido por mucho tiempo un buen sistema de seguros hipotecarios—el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) ha funcionado desde 1961. Las causas principales por las cuales el mercado hipotecario de Guatemala es pequeño son la falta de confianza general en la economía, la falta de fuentes institucionales para fondos a largo plazo, y la ausencia de instrumentos hipotecarios (tal como la indexación) que mantienen el valor de las inversiones a largo plazo. Solamente un banco comercial, Vivibanco, otorgó los mejores préstamos hipotecarios con subsidios de entrada, y emitió títulos a corto plazo (dos a tres años) para financiarlos, con un riesgo moderado de liquidez.⁶ Pero los otros bancos han imitado a Vivibanco.

En general, los préstamos hipotecarios son otorgados actualmente según tasas de interés del mercado, que varían entre 20 y 24%, por un período de 20 años. En el presente, las tasas hipotecarias están en un 3% por encima de la tasa preferencial, 13-17% por encima de la tasa de inflación, y 10% por encima de la tasa de depósito--un intervalo muy amplio, típico de un número de sectores financieros en América Latina. Típicamente también, los préstamos de vivienda en Guatemala ayudan, en su mayoría, a los grupos de ingresos más altos. Por ejemplo, 91% de un nuevo crédito de vivienda de 84 millones de dólares en un período reciente de un año (Oct.97--Sept.'98), fue emitido para préstamos valorizados en 50,000Q(6,760 dólares) y más aún. Esta proporción tan alta fue más o menos mantenida entre 1996 y 1999, a pesar de la introducción de subsidios para préstamos de viviendas de bajo costo en 1998. Estos subsidios (que se tratarán más adelante) estaban limitados a viviendas que costaban menos de 65,000Q(8,400 dólares), y a familias con ingresos mensuales de menos de 2,640Q(340 dólares). El préstamo típico otorgado por Vivibanco, por ejemplo, era de 44,000Q(5,680 dólares) para una vivienda valorada en 60,000Q(7,770 dólares). Estaba acompañado de un subsidio único, de entrada, de 12,000Q (1,550 dólares), y requería un pago inicial de 4,000Q(520 dólares). Alrededor de 2,000 préstamos acompañados de subsidios fueron otorgados en 1998-1999, pero el volumen anual total de nuevos préstamos entre 20,000--50,000Q permaneció entre 42 y 53 millones de Quetzales entre 1996 y 1999, con o sin subsidios, y su participación en el volumen total de nuevos préstamos fluctuó entre 12% y 16%. En otras palabras, la intervención del gobierno en el mercado de financiación de vivienda no produjo un aumento de la disponibilidad de financiación de vivienda de bajo costo.

3. *Condiciones en el Sector de la Construcción Residencial:* Relativamente, el inventario de vivienda del sector informal es muy grande—las viviendas no autorizadas forman el 39% de todas las unidades de vivienda, de los cuales tres cuartos son viviendas de invasores en terrenos públicos y privados a lo largo de las márgenes de terrenos llanos, típicamente a lo largo de las pendientes de los barrancos. El sector formal de la construcción construye departamentos y viviendas de familia única, así como también subdivisiones de terrenos para la construcción de viviendas individuales realizada por los propietarios. Muchas de las viviendas en lotes de propiedad individual también están contruidos, aparentemente,

por compañías constructoras, pero en el presente no existen datos acerca de sus actividades.

La producción de vivienda está relativamente concentrada — de un total de 52,000 unidades de vivienda ofrecidas en el mercado por el sector privado en 1998, 14,900 (28.7%) fueron ofrecidas por 5 compañías constructoras. Por lo tanto, no está claro si la industria de la construcción es suficientemente competitiva, o si existe un monopolio que mantiene el costo de la construcción más alto que lo necesario. En realidad, el costo de la construcción en Guatemala es semejante al de otros países de ingresos bajos-medios: una vivienda completa de precio mediano cuesta 1,200Q(155 dólares)/m² en precios corrientes. Tampoco es alto relativamente a los ingresos: la relación costo de la construcción — a--ingreso⁷ en Guatemala urbana es 3.4% comparado con 4.2% en América Latina y el Caribe, y 4.9% en países de ingresos bajos-medios. El costo de la construcción de la armadura de una vivienda básica (muros de bloques, pisos de cemento, y techo de zinc) en asentamientos informales es considerablemente menor, del orden de 385Q(50 dólares)/m², o 14,000Q(1,800 dólares) por una vivienda de 36m² de 3 habitaciones. En resumen, el costo de la construcción no es el obstáculo principal para el abastecimiento de vivienda, y por lo tanto, es posible que la búsqueda de nuevas tecnologías adecuadas o sistemas de prefabricación que reduzcan dicho costo significativamente, estén fuera de lugar. Sin embargo, esto no significa que no sea necesario aumentar la productividad y la eficiencia de la industria de construcción residencial.

4. *Precios de Vivienda, Alquileres y Capacidad de Pago:* Los cálculos preliminares sugieren que el valor mediano de una unidad de vivienda en la zona metropolitana en Guatemala es del orden de 60,000Q(7,750 dólares). El valor mediano de viviendas existentes en el sector informal es del orden de 30,000Q(3,870 dólares). Si bien algunas de las viviendas más nuevas del sector informal son muy rudimentarias, generalmente hechas de madera y de zinc, la mayoría son estructuras permanentes hechas de bloques de cemento. Dado que el ingreso mediano anual de familia es 37,550Q(5,075 dólares), la relación precio de vivienda — a--ingreso en la zona metropolitana debe ser del orden de 1.53. En realidad, el sector formal produce actualmente nuevas viviendas dentro de este intervalo de precios. Pareciera que en Guatemala existe la capacidad de pago necesaria para la vivienda. En comparación, la relación en otros países de América Latina es más alta (2.4), y en otros países de ingresos bajos-medios más alta todavía (4.5). En los años recientes, el sector formal ha penetrado también en la parte baja del mercado, produciendo viviendas nuevas de familia única por no más de 46,800Q(6,040 dólares), viviendas cuya relación precio de vivienda-a-ingreso sería 1.2. La Penetración a la Parte Baja del Mercado en Guatemala, según esta relación, se compara favorablemente con otros países de América Latina y el Caribe (3.9), así como también con otros países de ingresos bajos-medios (3.6). Por lo tanto, la falta de capacidad de pago en Guatemala es, en gran parte, un problema de falta de financiación que facilitaría los pagos de vivienda en el transcurso del tiempo y no un problema causado por el alto costo de la tierra y de la construcción. No obstante, al no existir la financiación de vivienda, las familias de bajos ingresos no tienen otra alternativa que la de construir viviendas en el

transcurso del tiempo. Esto significa que el elemento clave para la construcción de nuevas viviendas sigue siendo el acceso a las tierras —ya sea por medio de una invasión o por medio de la compra del terreno. Pero la compra de tierras, que es la alternativa más común que existe actualmente, es un pago global, lo cual presenta un obstáculo insuperable para los pobres de las zonas urbanas de Guatemala en el presente.

5. *Unidades de Vivienda y Espacio Habitable:* De acuerdo a los datos del Censo de 1994, el número de unidades de vivienda ocupadas por 1,000 en el Departamento de Guatemala era 202, un número relativamente bajo en comparación. Este número era bajo por tres razones: el tamaño de familia relativamente grande (4.7) en la zona metropolitana, la tasa de vacantes relativamente alta (7.6), y el número de familias por unidad de vivienda ocupada relativamente alto (1.07) —en otras palabras, había 7% más de familias que de viviendas ocupadas, y por lo menos 14% de las familias compartían unidades de vivienda. Son varias las razones que indican que la cantidad de espacio habitable por persona en la zona metropolitana es más bien baja, y que son muchas las familias que sufren de hacinamiento. El tamaño de una vivienda mediana en la zona metropolitana es 38m², y la superficie por persona es solamente 8m². Los números respectivos son casi el doble en otras ciudades de América Latina (67m² y 15.6m²). Las parcelas de tierra también parecieran ser relativamente pequeñas —los lotes edificables típicos son de un promedio de 100m² en los nuevos desarrollos de vivienda, y considerablemente menores en los asentamientos informales. Más aún, en general, pareciera que el hacinamiento en Guatemala está aumentando: la encuesta nacional de familias reciente [INE, 1999] informó que, entre 1994 y 1998, el porcentaje de familias en cuartos hacinados (aquellos con más de 4 personas por habitación) aumentó de 41% a 55% en el país en general, de 24% a 36% en las zonas urbanas, y de 51% a 66% en las zonas rurales. Es prudente decir que el hacinamiento está alcanzando proporciones críticas —la cantidad de espacio habitable es crasamente inadecuada. No obstante, es posible aumentar considerablemente la cantidad de espacio habitable por medio de la densificación gradual de los asentamientos existentes, y agregando gradualmente habitaciones y pisos a viviendas existentes. La densidad residencial general en la zona metropolitana, 6,400 personas/km², no es de ninguna manera excesiva.

6. *Calidad de Vivienda:* La calidad de vivienda es medida por la solidez y la longevidad de las estructuras, por la disponibilidad de amenidades básicas, y por la calidad de los vecindarios en lo que respecta a seguridad pública, calidad del aire, y accesibilidad. El porcentaje de estructuras permanentes en la zona metropolitana —unidades de vivienda que pueden durar 20 años o más— fue 62 en 1994 [Viceministerio de Vivienda, 1996, 53]. Este número es semejante al de otros países de América Latina, 65%, así como también al de otros países de ingresos bajos--medios, 59%. Hay algunas señales que indican que la calidad de las estructuras ha mejorado en los últimos años: entre 1994 y 1998, el porcentaje de viviendas construidas con materiales provisionarios ha disminuido de 23% a 15% en el país en general, de 22% a 17% en las zonas urbanas, y de 24% a 15% en las zonas rurales. El abastecimiento de agua ha empeorado durante este período: el número de viviendas sin

conexión de agua aumentó de 12% a 18% en el país en general, de 8% a 10% en las zonas urbanas, y de 15% a 22% en las zonas rurales [INE, Censos de 1999 y 1994]. Solamente el 53% en la población de la zona metropolitana goza actualmente de recolección regular de basura.

En general, los servicios de transporte no han mejorado adecuadamente para poder adaptarse al crecimiento de la población, y el viaje al trabajo que tomaba un promedio de 40 minutos en 1992 [Viceministerio de Vivienda, 1996, 34], ahora toma un promedio de 45 minutos. Así mismo, el gran volumen de tráfico en la zona metropolitana causa un alto nivel de polución del aire que, actualmente, excede las normas aceptables extremadamente. En 1998, por ejemplo, la cantidad total de partículas suspendidas en el aire, $321\text{mg}/\text{m}^3$, era cuatro veces la cantidad máxima permitida ($80\text{mg}/\text{m}^3$). El rápido crecimiento previsto para la ciudad en los próximos años, los continuos viajes en automóvil y los vecindarios residenciales de poca altura relativamente (cuya construcción es considerablemente más barata que la de los de mucha altura), empeorarán las condiciones ambientales. Por lo tanto, en general, debemos concluir que la calidad de vivienda en la zona metropolitana de Guatemala se encuentra estancada, y es en gran parte un reflejo del crecimiento estancado de los ingresos reales en la última década.

7. *Producción e Inversión de Vivienda*: No existen números exactos disponibles con respecto a la producción e inversión de vivienda en la zona metropolitana, o en el país entero. El valor agregado al Producto Doméstico Bruto por todo el sector de la construcción era 3.5 billones de Quetzales (452 millones de dólares) en 1999, de los cuales, podemos suponer, la mitad fue agregada por la construcción residencial – 1.75 billones de Quetzales (226 millones de dólares). De acuerdo con los datos de la Cámara de Construcción, la oferta de vivienda del sector formal en la zona metropolitana en el año 2,000 alcanzó a un total de 7,392 unidades, valoradas en 1.2 billones de Quetzales (155 millones de dólares).⁸ El precio promedio de una unidad de vivienda formal era 163,000 Quetzales (21,000 dólares), y el precio mediano de una unidad de vivienda formal era 133,000 Quetzales (17,200 dólares), más del doble del precio mediano de vivienda en la zona metropolitana (estimado en 60,000 Quetzales, o 7,742 dólares). La distribución de precios de vivienda del sector formal en la zona metropolitana está resumida en el cuadro 6.

Cuadro 6: Oferta de Vivienda del Sector Formal en la Zona Metropolitana, 2000

Precio Quintil	Intervalo de precios		Intervalo de precios		Precio Promedio	
	De	A	De	A	(Quetzales)	(dólares)
1o	50,000	97,200	\$6,452	\$12,542	65,729	\$8,481
2o	97,201	120,257	\$12,542	\$15,517	108,001	\$13,936
3o	120,258	139,802	\$15,517	\$18,039	134,348	\$17,335
4o	139,803	170,365	\$18,039	\$21,983	170,365	\$21,983
5o	170,366	1,395,000	\$21,983	\$180,000	308,679	\$39,830

Fuente: Cámara Guatemalteca de la Contrucción, 2000.

Si bien no había unidades para la venta por menos de 50,000Q(6,452 dólares), había alrededor de 750 unidades (10% del total) para la venta por 60,000Q(7,742 dólares) o menos. Dado que la población de la zona metropolitana era de 2,169,000 en 1999 [INE, 1999], la producción de vivienda del sector formal alcanzó a 3.4 unidades por 1,000 personas. No existen números para la construcción formal de propiedades individuales o para el sector informal de la construcción, pero, aproximadamente, los dos juntos pueden haber duplicado el número de unidades producidas, alcanzando así la producción de vivienda a 6.8 unidades por 1,000 personas. Así, la producción de vivienda de la zona metropolitana puede ser comparada con la de otros países de América Latina y el Caribe y con la de otros países de ingresos bajos-medios. Esta tasa de producción de vivienda indica una tasa de crecimiento anual del inventario de vivienda de 3.3%, la cual es suficiente para permitir la formación de nuevas familias (3%) y para evitar que las personas sin hogar sean notadas. Por lo tanto, en términos generales, es posible que, la tasa de producción y de inversión de vivienda por el sector formal y el informal adelanta al mismo paso del crecimiento de la población urbana. Pero esto continuará de la misma manera siempre y cuando no se impida el acceso a las tierras, y los contratistas individuales y los constructores informales continúen produciendo viviendas de bajo costo y de muy bajo costo para satisfacer las necesidades de la población de bajos ingresos.

8. *Tenencia*: La tenencia de vivienda trata del tipo de derechos de propiedad prevalecientes en la zona metropolitana — los distintos niveles de viviendas sin autorización, viviendas de invasores, viviendas propias versus alquiladas, y personas sin hogar. Si bien no se dispone de números exactos, se estima que 39%⁹ de las familias de la zona metropolitana (180,000 de un total de 464,000 familias en 1999) viven en condiciones precarias, en asentamientos ni planificados ni autorizados a lo largo de las pendientes de los barrancos que interrumpen a la mesa sobre la cual está ubicada la Ciudad de Guatemala. De estos, posiblemente el 75% han ocupado las tierras por medio de invasiones, o por medio de la infiltración gradual de zonas invadidas. Así, las familias de invasores forman 29% de todas las familias en la zona metropolitana. Estos números son relativamente altos en comparación, semejantes a los prevalecientes en Caracas y Guayaquil, más altos que los valores medianos para América Latina y el Caribe, y así como también más altos que los de otros países de ingresos bajos-medios. Es inconcebible que a medio plazo, es decir en los veinte años próximos, el inventario de vivienda informal pueda ser reemplazado por vivienda formal. De manera más conservativa, es aún inconcebible que la producción anual del sector formal pueda reemplazar toda la nueva producción del sector informal. De lo contrario: es bastante prudente asumir que la producción del sector de vivienda informal continuará siendo un contribuidor clave del sector de vivienda — tanto para satisfacer nuevas necesidades de vivienda, como para gradualmente consolidar los ahorros y la equidad obtenida a través del trabajo de las familias pobres (que no tienen acceso a financiación de vivienda) y convertirlos en firmes inversiones de vivienda a su debido tiempo.

Las invasiones y las subdivisiones informales de terrenos deberían haber contribuido al surgimiento de una población de propietarios de vivienda en Guatemala urbana. En 1989, 61% de las familias urbanas del país eran propietarios de sus viviendas (o realizaban pagos para las mismas), y 29% alquilaban sus viviendas [INE Encuesta Socio-demográfica Nacional, 1989 en Clarke, 1996, 3]. Este número no es alto, según las normas Latinoamericanas (65%), o según las normas de países con un alto nivel de invasores, pero es semejante a la tasa de propietarios de vivienda en otros países de ingresos bajos-medios. En las ciudades de Guatemala existen aún muchas familias que alquilan, y no es claro en qué medida se satisfacen sus necesidades, ya sea por el mercado de vivienda — tanto formal como informal — y por la política de vivienda del gobierno. Finalmente, la cantidad de personas sin hogar en la zona metropolitana, medido por el número de personas sin hogar por cada 1,000, es relativamente bajo — tanto en términos absolutos como comparativos — pero aún así presenta un serio problema de vivienda. Se estima que alrededor de 3,500-5,000 niños duermen fuera de las viviendas en la zona metropolitana. Este número significa 2 personas por cada 1,000, un número comparable a otros países en América Latina, y este número puede ser duplicado si se incluyen a las personas adultas sin hogar.

En conclusión, las condiciones de vivienda en Guatemala en el presente reflejan en gran parte el crecimiento estancado de los ingresos reales durante la década pasada, la distribución desigual de ingresos, el tamaño relativamente pequeño del sector financiero, y los recursos fiscales limitados del gobierno. Las tierras residenciales son abundantes, pero el acceso a las mismas está limitado por bajos niveles de ahorros, lo cual ha resultado en grandes cantidades de invasiones y ocupación ilegal. Las tierras son relativamente accesibles financieramente, pero pareciera que la parte más baja del mercado de tierras se está reduciendo, y resulta difícil encontrar lotes residenciales accesibles financieramente en el mercado abierto. El crédito hipotecario de vivienda es mínimo, limitado en gran parte a familias de altos ingresos, y las márgenes de interés hipotecario son altas a pesar de que los niveles de inflación son bajos. El costo de la construcción es típico de la región. Los precios de las viviendas son relativamente bajos, tanto en el sector formal como en el informal, y el sector formal ha descendido exitosamente hacia la parte baja del mercado. En general, el crecimiento del sector de vivienda está restringido más por la casi ausencia de financiación de vivienda, que por el alto costo de las tierras y de la construcción. Como resultado, la cantidad de espacio por persona es muy limitado, y el hacinamiento está alcanzando proporciones críticas. En general, la calidad de las estructuras está mejorando, pero la calidad de las amenidades residenciales está empeorando. La producción de nuevas viviendas, por todos los sectores, generalmente adelanta al mismo paso que la formación de familias, pero la inversión total en vivienda es aún una porción relativamente pequeña del Producto Doméstico Bruto. Finalmente, la participación del sector informal en la provisión de vivienda es muy grande — suplió casi 40% del inventario de vivienda metropolitana, y 75% del cual por medio de invasiones, en la mayor parte de tierras públicas. Dadas estas condiciones en el sector de vivienda, ahora podremos analizar críticamente el estado de la

política y de los programas de vivienda en Guatemala, la medida en que la acción del gobierno ha podido afectar a las condiciones de vivienda en los últimos años, y el potencial para una intervención del gobierno más efectiva en el sector de vivienda en el futuro.

III Diagnóstico y Evaluación de Políticas y Programas de Vivienda

Los elementos básicos de la política de vivienda actual son derivados de la Constitución Política de la República de 1985 que estableció al Estado como el soporte, el habilitador, el promotor y el facilitador de vivienda. Este documento proclamó el abandono de la provisión directa de vivienda por medio del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI)--generalmente en forma de sitios con servicios acompañados de préstamos con bajo interés para pagar el terreno y los materiales de construcción--política que estuvo en efecto desde el comienzo de los años 1970. A través del tiempo, el Banco fue responsable por la creación de más de 50,000 sitios con servicios, pero tanto como 62% de sus préstamos fueron morosos [BID, 1997, Annex 2, 2], y se ordenó su liquidación a fin de 1987.¹⁰ Varios años más tarde, en 1992, el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI) fue establecido en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural con el objetivo de financiar soluciones de vivienda de bajo costo, a través de intermediarios del sector privado, con tasas de interés preferencial. El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) fue creado en 1993 para formular y dirigir una política de vivienda a largo plazo, y ese mismo año el Fondo fue transferido a la Oficina del Presidente.

El Vice-Ministro de Vivienda que incorporaba al Fondo fue creado en 1995, en el Ministerio de Economía, y le fue asignado el papel de formular un sistema legal y financiero que habilite al sector privado a embarcarse en un programa de construcción masiva, así como también de crear un mecanismo capaz de otorgar subsidios de vivienda directos a familias de bajos ingresos. También en 1995, el Gobierno estableció un mecanismo legal para vender tierras públicas ocupadas a invasores, según valores del mercado. La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos fue promulgada un año más tarde, en 1996, basando la política de vivienda en la emisión de subsidios de vivienda y en el uso de subsidios a fines de facilitar el acceso a la financiación para diferentes soluciones de vivienda--sitios con y sin servicios, construcción o adquisición de vivienda, mejoras y expansión de la vivienda, y servicios básicos de infraestructura en barrios residenciales. Fue establecido un sistema basado en la combinación de los ahorros de la familia para un pago inicial con los subsidios (en una relación de subsidios-a-ahorros de 3:1), y con un préstamo a largo plazo según tasas de interés del mercado. La Ley también aseguró que los invasores estarán representados en la junta directiva del Fondo ese mismo año. El Programa del Gobierno para 1996-2000 estableció tres fundamentos razonables de política de vivienda: el papel del Estado como habilitador y facilitador, la función complementaria de todos los actores (públicos, privados, cívicos y comunales) en la acción de vivienda, y la necesidad de transformar la política de vivienda en compatible con la política macro-económica.¹¹

El Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Trabajos Públicos y Vivienda realizó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1997 (GU-0022), dedicado a poner en práctica el mecanismo de subsidios y los tres fundamentos, en un vasto programa que se comprometía a actuar en todos los seis componentes de la política moderna de vivienda: (a) el sistema de derechos de propiedad, (b) el sistema de financiación de vivienda, (c) subsidios de vivienda, (d) infraestructura residencial, (e) el sistema regulador, y (f) el marco institucional para la intervención del gobierno en el sector de vivienda. El Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI) estaba encargado de administrar el programa dentro del Vice-Ministerio de Vivienda. El costo total del programa, planeado a ser completado en cuatro años-- fue estimado en 108.8 millones de dólares, 60 millones del BID y 48.8 millones del Gobierno de Guatemala. Estaba formado de tres componentes principales:

- (a) subsidios de vivienda directos (91.9 millones de dólares), de los cuales 55.4 millones debían ser desembolsados a través de una ventanilla social y 36.5 millones a través de una ventanilla comercial. Los subsidios a través de la ventanilla social eran esencialmente para intervenciones basadas en sitios existentes, haciendo uso de intermediarios de la sociedad civil (Organizaciones No Gubernamentales) a fines de asistir a las comunidades organizadas en el mejoramiento de infraestructura, en la reducción de riesgos ambientales, en el mejoramiento de viviendas existentes, y en la adquisición conjunta de nuevas tierras. Los subsidios otorgados a través de la ventanilla comercial debían usar al sector privado (compañías constructoras y bancos) como intermediarios para administrar los subsidios de vivienda directos junto con la financiación hipotecaria, haciendo uso del mecanismo creado en la Ley de 1996. Los beneficiarios debían combinar 650 dólares de sus ahorros para efectuar un pago inicial con un subsidio máximo de 2,000 dólares (una relación de 3:1), a fines de obtener un préstamo con tasa del mercado para una nueva vivienda.
- (b) reforma del mercado de tierras (5.85 millones de dólares), de los cuales 4.35 millones estaban dedicados a acelerar los procedimientos de legalización de los derechos de propiedad en los asentamientos de invasores (una condición previa al comienzo del mejoramiento de infraestructura) y 1.35 millones estaban dedicados a acelerar la reforma de las regulaciones municipales que gobiernan la subdivisión de tierras y los códigos de edificación; y
- (c) desarrollo institucional (5 millones de dólares), para aumentar la capacidad de la intervención del gobierno en el sector de vivienda contratando servicios profesionales, conduciendo estudios (incluyendo una evaluación del riesgo ambiental de los asentamientos informales en las pendientes de los barrancos), creando un sistema de información que sea sensitivo a la política, y produciendo informes de evaluación corrientes.

El programa de subsidios directos fue ejecutado más rápidamente que lo planeado en un principio, en parte porque coincidió con el año de las elecciones, año que acabó en Diciembre de 1999 con la derrota del partido gobernante. No cabe duda de que el programa fue implementado demasiadamente rápido para poder evaluar sus puntos débiles y corregirlos a tiempo. De acuerdo a un reciente informe de un auditor, hasta marzo del año 2,000, (apenas dos años después de firmar el contrato), 51,056 subsidios, por un total de 543.7 millones de Quetzales (70.2 millones de dólares), fueron desembolsados (ver cuadro 7). Esta cantidad representa 76% del presupuesto total de subsidios directos de vivienda [Lizarralde et al, 2000, cuadro 1]. Hasta marzo del año 2,000, FOGUAVI aprobó, y no desembolsó aún, alrededor de 34,938 subsidios adicionales que alcanzan a 443 millones de Quetzales (57 millones de dólares), excediendo el presupuesto original en 38.5%. Estos fondos autorizados constituyen actualmente una deuda a los intermediarios y contratistas que se hicieron cargo (o iniciaron trabajos en) de proyectos aprobados creyendo que estos fondos estarían disponibles para financiarlos.¹²

Durante el corto tiempo que tomó la implementación, dos cambios críticos fueron realizados en el programa: (a) la mayoría de los fondos asignados originalmente a ser desembolsados a través de la ventanilla social a los intermediarios de la sociedad cívica (ONGs), y por medio de ellos a las comunidades del sector informal, fueron desembolsados en vez, a través de la ventanilla comercial a familias individuales; y (b) subsidios que debían acompañar a los préstamos de bancos comerciales fueron desembolsados por estos bancos sin los préstamos prometidos. Evidentemente, estos dos cambios transformaron completamente tanto el carácter como el espíritu del programa.

Cuadro 7: El Programa de Subsidios Directos del FOGUAVI, Marzo, 2,000 (en millones)

Especificación	Ventanilla Comercial			Ventanilla Social			Total		
	(Q)	(\$)	%	(Q)	(\$)	%	(Q)	(\$)	%
Presupuesto Original de Subsidio	282.9	36.5	39.7	429.4	55.4	60.3	712.2	91.9	100.0
Desembolsos Aprobados	904.8	116.8	89.9	82.3	10.6	10.1	987.1	127.3	100.0
Fondos Desembolsados	508.1	65.6	89.8	35.6	4.6	10.2	543.7	70.2	100.0
Subsidios Aprobados	77,349		89.9	8,645		10.1	85,994		100.0
Subsidios Desembolsados	45,873		89.8	5,183		10.2	51,056		100.0

Fuente: Lizarralde, Ayestas, Asturias y Ramos, 2000, cuadro 1 y cuadro 2.17.

El primer cambio reclutaba virtualmente todos los fondos destinados a asistir a comunidades existentes del sector informal con respecto al mejoramiento de infraestructura, al mejoramiento de vivienda y a la disminución del riesgo ambiental. La proporción de la ventanilla social en el programa original era 60%, y fue reducida a 10% de los desembolsos aprobados. Como veremos más adelante, se estima que la ventanilla social aprobó un total de 15 millones de Quetzales (2 millones de dólares) para alrededor de 1,700 subsidios para

proyectos de comunidades que incluían mejoras de infraestructura, mejoras y extensiones de viviendas, y el resto fue aprobado para legalización y para nuevos lotes con servicios. Como resultado, no ocurrieron mejoras en las comunidades del sector informal en la zona metropolitana, y fueron muy pocos los habitantes —no más de 1%—los que se beneficiaron del programa en general. El espíritu del programa fue esencialmente transformado de un programa basado en las personas considerando a las comunidades a un programa comercial considerando a las familias individuales. Este cambio afectó también al delicado equilibrio que existe entre las dos puntas de la política de vivienda —entre el mejoramiento del inventario existente por una parte, y la producción de un nuevo inventario por otra— y usó prácticamente todos los fondos de subsidios aprobados (97%) para nuevas soluciones de vivienda. Como resultado, menos personas, y mucho menos personas pobres, fueron servidas por el programa.

El segundo cambio fue un rechazo del mecanismo de subsidio directo (ahorro+ subsidio+préstamo) contemplado en la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos al aceptar la separación de subsidios para nuevas soluciones de vivienda y de préstamos hipotecarios. En resumen, los subsidios otorgados de entrada no pudieron causar (o habilitar) que los bancos comerciales otorguen préstamos para viviendas de bajo costo, y FOGUAVI aceptó que los bancos emitan subsidios sin préstamos. Los resultados de este cambio serán discutidos más adelante.

A fines de poder comprender el estado de las políticas y los programas de vivienda en Guatemala en el presente, es necesario examinar el estado de cada uno de los seis elementos que constituyen una política moderna de vivienda: (a) el sistema de derechos de propiedad; (b) el sistema de financiación de vivienda; (c) subsidios de vivienda; (d) infraestructura residencial; (e) el sistema regulador; y (f) el marco institucional para la intervención del gobierno.

1. *El Sistema de Derechos de Propiedad:* Es posible explicar la calidad y el tamaño relativamente pequeño de las viviendas en los asentamientos informales en Guatemala como causa de la falta de seguridad en la tenencia que tienen sus habitantes. Como resultado de los continuos desalojos forzados (ver más adelante), del rechazo por parte de las autoridades de planeamiento a reconocer asentamientos establecidos, y de la debilidad continua del programa de legalización, las familias de invasores en Guatemala se sienten menos seguras que aquellas en Caracas o en Guayaquil, por ejemplo, y por lo tanto son menos propensas a invertir sus ahorros y su trabajo en mejorar y agrandar sus viviendas. Por lo tanto, es lógico que el mejoramiento de la seguridad de tenencia es un componente esencial de la campaña para reducir el hacinamiento en la zona metropolitana.

El marco legal para la venta de tierras públicas ocupadas a los invasores que residen en esas tierras ha sido establecido y es entendido claramente. La última modificación a la legislación (Decreto 81-97) requiere el pago según la tasa del mercado, en vez del requisito anterior de pago adaptado a los ingresos de la familia (Decreto 3-97). La demanda de pago

según la tasa del mercado no es razonable, porque las tierras ocupadas por los invasores no reflejan el mismo valor del mercado que las tierras vacantes cercanas. En los años recientes, ha habido un número de iniciativas, tanto de las Organizaciones No Gubernamentales, como del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), y más recientemente de FOGUAVI, para legalizar la tenencia de terrenos en los asentamientos de invasores. SODEVIP, por ejemplo—una ONG que trabaja en zonas de invasores—completó la legalización de tenencia para 2,500 familias en La Limonada en 1997, y para otras 500 familias más en 27 asentamientos más pequeños desde entonces. Pero en general, el programa de legalización ha procedido muy lentamente, y hasta el día de hoy el FOGUAVI no ha llevado a cabo ninguna legalización [CHF, 1999a,13].

En vez de incluir terceras partes en el proceso de legalización como fue planeado originalmente, el personal de la ventanilla social del FOGUAVI ha participado directamente en la legalización de tenencia para 8,500 familias en 61 asentamientos en tierras del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI). El costo administrativo real de la emisión de títulos es solamente 500--550Q(65--70 dólares), pero BANVI exige un pago por las tierras—un total de 43 millones de Quetzales (5.6 millones de dólares). Esto significa un pago de 5,080Q (655 dólares) por familia, y no está clara la razón por la cual este número fue aceptado. Sin embargo, lo que es evidente es que el FOGUAVI ha aprobado el uso de los fondos del programa de subsidios para pagar al BANVI, y es muy posible que los fondos del BID fueron transferidos a la ventanilla social con este propósito, a pesar de que el contrato de préstamo lo prohíbe específicamente.¹³ BANVI, que se encuentra en liquidación, espera poder usar este dinero como parte del pago de su deuda de 109 millones de Quetzales (14 millones de dólares) al Ministerio de Finanzas. No obstante, todos los bienes del BANVI están programados a ser transferidos, según la ley, al FOGUAVI hasta Febrero del año 2,002, cuando ya no será necesario que el FOGUAVI pague por las tierras. Debemos recordar que la intención original de la ley que gobierna la venta de tierras públicas a los invasores, era que las personas pagaran por las tierras y no que una agencia gubernamental pagara a la otra.

En el presente, no existe un plan general de legalización, con objetivos claros, con una distribución clara de responsabilidades, precios de venta razonables, y procedimientos administrativos claros, a pesar de que existen los fondos adecuados. Tampoco es evidente de qué manera debe proceder la legalización de invasores en tierras privadas. Finalmente, dejando de lado los detalles de legalización, los desalojos de nuevos invasores son comunes en Guatemala. Se estima que durante los años 1990-1998, el Gobierno de Guatemala desalojó 10,400 familias de la zona metropolitana [Martínez López, 29-30]. Comparado con muchos otros países en circunstancias semejantes, este es un número muy grande. En general, dado que las nuevas familias de invasores no se pueden dar el lujo de viviendas formales, el desalojo no constituye una alternativa de política de vivienda realística en Guatemala en el presente. En realidad, estas familias representan el desafío más grande y la meta más adecuada para la asistencia de vivienda. No obstante, en general, los desalojos en

los años recientes han sido más bien casuales e inconsistentes, y es poca la información existente acerca de la formación de nuevos asentamientos de invasores.

2. *El Sistema de Financiación de Vivienda:* Como mencionamos anteriormente, la intervención del gobierno en el sistema de financiación de vivienda en Guatemala se concentraba en la provisión de subsidios por adelantado en conjunto con préstamos según tasas de interés del mercado. Hasta Marzo, 51,000 subsidios, por un total de 543.7 millones de Quetzales (70.2 millones de dólares), fueron desembolsados a través de los intermediarios del FOGUAVI, mientras que el crédito total emitido por el sector privado que apoya al programa alcanzó a 91 millones de Quetzales (11.7 millones de dólares) [Lizarralde et al, 2000, cuadro 1].¹⁴ Pareciera que solamente alrededor de 2,000 subsidios (4.5% de los subsidios desembolsados) fueron emitidos en la realidad en conjunto con los préstamos. El crédito total emitido por el sector privado en conexión con los subsidios del FOGUAVI alcanzó a un poco más de 10% del crédito hipotecario total en 1998 y 1999. Y la mayor parte de este crédito (94.3%) fue emitido por un pequeño banco – Vivibanco – que tenía una cartera total de 218 millones de Quetzales (28 millones de dólares) en Diciembre, 1999. A pesar de la introducción de subsidios adelantados, el volumen anual total de nuevos préstamos entre 20,000-50,000Q permaneció prácticamente igual (entre 42 millones de Quetzales y 53 millones de Quetzales) entre 1996 y 1999, y su parte en el volumen total de nuevos préstamos apenas varió (entre 12% y 16%). En otras palabras, la intervención del gobierno en el mercado de financiación de vivienda no produjo el aumento de la disponibilidad de financiación de vivienda de bajo costo.

Además de intervenir en el mercado hipotecario por medio de subsidios por adelantado, una intervención reciente, el gobierno de Guatemala ha apoyado al mercado hipotecario por medio de la creación del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) en 1961 (Decreto 1448). El FHA asegura hipotecas, y paga deudas hipotecarias en casos de incumplimientos. Entre 1962 y 1998, ha asegurado 31,822 hipotecas por un valor total de 1,362 millones de Quetzales (175 millones de dólares) [Morris, 2000, 46]. Aún así, el mercado hipotecario sigue siendo pequeño y relativamente ineficiente. Como mencionamos anteriormente, la restricción principal que impide el desarrollo de financiación de vivienda en Guatemala en el presente es la ausencia de fuentes de fondos a largo plazo, regulares y de confianza – típicamente seguros y fondos jubilatorios que, en Guatemala, son generalmente pequeños o casi no necesitan inversiones a largo plazo. Al no existir fondos a largo plazo, la propuesta del Vivibanco – emitir títulos a corto plazo de dos-a-tres años para financiar préstamos hipotecarios – puede y debe ser imitada por otros bancos. El riesgo de liquidez del banco es moderado, porque, como vimos anteriormente, la mayor parte del valor actual de los préstamos hipotecarios es recuperado en unos pocos años. Actualmente no se explica por qué otros bancos no han procedido de la misma manera. En general, podemos decir que, actualmente, no existen las condiciones para la creación de un mercado hipotecario secundario en Guatemala. En la ausencia del mismo, las políticas a corto y

mediano plazo destinadas a aumentar la disponibilidad de financiación hipotecaria se deben concentrar en medidas ad-hoc.

3. *El Sistema de Subsidios de Vivienda:* Como mencionamos anteriormente, el gobierno se ha comprometido a asignar 1.5% de sus ingresos anuales (233 millones de Quetzales aproximadamente, o 30 millones de dólares en 1999) a la vivienda. Aún así, la suma total de las transferencias del gobierno al FOGUAVI en 1998 y 1999 alcanzó a 306 millones de Q (39.5 millones de dólares) — un promedio anual de 153 millones de Q (19.7 millones de dólares) — y se espera que disminuirá más aún en el año 2,000. Es innecesario mencionar que la política de vivienda de Guatemala no podrá lograr sus objetivos, aunque sean modestos, a no ser que los fondos prometidos sean asignados regularmente y en su totalidad a programas de vivienda aprobados.

En el presente, existen tres tipos principales de subsidios en Guatemala, dos de subsidios “registrados” (incluyendo los registrados en el presupuesto del gobierno) y uno de subsidios “no registrados”:

- (a) el programa de subsidios de vivienda directos del FOGUAVI, que será discutido detalladamente más adelante;
- (b) subsidios para el mejoramiento de infraestructura en asentamientos legalizados implementado por la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DAHVI) en la Oficina del Presidente. Estos subsidios alcanzaron a 14 millones de Quetzales (1.8 millones de dólares) en 1999, pero fueron de un promedio de 7 millones de Quetzales (0.9 millones de dólares) en los cuatro años anteriores. DAHVI provee infraestructura solamente a los asentamientos legalizados en tierras del Banco Nacional de la Vivienda, (BANVI), a un costo promedio de 3,500Q (45 dólares) por familia; y
- (c) exención del impuesto al valor agregado en la venta de viviendas de menos de 120 m²: Según datos de la Cámara de Construcción, 4,700 unidades de vivienda de este tipo eran disponibles en la zona metropolitana en Marzo, 2,000, de un valor promedio de 153,000Q (19,700 dólares). El subsidio del impuesto de valor agregado para estas unidades alcanza a 15,300Q (1,970 dólares) por unidad, y a un total de 72 millones de Quetzales (9.3 millones de dólares). Es difícil calcular esta cantidad de subsidio para todo el país. Es evidente que este subsidio “no registrado” es muy regresivo.

En un período de dos años, el programa del FOGUAVI autorizó alrededor de 85,994 subsidios de vivienda, de los cuales 51,056 fueron desembolsados hasta Marzo del año 2,000. Como mencionamos anteriormente, la gran mayoría de los subsidios fueron autorizados a ser desembolsados por el FOGUAVI a través de la ventanilla comercial (90%). Cada subsidio alcanzó a 12,000Q (1,550 dólares), y fue otorgado con la condición de que los beneficiarios contribuyan un tercio de esa suma—4,000Q (520 dólares) para obtener el

subsidio. Estos subsidios fueron asignados en las proporciones presentadas en el cuadro 8 más adelante.

Cuadro 8: La Distribución de Subsidios Directos Aprobados del FOGUAVI, Marzo, 2000

Tipo de Subsidio	Número de Subsidios	Suma de Subsidio (millones Q)	(millones \$)	Porcentaje del Total
Lotes con Servicios	37,526 ¹⁵	424.5	54.8	43.0%
Construcción de Vivienda en Lotes Propios	35,992	431.7	55.7	43.7%
Nuevos Proyectos de Vivienda y Casas	5,375	64.4	8.3	6.5%
Mejoras de Vivienda y Exteniones	2,906	34.6	4.5	3.5%
Mejora de Infraestructura (rural)	701	0.5	0.1	0.0%
Proyectos Ventanilla Social Misceláneos	3,494 ¹³	31.5	4.1	3.2%
Total	85,994	987.1	127.4	100.0%

Fuente: Lizarralde, Ayestas, Asturia y Ramos, 2000, cuadro 2.17 y cuadro 3.

(a) *lotes con servicios*: Como muestra el cuadro 8, los lotes con servicios eran uno de los dos componentes más importantes del programa. Se dirigían directamente a familias de bajos ingresos, y consumían 43.0% de todos los recursos de subsidios del programa. Los lotes con servicios eran abastecidos en su mayoría por intermediarios del sector privado (86% aproximadamente), a pesar de que la ventanilla social del FOGUAVI también proveía de lotes con servicios, especialmente a las víctimas del Huracán Mitch (14% aproximadamente).

La demanda de lotes con servicios subvencionados del FOGUAVI era muy alta, y la oferta respondió rápidamente. Un total de 111 proyectos, que contenían 59,207 lotes, fueron iniciados por los desarrolladores del sector privado en todo el país. Este número era más alto en un 58% que el número de subsidios aprobado por el FOGUAVI para lotes con servicios. En otras palabras, en todo el país, 37,526 subsidios produjeron 59,207 lotes con servicios, y así tuvieron un efecto multiplicador de 1.6. Hasta Enero del año 2,000, 39.7% de este total estaban 100% completos, 32.7% estaban 80-100% completos, 26.7% estaban 0-80% completos, y solamente 0.9% (510 lotes) no habían iniciado ningún trabajo (calculado del FOGUAVI, 2000c). Esto implica una tasa anual de producción de 30,000 lotes, un logro imponente — y posiblemente sin igual — de acuerdo a las normas internacionales. No cabe duda que el sector privado en Guatemala es verdaderamente capaz de reemplazar efectivamente a las agencias gubernamentales en la provisión de sitios con servicios.

De acuerdo a un estudio reciente, los lotes alcanzaron a familias con bajos ingresos — 35% de los lotes fueron asignados a familias con ingresos mensuales menores de 1,200Q(155 dólares), y un 42% adicional de lotes a familias con ingresos mensuales de 1,200-2,000Q(155-260 dólares) [CIF, 1999b, 3]. Una de las posibles causas es que el programa de lotes con servicios fue implementado eventualmente como un programa rural y no como un programa urbano: el estudio reveló que solamente 5% de los lotes eran lotes urbanos, 26%

eran semi-urbanos, 10% eran semi-rurales, y 58% eran rurales. Esta no era la intención inicial del programa, porque los terrenos de vivienda no son una prioridad especialmente alta en las zonas rurales, y porque la demanda de lotes edificables es especialmente crítica en la zona metropolitana. De acuerdo a este estudio, los precios promedios pagados con subsidios del FOGUAVI por lotes urbanos y semi-urbanos – 246Q(33 dólares)/m² y 144Q(19 dólares)/m² respectivamente – eran considerablemente más altos que los precios de terrenos pagados por lotes rurales, 88Q (12 dólares)/m². Las preguntas de importancia tales como si el programa estaba en realidad orientado hacia las zonas rurales, y si lo estaba cual es la razón, permanecen sin una respuesta.

Cuadro 9: Lotes con Servicios Ofrecidos en la Provincia de Guatemala, Enero, 2000

Intervalo de Precios de Venta				Ofrecidos		Con Subsidios	
(Quetzales)		(Dólares)		Número	Por ciento	Número	Por ciento
De	A	De	A				
8,000	16,00	\$1,032	\$2,065	1,137	6.7%	432	6.0%
16,000		\$2,065		10,152	59.6%	4,877	68.0%
16,000	29,00	\$2,065	\$3,742	1,777	10.4%	1,077	15.0%
30,000		\$3,871		1,850	10.9%	214	3.0%
31,000	42,50	\$4,000	\$5,484	2,131	12.5%	574	8.0%
Total				17,047	100.0%	7,174	100.0%
Promedio				Q20,637	\$2,663	Q19,196	\$2,477
Mediano				Q16,000	\$2,065	Q16,000	\$2,065

Fuente:: FOGUAVI, "Listado de Proyectos de Lotes Por Banco," Enero, 2000.

Otros datos [FOGUAVI, 2000c] no confirman este descubrimiento, y muestran que de un total de 59,207 lotes con servicios construidos en conjunto con los subsidios del FOGUAVI, 17,047 (29%) estaban ubicados en la Provincia de Guatemala, esencialmente en la zona metropolitana de Guatemala. En general, como notamos anteriormente, fue mayor la cantidad de lotes ofrecidos a la venta en cada proyecto que la de lotes que recibieron subsidios. El cuadro 9 muestra los precios de lotes ofrecidos a la venta por los desarrolladores en la Provincia de Guatemala. Es importante destacar que, de un total de 17,047 lotes ofrecidos en 60 proyectos en la zona metropolitana, solamente 7,174 (42%) estaban asociados con subsidios aprobados del FOGUAVI, y el resto eran ofrecidos en el mercado libre sin subsidios. Es decir, en la zona metropolitana cada subsidio producía 1.4 lote adicional con servicios sin subsidio, y de esta manera tenía un efecto multiplicador más alto (2.4) que los subsidios del lote con servicios para todo el país (1.6).

Aún es discutible si el valor relativamente alto del subsidio del FOGUAVI para lotes con servicios (75% del precio en la mayoría de los casos) produjo el aumento de los precios de las tierras. Pareciera que el nivel general de precios de terrenos en el país no aumentó [CHF, 1999b, 13-16]. Aún así, existe la sospecha de que – por lo menos en la zona metropolitana – la parte más baja del mercado de tierras desapareció, y que el precio mínimo de un lote con

servicios en realidad se convirtió en 16,000Q(2,065 dólares). De otra manera, resultaría verdaderamente difícil explicar la razón por la cual en el cuadro 9, 59.6% de todos los lotes ofrecidos, y 68% de los lotes con subsidios aprobados se vendieron por exactamente 16,000Q; o por qué, entre los lotes que costaban 40,000Q o menos, el porcentaje de lotes que costaban menos de 16,000Q disminuyó de 20.7% del total en 1998 (cuadro 5), a 6.9% del total en el 2,000 (cuadro 9).

La pregunta crítica que se presenta con respecto al programa de lotes con servicios se refiere a si los lotes otorgados por los desarrolladores participantes valían realmente el precio pagado por el FOGUAVI y sus beneficiarios. El programa no tenía ningún mecanismo de estimación capaz de evaluar el real valor del mercado de proyectos, ni tampoco existía un incentivo institucional de parte de los participantes para obtener el “valor por el dinero invertido” más alto posible, en cada proyecto. No existía un proceso para seleccionar los mejores proyectos o para rematar fondos de subsidios a los desarrolladores más eficientes. Por lo tanto, no sorprenderá que el FOGUAVI ha sido acusado recientemente en la prensa local de pagar 30 millones de Quetzales por tierras valuadas en 2.3 millones de Quetzales [Siglo Veintiuno, 2,000]. Las observaciones recientes realizadas en el lugar sugieren que muchos de los lotes urbanos de 16,000Q del programa eran de baja calidad y estaban ubicados en localidades indeseables, y sus precios eran excesivos comparados con lotes con servicios ubicados en proyectos de vivienda completos y cercanos—estos últimos estaban situados en terrenos más llanos, tenían caminos pavimentados, instalación eléctrica subterránea, agua, drenaje y alcantarillado—y aún no costaban más de 25,000Q(3,200 dólares) por lote.

La mayor decepción causada por el programa de lotes con servicios fue el bajo nivel de ocupación. Hasta Junio de 1999, por ejemplo, solamente 6.5% de los lotes subvencionados examinados habían sido ocupados, 54% de los proyectos habían sido parcialmente ocupados por algunas familias, y 46% permanecían completamente vacantes. 55% de los beneficiarios de subsidios no tenían planes de ocupar los lotes, y más de 70% de los beneficiarios mencionaban la falta de recursos como razón principal [CHF, 1999b,6-8]. Es difícil evaluar la razón por la cual los niveles de ocupación eran tan bajos, pero son varias las posibilidades: (a) los lotes fueron provistos en zonas rurales y semi-rurales, donde la demanda real de vivienda no era crítica; (b) los lotes fueron comprados como inversiones especulativas (la mayoría a una cuarta parte del precio del mercado, y el resto era un subsidio) y no como un lugar para vivir; y (c) las familias que necesitaban viviendas urgentemente no fueron alcanzadas por el programa. El nivel de terminación de los servicios de infraestructura fue mencionado como una razón por menos del 5% de los entrevistados. No existen datos más recientes sobre la ocupación de lotes.

(b) construcción de vivienda en lotes de propiedad individual: Una porción sorprendentemente alta de los subsidios autorizados por el FOGUAVI, 55.7 millones de dólares o 43.7% fue dirigida a la construcción de viviendas *individuales*—y no de proyectos de vivienda—en

lotes que pertenecían a propietarios anteriormente. Esta es una gran porción del programa, y aún así, la falta de documentación acerca de lo que se ha logrado es penosa. Un informe incompleto sugiere que la mayoría de los subsidios fueron otorgados sin financiación de vivienda adicional, y que la mayoría de estos subsidios fueron otorgados en zonas rurales y semi-rurales. Los subsidios sin financiación estaban limitados a familias con ingresos mensuales de menos de 1,200Q(155 dólares), y aquellos con financiación adicional a familias con ingresos mensuales de menos de 2,400Q(310 dólares). De 3,170 subsidios otorgados con este propósito a través de Vivibanco, por ejemplo, 96% fueron otorgados sin crédito adicional. De ellos 91% eran para viviendas contratadas a compañías constructoras que construyen viviendas pequeñas en lotes individuales, y 9% fueron construidas por los propios dueños. Con fecha de Agosto, 2,000, el Vivibanco informó que 100% de esas viviendas estaban completas. Este componente del programa de subsidios sigue siendo intrigante—podría haber resultado en una gran cantidad de nuevas viviendas—pero no existe una información sistemática para evaluarlo adecuadamente. Tampoco es claro por qué ha recibido un porcentaje tan alto del total de los fondos de subsidios, ya que el documento original del proyecto no lo menciona.

(c) *nuevos proyectos de vivienda y terrenos*: un documento del FOGUAVI con fecha del 25 de Enero, 2,000, registra 37 nuevos proyectos de vivienda—y--terreno con un número total de 10,926 unidades, de las cuales solamente 5,375 (49%) fueron aprobadas para recibir subsidios del FOGUAVI [FOGUAVI, 2,000c]. Una vez más, esto implica que los subsidios del FOGUAVI tenían un multiplicador de 2.0—cada vivienda subvencionada producía una vivienda adicional no subvencionada. Más de la mitad de las unidades informaban estar completas en más del 50% hasta esa fecha. No cabe duda que los nuevos proyectos de vivienda estaban ubicados en zonas urbanas: del número total de unidades, 63% estaban en la zona metropolitana de Guatemala.

En general, las nuevas viviendas—todas viviendas de un solo piso—fueron construidas en lotes pequeños, que variaban entre 50m² y 200m², y eran de un promedio de 97m². Las viviendas eran también pequeñas, y sus superficies variaban entre 25.5m² y 47.5m², y eran de un promedio de 35.5m². Sus precios variaban entre 35,000Q(4,500 dólares) y 67,500Q(8,700 dólares), el precio promedio de viviendas era 53,000Q(6,800 dólares) y el precio mediano era 55,500Q(7,200 dólares). Aproximadamente 75% de los subsidios para estas unidades fueron otorgados por el Vivibanco, y la mitad de ellos fueron acompañados por un préstamo hipotecario. Un comprador típico de una vivienda de precio mediano depositaba un pago inicial de 4,000Q, obtenía un subsidio de 12,000Q, y un préstamo de 39,000 con un interés de 20% (incluyendo el seguro hipotecario) a un plazo de 20 años. El pago mensual para una vivienda de este tipo sería 660Q(85 dólares)por mes, y sería accesible a familias con ingresos mensuales de 2,650Q (342 dólares) que gastan 25% de sus ingresos en vivienda, o a familias con ingresos mensuales de 2,200Q(285 dólares) que gastan 30% de sus ingresos en vivienda. Estas viviendas generalmente pueden alcanzar a familias

urbanas de ingresos bajos-medianos, en los cuartos y quintos deciles de la distribución urbana de ingresos, y según los funcionarios del Vivibanco, este es el caso.

4. *Infraestructura Residencial:* El cuadro 8 muestra claramente que 97% de los fondos fueron aprobados para ser desembolsados a 82,500 familias individuales aproximadamente, para nuevas soluciones de vivienda. Solamente 3% de los fondos fueron aprobados para ser desembolsados a 3,500 familias aproximadamente en comunidades informales. Como mencionamos anteriormente, alrededor de la mitad de estos subsidios fueron aprobados para ser transferidos al Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) como pago por la legalización, y la otra mitad para el mejoramiento de infraestructura, proyectos comunitarios, y mejoras y extensiones de vivienda. Suponiendo que alrededor de 180,000 familias pobres, en su mayoría, viven en comunidades informales en la zona metropolitana de Guatemala, el programa planeaba mejorar las condiciones de vida en solamente 1% de ellas—un porcentaje extremadamente bajo para un programa de vivienda dedicado a ayudar a los pobres. En este momento, no hay información disponible para evaluar estos proyectos o para examinar su eficacia de costos—el subsidio del FOGUAVI de 12,000Q(1,550 dólares) por familia es 3.4 veces más alto que el subsidio otorgado por la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DAHVI) en sus proyectos de mejoramiento de infraestructura—3,500Q(45 dólares) por familia. No obstante, no cabe duda, que se necesita un programa de mejoramiento de infraestructura urbana urgentemente. En verdad, el Gobierno de Guatemala se ha comunicado recientemente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un nuevo pedido, no relacionado con el FOGUAVI, de un préstamo de 54 millones de dólares para legalización, mejoramiento de infraestructura, instalaciones comunitarias, y disminución del riesgo de derrumbamientos en asentamientos informales en cuatro municipalidades de la zona metropolitana (Guatemala, Chínaut, Mixco y Villa Nueva). Resulta irónico que una suma casi idéntica a esta (55.4 millones de dólares) ya había estado disponible en el préstamo original del BID a FOGUAVI con ese mismo propósito.

5. *Reforma Reguladora:* Los fondos asignados por el programa de préstamos para la reforma del mercado de terrenos (5.85 millones de dólares) no fueron gastados prácticamente. No existe aún ningún procedimiento de legalización de terrenos privados invadidos, y las regulaciones que rigen la venta de terrenos públicos a invasores según tasas del mercado deben ser corregidas nuevamente para que puedan reflejar el valor real del mercado de terrenos ocupados (que es considerablemente más bajo que el valor de terrenos vacantes en los alrededores). Las decisiones reguladoras que rigen el nivel de riesgo ambiental en asentamientos informales—y que requieren un amplio consenso entre las numerosas agencias de gobierno y los grupos comunitarios—han sido postergadas sin necesidad. Actualmente, son una condición previa esencial para cualquier tipo de progreso en la legalización de títulos, la cual es a su vez una condición previa esencial para el mejoramiento de infraestructura en estos asentamientos. No obstante, no es evidente que

estos vínculos deben ser mantenidos, ya que tienden a provocar retrasos excesivos. Reformas de regulaciones municipales que rigen subdivisiones de terrenos y construcción de vivienda han sido prometidas y se esperan en el futuro cercano, pero las regulaciones actuales no han impedido el rápido adelanto en la provisión de lotes con servicios o de proyectos de vivienda de bajos ingresos. Finalmente, se debe destacar que la emisión de permisos para la subdivisión de terrenos y para la construcción de edificios en la Municipalidad de Guatemala ha sido privatizada a partir de 1998, a través de un proceso internacional de licitación, y actualmente está dirigida por una compañía Holandesa. En el presente, los permisos pueden ser obtenidos en tan poco tiempo como una semana, y generalmente en menos de un mes, y el pago por los permisos cubre todos los gastos incurridos en la emisión de los mismos.

6. *El Marco Institucional para la Intervención del Gobierno:* Como hemos observado al comienzo de esta sección, la agencia de gobierno encargada de la responsabilidad de vivienda en Guatemala ha sido trasladada de un Ministerio al otro demasiadas veces. Esto ha dificultado el entrenamiento de un núcleo de personal instruido, ha impedido la posibilidad de confiar en un conjunto de procedimientos de trabajo ya conocidos, o de construir una sólida base poderosa dentro de la burocracia del gobierno, lo cual causa inquietud. En el presente, la agencia de vivienda se encuentra nuevamente en un proceso de reorganización, y el Vice-Ministro de Vivienda ha emitido un llamado recientemente para realizar una amplia revisión de la política de vivienda, que deberá ser completada antes del final del año 2,000. Según el análisis anterior, deberá ser claro que la intervención del gobierno en el sector de vivienda sufre verdaderamente de serios problemas que necesitan atención inmediata. Muchos de estos problemas provienen del marco institucional de la intervención del gobierno en el sector de vivienda.

Primero, no existe en el presente una unidad de política central — tal como la prevista por la ley creadora del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) en 1993 — capaz de guiar a la política de vivienda y supervisar al sector de vivienda en su totalidad, así como también aprobar y controlar los programas de vivienda dedicados a intervenir en el mercado de vivienda. Existe una grave ausencia de una perspectiva de política comprensiva de vivienda en Guatemala — una perspectiva capaz de incorporar los intereses de todos los protagonistas claves del sector e integrar la política de vivienda con la política macro-económica, la política social, y la política de desarrollo municipal. Desafortunadamente, uno de las graves consecuencias de esta falta de perspectiva general es el desequilibrio existente en los programas actuales entre programas del sector privado por una parte, y programas del sector cívico y comunitario por otra. Otra grave falta de equilibrio existe entre los programas de vivienda del gobierno central por una parte, y los programas de vivienda de los gobiernos locales por otra (que hasta ahora han sido mínimos). Es necesario restablecer el equilibrio entre estos intereses, y solamente puede ser restablecido si todos ellos están representados adecuadamente en un organismo que toma decisiones y controla al sector de vivienda en su totalidad, dirige la política de vivienda, y distribuye los recursos públicos

entre varios programas de vivienda. Los recursos del BID están disponibles a fines de aumentar la cantidad de información necesaria para dirigir la política de vivienda a nivel nacional, pero estos recursos no han sido usados. En el presente, existen muchas fuentes de información sobre el sector de vivienda, pero no son unidas ni usadas para informar de manera sistemática al proceso de decisión en el sector de vivienda.

Segundo, la agencia de vivienda que asume el papel principal en la ejecución de programas de vivienda—el Viceministerio de Vivienda, y dentro del mismo el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI)—no ha podido delegar la responsabilidad, centralizar el control, y controlar el funcionamiento de sus programas de acuerdo al plan original. Es posible que en las actividades de ventanilla comercial haya delegado demasiada responsabilidad—fracasando así en crear los incentivos necesarios para usar efectivamente los fondos de subsidio—y en la ventanilla social no haya delegado suficiente responsabilidad—fracasando así en incluir a los grupos cívicos como intermediarios, y en su lugar comprometiéndose a sí mismo al trabajo comunitario y a los esfuerzos de legalización. El control de los gastos del programa ha sido flojo, y pareciera que, como resultado, los presupuestos se excedieron en un margen muy alto e inaceptable. Semejantemente, el control del progreso ha sido ineficaz y los informes de evaluación anuales que habían sido prometidos no se encuentran disponibles. A pesar de que existían los presupuestos adecuados, la agencia fracasó en fortalecer la capacidad de su propia mano de obra suficientemente, o en obtener la asistencia profesional y técnica necesaria del sector privado, tanto local como en el extranjero. Considerando el alto nivel de gastos del programa durante un período de tiempo muy corto, esta es una causa muy seria de inquietud. Aún así, en general, varios objetivos importantes fueron logrados, y fueron varias las lecciones aprendidas. Estos logros pueden formar ahora la base para un entendimiento más comprensivo y mejor informado de la política y de los programas de vivienda en Guatemala en los años próximos.

IV Guías de Acción de la Política de Vivienda

En el presente, el Gobierno de Guatemala está evaluando nuevamente su intervención en el sector de vivienda, y, como mencionamos anteriormente, el Vice-ministro de Vivienda ha invitado recientemente a todos los interesados claves del sector de vivienda a participar en el proceso de formulación de una nueva política de vivienda, el cual debe ser completado antes del fin del año 2000. Dado el análisis previo, existen seis guías operativas que deben dirigir la reforma de la política de vivienda en Guatemala en el presente:

1. *Permitir el Flujo Continuo del Proceso de Legalización:* El aumento de la seguridad en la tenencia es la clave para la disminución del hacinamiento en asentamientos de invasores establecidos. Se debe crear una comisión para supervisar y acelerar la transferencia de derechos de propiedad a los invasores de terrenos públicos y privados, y para introducir la

legislación necesaria que simplifique dichas transferencias. La Comisión debe actuar en la reforma de la Ley que rige la venta de tierras públicas a fines de que refleje el valor real del mercado. Debe introducir una nueva ley que gobierne la venta de terrenos privados ocupados. Debe crear un mecanismo para la privatización del proceso de legalización. Y debe negociar los términos de pago con propietarios y pobladores, y administrar sus fondos como un fondo rotatorio para la legalización.

2. *Aumentar el Préstamo Hipotecario para Viviendas de Bajo-Ingreso:* la ausencia de hipotecas es el obstáculo principal de la capacidad de pago de viviendas en Guatemala. Aún así, el gobierno debe resistir la tentación de otorgar préstamos para viviendas de bajo-ingreso según tasas de interés subvencionado. Debe continuar ofreciendo subsidios de entrada en conjunto con préstamos bancarios para nuevas viviendas. Debe descubrir los medios para estimular a los bancos a emitir títulos a plazo medio para la financiación de préstamos hipotecarios. Debe crear los medios legales para introducir la indexación, convirtiendo así a los títulos a largo plazo en más atractivos para los inversores. Y debe continuar, apoyar y asegurar esquemas piloto de micro-financiación que usen sucursales de bancos comerciales para obtener préstamos de fondos a plazo medio para la mejora y la extensión de la vivienda.

3. *Racionalizar el Uso de Subsidios de Vivienda:* Los objetivos de vivienda más modestos aún no serán logrados sin una distribución de subsidios de vivienda corriente y digna de confianza. El gobierno debe comprometerse nuevamente a asegurar la asignación regular de 1.5% de sus ingresos a subsidios de vivienda, según lo prometido en los Acuerdos de Paz de 1996. Los subsidios de vivienda deben ser asignados o, mejor aún, rematados en programas y proyectos que generen los mayores efectos multiplicadores posibles por encima del valor de inversión de los subsidios. Los subsidios de vivienda deben ser equilibrados entre programas dedicados a aumentar la oferta de nuevas viviendas y programas dedicados a mejorar el inventario de vivienda existente. También debe existir equilibrio entre comprobantes de subsidios otorgados a comunidades para el mejoramiento de la infraestructura por una parte, y comprobantes otorgados a familias individuales para la compra de vivienda-y-terreno o construcción, mejoramiento y extensión de vivienda por otra. Finalmente, el subsidio oculto en la falta de pago del impuesto de valor agregado en viviendas de superficies menores de 120m² debe ser eliminado, o aplicado en viviendas de superficie mucho menor.

4. *Planear e Implementar un Programa de Infraestructura Residencial a Largo Plazo:* Un programa de infraestructura residencial agresivo—tanto en las comunidades existentes como en la margen urbana—es una condición previa esencial para la calidad y la capacidad de pago de la vivienda. Primero, se debe insistir en un programa de mejoramiento nacional—concentrado en la zona metropolitana y basado en el mejoramiento de la infraestructura y en la disminución del riesgo ambiental en comunidades informales establecidas—como una prioridad clave de política de vivienda en este momento. Y el

planeamiento y la implementación de proyectos de mejoramiento de infraestructura en asentamientos establecidos debe depender de la iniciación — y no de la terminación — del proceso de legalización. Y segundo, la expansión sistemática de redes de infraestructura dentro de la margen urbana debe ser planeada, financiada e implementada como una condición previa básica del control de crecimiento, y para asegurar una cantidad adecuada de oferta de terrenos residenciales a precios razonables en los años próximos.

5. *Reformar el Sistema Regulador que gobierna al Sector de Vivienda:* Un sistema regulador del sector de vivienda eficiente, equitativo y sostenible es un componente esencial de la política de vivienda. En el presente, debe estar basado en tres aspectos principales: Primero, se debe crear una Comisión Nacional de Riesgo Ambiental, incluyendo representantes de todas las partes interesadas, capaz de decidir concluyentemente y realísticamente cuales comunidades de invasores pueden ser mejoradas y cuales deben ser reubicadas. Segundo, la zona metropolitana de Guatemala debe estar preparada para duplicar su tamaño en los 20 años próximos, y cualquier tipo de control de crecimiento artificial debe ser descartado por ser irrealizable, contraproducente, y regresivo. Y tercero, las regulaciones municipales que gobiernan la subdivisión de terrenos residenciales y la construcción de vivienda deben ser reformadas, de manera tal que permitan y apoyen mejoras progresivas de vivienda y de infraestructura en la comunidad.

6. *Fortalecer el Marco Institucional para la Intervención del Gobierno en Vivienda:* El Gobierno debe permanecer como facilitador de la acción de vivienda y no como productor de la misma, y debe ocuparse de familias individuales a través de intermediarios del sector privado y cívico y no directamente. Debe hacerlo, primeramente, creando un Consejo Nacional de la Vivienda que tenga el mandato de supervisar al sector de vivienda en su totalidad y de distribuir los recursos del gobierno entre programas dedicados a convertir al sector en eficiente, equitativo y sostenible. El Consejo debe aspirar a comprender, guiar, apoyar y regular al sector de vivienda en su totalidad — tanto el sector formal como el informal — y no se debe limitar a supervisar programas del gobierno. Debe estar apoyado e informado por una Unidad de Inteligencia de Vivienda, una unidad de investigación con el mandato de coleccionar y procesar información relevante al sector de vivienda y a los programas de vivienda del gobierno.

V Guías de Acción del Programa de Vivienda Existente

El programa de vivienda existente, financiado por el Gobierno de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (GU-0022), está preparado para entrar en la segunda etapa de su implementación. Como notamos anteriormente, hasta Junio del 2000, la mayoría de los fondos de subsidio directo del programa fueron desembolsados o aprobados para ser desembolsados, mientras que la mayoría de fondos para la reforma del mercado de vivienda y la reforma institucional no fueron gastados. De 60 millones de dólares de fondos

aprobados del BID, por ejemplo, 49.3 millones de dólares o 82% fueron desembolsados, dejando un saldo de 10.7 millones de dólares. Además, el BID dispone de 20 millones de dólares para la segunda etapa del programa, planeada a ser completada en Marzo del 2002. Dado el análisis realizado anteriormente, cinco guías de acción deben ser consideradas durante la implementación de la segunda etapa del programa:

1. *Cerrar las Brechas en el Proceso de Información en la Primera Etapa del Programa:* La información sobre los logros y las debilidades de la primera etapa del programa es una condición previa esencial para su continuación exitosa. Primero, es necesaria la información sobre el uso de subsidios para la construcción de vivienda en lotes de propiedad individual – a quien están dirigidos, sus tasas de terminación, y su verdadera financiación al no existir préstamos hipotecarios. Segundo, es necesaria la información sobre la calidad y el valor del mercado de los lotes con servicios, así como también de su tasa de ocupación actual. Tercero, se necesita información más adecuada con respecto al impacto causado por el programa de subsidios en la parte baja del mercado metropolitano de terrenos residenciales. Finalmente, se necesita también mejor información acerca de los proyectos corrientes administrados a través de la ventanilla social.
2. *Mejorar la Supervisión de los Intermediarios:* FOGUAVI, la agencia de vivienda encargada de la distribución de fondos de subsidio, debe ser fortalecida, y sus recursos humanos y técnicas de supervisión deben ser mejorados. Todo su trabajo en el área debe ser realizado por los intermediarios, tanto en el sector privado como en el cívico. Pero es necesario descubrir nuevas formas de trabajar con estos intermediarios de tal manera que ellos sean los responsables, ya sea requiriendo informes adecuados o haciendo uso de evaluadores y auditores independientes. Además, se deben encontrar los mejores métodos que aseguren la asignación de subsidios a los proyectos más eficientes y más equitativos. En lugar de dejar que los intermediarios tomen estas decisiones, se deben explorar los remates y otros mecanismos de distribución.
3. *Usar los Subsidios Más Efectivamente:* El programa de subsidio directo debe ser analizado detenidamente antes de ser continuado. La intención original de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos debe ser tenida en cuenta: los subsidios--de--entrada deben ser usados solamente para permitir que las familias tengan acceso a fondos hipotecarios, y, en general, no deben ser usados si no es seguro que generan un alto efecto multiplicador. Es urgentemente necesario comprender mejor los efectos multiplicadores y la dirección de cada componente de subsidio antes de asignar nuevos subsidios. En el futuro, debe existir un equilibrio entre subsidios individuales y de la comunidad, y entre subsidios para nuevas viviendas por una parte y para viviendas existentes por otra.
4. *Iniciar un Programa de Mejoramiento de Infraestructura y de Disminución del Riesgo Ambiental:* El equilibrio entre los subsidios dirigidos hacia viviendas existentes y los dirigidos a nuevas viviendas debe ser restablecido por medio del traslado de fondos de subsidio al mejoramiento de infraestructura y a la disminución del riesgo ambiental en asentamientos informales existentes. Un plan nacional para el mejoramiento urbano debe

ser iniciado, basado en los previos requisitos legales necesarios mencionados en la sección anterior – acción de planeamiento con respecto al riesgo ambiental, y acción legal con respecto a los derechos de propiedad. La compra de tierras públicas ocupadas con fondos de subsidio del programa debe ser evitada definitivamente. Los recursos para el programa de mejoramiento deben ser distribuidos como comprobantes comunitarios que pueden ser usados solamente en común, y no como comprobantes individuales que podrían ser usados para la construcción y el mejoramiento de viviendas individuales.

5. *Iniciar la Reforma Institucional en el Sector de Vivienda:* Los fondos disponibles del programa deben ser usados para crear y apoyar nuevas instituciones claves en el sector de vivienda: la Comisión de Legalización, la Comisión del Riesgo Ambiental, y el Consejo Nacional de la Vivienda. Estas instituciones deben estar apoyadas activamente con fondos para el trabajo legal necesario, con estudios de investigación, y con asistencia técnica para su creación y para convertirlas en instrumentos efectivos de la conducción de política de vivienda.

Estas guías de acción propuestas, en conjunto, forman un grupo comprensivo de iniciativas posibles de política y de programas de vivienda en Guatemala en el presente. Deben ser exploradas cuidadosamente por todos los interesados claves del sector de vivienda, con la intención de seleccionar las mejores y combinarlas en una política de vivienda moderna, relevante y realística capaz de sostener un sector de vivienda vibrante y equitativo en los años próximos.

Referencias

- Angel, Shlomo, 2000. *A Housing Policy in Ecuador: Diagnosis, Priorities and Proposed Actions*, @ informe preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de Ecuador, sin publicar, Nueva York: Mayo.
- Angel, Shlomo, 2000. *A Housing Policy in Venezuela: Diagnosis and Guidelines for Action*, @ Papel de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.: Julio.
- Angel, Shlomo, 2000. *Housing Policy Matters: A Global Analysis*, Oxford University Press, Nueva York y Oxford.
- Clarke, Caroline L., 1996. *An Overview of the Housing Sector in Guatemala*, @ informe sin publicar, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.: Septiembre.
- Cooperative Housing Foundation (CHF), 1999a. *Informe Final: Evaluación del Programa SIAVI*, @ informe preparado por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ciudad de Guatemala: Agosto.

- Cooperative Housing Foundation (CHF), 1999b. AInforme Final,@ informe preparado por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ciudad de Guatemala: Junio.
- Fondo Gualtemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), 2000a. @Informe Autorizaciones de Legalización y Compra de Terrno a Banco Nacional de la Vivienda en Liquidación,@ preparado por Wendy Martinez, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ciudad de Guatemala.
- Fondo Gualtemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), 2000b. APolítica Nacional de Vivienda 2,000,@ Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ciudad de Guatemala.
- Fondo Gualtemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), 2000c. AListado de Proyectos de Lotes Por Banco/Listado de Proyectos de Vivienda,@ Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ciudad de Guatemala: 25 de Enero.
- Fundación Guillermo Toriello, n.d. ADiagnostico sobre la Situación de la Vivienda en Guatemala,@ informe sin publicar, Ciudad de Guatemala.
- Illescas E Illescas, S.C. , 2000. AInforme del Auditor Independiente: Fondo Gualtemalteco para la Vivenda (FOGUAVI)@, informe sin publicar, Ciudad de Guatemala: Mayo.
- Institutional Investor, 2000. AInstitutional Investor=s 1999 Country Credit Ratings," *Institutional Investor*, www.iimagazine.com.
- Instituto de Estudios Politicos Economicos y Sociales (IPES), 1999. AProyecto de Reforma a la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos Decreto 120B96 y sus Reformas Decreto 74B97, informe sin publicar, Ciudad de Guatemala: Abril.
- InterBAMerican Development Bank, 1997. AGuatemala: Programa de Vivienda (GUB0022)CPropuesta de Préstamo,@ informe sin publicar, Washington D.C.: Septiembre.
- InterBAMerican Development Bank, 2000. Statistical Tables and Graphs, Statistics and Quantitative Analysis Unit, www.iadb.org, InterBAMerican Development Bank, Washington D.C.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), 2000. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1988B1999, Ciudad de Guatemala.
- International Land Systems Inc. (ILS), 1997. ALandslide Hazard Mapping for Guatemala City,@ preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.: Octubre.
- International Monetary Fund, 2000. AGuatemala: Statistical Annex@, Informe del FMI No. 00/9, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.: Febrero.

- Le Berre, Ronan, 1999. ACountry Economic Assessment: Guatemala,@ www.iadb.org, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.: Marzo.
- Lizarralde, Ayestas, Asturias and Ramos, 2000. AInforme de Subsidios FOGUAVI,@ informe sin publicar, Ciudad de Guatemala: Marzo.
- Martínez López, José Florentín, 1999. ATomas de Terrenos en la Area Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (1991B1998)@, Boletín No. 39, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Ciudad de Guatemala: Marzo.
- MelmedBSanjak, Jolyne, Malcolm D. Childress, Thomas Korczowski, and Elisabeth Katz, 1997. ALand Titling and Registration for LowBIncome Urban Asentamientos: Guatemala Housing Program,@ Informe de la misión del Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Tenencia de Tierras, Universidad de Wisconsin-Madison. Madison: Abril.
- Morán Mérida, Amanda, 1997. ACondiciones de Vida y Tenencia de la Tierra en Asentamientos Precarios de la Ciudad de Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Morris, Felipe, 2000. AEstudioBDiagnostico sobre el Desarrollo de Mercados Hipotecarios en Belice, Guatemala, Nicaragua y Panama@, borrador final, informe sin publicar, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: Enero.
- Municipalidad de Guatemala, 1995. *Metropolis 2010: Plan de Desarrollo Metropolitano*, Ciudad de Guatemala : Noviembre.
- Siglo Vienteiuno, 2000. AFRG Denuncia Estafa Millionaria en Foguavi@, Ciudad de Guatemala: 9 de Junio.
- Transparency International, 2000. A1999 Corruption Perceptions Index,@ www.transparency.de, Transparency International, Göttingen.
- United Nations Development Program (UNDP), 1999. *Human Development ReportC1999*, New York.
- United Nations, 1998. *World Urbanization Prospects: The 1996 Revision*. Departamento de Información Económica y Social y de Análisis de Política, New York.
- Urban Observatory, 2000. Global Urban Indicators Database, www.urbanobservstory.org, United Nations Centre for Human Settlements, Nairobi.
- Valladares, Carlos, 2000. ALa Evaluación del Sector de Vivienda: Guatemala@, informe sin publicar, Ciudad de Guatemala: Agosto.
- Viceministerio de Vivenda, 1996. *Habitat II Guatemala: Indicadores Clave*, Gobierno de Guatemala, Ciudad de Guatemala:Mayo.
- World Bank, 1999. *World Development Report 1998/9: Knowledge for Development*, Washington D.C.: Oxford University Press.

Notas Finales

1. Fuentes para el cuadro 1: El Banco Mundial, *World Development Report-1998/9*; Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics Yearbook-1998*; Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects-The 1992 Revision*; Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo del BID, www.IADB.org; y Transparency International, *The Corruption Perceptions Index-1999*.
2. Fuentes para el cuadro 3: UNCHS Urban Observatory, *Urban Indicators*; Angel, Shlomo, *Housing Policy Matters: A Global Analysis*; Carlos Valladares, *Guatemala Housing Sector Assessment* (varias fuentes); Caroline Clarke, AAn Overview of the Housing Sector in Guatemala@; Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, *Censo de 1994*. El número para Guatemala es para un nuevo crédito hipotecario como porcentaje del nuevo crédito total emitido anualmente durante 1994B1998. El porcentaje para 1999 es 4.62.
3. De acuerdo al estudio de ILS [ILS, 1997, 3], de una zona total construida de 210 km² en 1997, solo 3 km² se encontraban dentro de la zona de los derrumbamientos de 1976, y solo 1.2 km² de ese total se encontraba en zonas de vivienda de alta densidad —las zonas ocupadas por el sector informal de vivienda. La población metropolitana en 1997 alcanzaba a 2.01 millones, y, por lo tanto, la densidad general de la zona metropolitana construida entonces era del orden de 9,600 personas (2,000 familias) por km². Aún si asumimos, conservativamente, que la densidad en las zonas de vivienda de alta densidad era 3 veces la densidad general (28,800 personas o 6,100 familias por km²), entonces es posible que solo 4.4% del número total de familias en el sector informal de vivienda (39% del total de familias) estén ubicadas en zonas que corren peligro de derrumbamientos.
4. Entrevista con el Sr. Enrique Godoy, Consejal Primero, Municipalidad de Guatemala, 27 de Junio, 2000.
- 5 Definido como la relación entre el precio de 1m² de terreno con servicios y el ingreso mediano anual de familia en la margen urbana.
- 6 Según la actual tasa de interés anual de 20%, 34% del valor actual de los préstamos es recuperado en 2 años, 66% en 5 años, y 90% en 9 años.
- 7 Definido como la relación entre el costo por m² de una vivienda de precio mediano y el ingreso mediano anual de familia.
- 8 Este número se refiere en realidad a viviendas ofrecidas en el mercado, y no a viviendas completada durante el año.
- 9 En 1991, UNICEF estimó esta figura en el orden de 50%. [Clarke, 1996, 1].
10. El proceso de liquidación está programado a ser completado en febrero, 2,002, y entonces todos los bienes del Banco serán transferidos al Fondo Guatemalteco de la

Vivienda (FOGUAVI).

11 El análisis de la historia de la política de vivienda reciente en Guatemala está basado, en gran parte, en Martínez López, 1999, 7-13.

12. El gobierno congeló el presupuesto del FOGUAVI a principios del año 2,000, y hasta este momento, está siendo revisado. El futuro, así como también el estado legal, de las obligaciones financieras del FOGUAVI con respecto a bancos y desarrolladores no son claros.

13 La documentación del FOGUAVI explica claramente que ha aprobado el uso de fondos de subsidio a través de la ventanilla social para comprar, del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), terrenos ocupados por invasores. Por ejemplo, FOGUAVI ha aprobado 219 subsidios por un total de 501,432Q(64,700\$) para El Limón [Lizarralde et al, cuadro 2.17, 21], y estos subsidios aparecen en el plan de presupuesto de la ventanilla social para la compra de terrenos del BANVI [FOGUAVI, 2000a]. El acuerdo del préstamo con el BID (GUB0022) prohíbe el uso de los fondos del BID para pagar por tierras del gobierno [BID, 1997, 17]. Hasta Marzo del 2000, los fondos transferidos a la ventanilla social alcanzaban a 65.9 millones de Quetzales, y de este total, 47.8 millones de Quetzales(73 %) eran fondos del préstamo del BID, pero no es claro si los fondos del BID fueron, en realidad, aprobados para la compra de terrenos del BANVI.

14 Además, debe ser destacado que, el crédito informal fue otorgado por vendedores de lotes – con –servicios para ayudar a los compradores a realizar sus pagos iniciales. El pago inicial para llenar los requisitos necesarios para recibir un subsidio era de 4,000Q, pero el pago inicial promedio era de 1,292Q (175 dólares) solamente [CHF, 1999b, 11], y el resto fue otorgado aparentemente como un préstamo por los desarrolladores. Esto significa un préstamo informal de 2,708Q (366 dólares) por cada subsidio. Si todos los beneficiarios con subsidios de lotes – con – servicios aprobados recibieron tal financiación, esto significaría un total de 93 millones de Q (12.6 millones de dólares) en financiación informal, una suma equivalente a la financiación formal asociada con préstamos hipotecarios.

15. Al no existir información detallada, se supone que la mitad de 6,988 subsidios aprobados por la ventanilla social del FOGUAVI hasta Marzo del 2000 [Lizarralde et al, 2000, cuadro 2.17] era para nuevos lotes con servicios, un cuarto era para proyectos comunitarios (mejoramiento de infraestructura, instalaciones comunitarias, y mejoramiento y extensión de la vivienda), y un cuarto para transferencias al Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) para la compra de terrenos ocupados de parte de los invasores, para que puedan ser legalizados. Para detalles acerca de estos últimos ver nota 13.