



Fundación Guillermo Toriello

Estudio de Impacto del
Programa de Vivienda

Informe Final de Consultoría

Guatemala, julio de 2,004

Informe Final de Consultoría



Fundación Guillermo Toriello
2ª. Avenida 6-40, zona 2,
Colonia El Zapote.
Guatemala, C.A.
Telefax: (502) 254-0629; 270-
0233; 288-9699
y 254-2099
E-mail: fgtoriello@c.net.gt

Equipo de Consultoría:
Equipo de Impacto del Programa
de Vivienda

Fisdi Rohodiczon Flores Pinto, sociólogo /
Coordinador del Estudio
Maya Varinia Alvarado Chávez, licenciada en letras
con postgrado en género.
Sandra Drummond Lewis, licenciada en
arquitectura, con maestría en Urban Management
Wilson Romero Alvarado, licenciado en economía,
con maestría en economía.

Índice

	Introducción.....	5
I	Antecedentes.....	14
1.1	El sector vivienda en Guatemala.....	14
1.2	Los Acuerdos de Paz y el tema de la vivienda.....	19
1.3	La Fundación Guillermo Toriello.....	21
1.4	El Programa de Vivienda.....	22
II	El Programa de Vivienda de la Fundación Guillermo Toriello.....	22
2.1	Descripción del programa.....	22
2.1.1	El equipo de trabajo del programa de vivienda.....	24
2.1.2	Otras atribuciones del programa de vivienda.....	25
2.1.3	Objetivos del programa de vivienda.....	25
2.2	Componentes del programa de vivienda.....	26
2.2.1	Proyectos ejecutados.....	26
2.2.2	Aspectos técnicos: Técnicas constructivas y diseño.....	31
2.2.3	Capacitación.....	41
2.2.4	Organización y participación comunitaria.....	48
2.2.5	El enfoque de género en el programa de vivienda.....	54
2.2.6	Financiamiento y Sostenibilidad del programa.....	61
2.3	Evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos del programa de vivienda.....	71

III	La población beneficiaria del programa de vivienda de la FGT.....	74
3.1	Características socioeconómica y demográficas.....	74
3.2	Impacto social del programa en la población beneficiaria.....	80
3.3	Impacto económico del programa en la población beneficiaria.....	85
IV	Impacto del Programa de Vivienda de la Fundación Guillermo Toriello, en los programas de vivienda pública.....	93
4.1	Experiencia de negociación.....	93
4.2	Aportes a los programas de vivienda pública.....	95
4.3	Aportes a la solución de la problemática de vivienda del país.....	100
V	Propuesta: El programa de vivienda de la Fundación Guillermo Toriello como modelo.....	105
VI	Conclusiones	105
VII	Fuentes bibliográficas citas y consultadas.....	108
VIII	Anexos	

Introducción

El tema de la vivienda en Guatemala es de actualidad permanente y merece constante atención e investigación, a efecto de que las experiencias que se obtengan, contribuyan en forma efectiva, práctica y dinámica a encararlo y resolverlo en la medida de lo posible, especialmente para la población de escasos recursos.

El mercado real de vivienda se ha venido reduciendo, mientras el mercado potencial se ha ampliado por efectos de la inflación y la crisis que afecta a los países tercermundistas. Por lo tanto y hasta ahora, los intentos para expandir el mercado real ha venido en franco deterioro, por el tipo de solución habitacional ofrecida a la población de más bajos ingresos. La vivienda ofertada a esta población ha llegado a minimizar los servicios proporcionados, a tal extremo, que las mejoras posibles a veces no contemplan la integralidad del habitat que un ser humano necesita para desarrollarse adecuadamente. Para la población que accede a estas viviendas, una “mejora” puede considerarse el cambio de un tugurio “ocupado” a otro “legalizado”, y la ventaja en el último caso es que las personas se consideren propietarias, lo que cambia la mentalidad, en cuanto a realizar modificaciones que apunten a un plazo más largo, lo que eventualmente, podría cambiar su nivel de vida.

En el presente trabajo se enfocan aspectos que inciden en la problemática habitacional, particularmente los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. Una de las organizaciones surgidas a raíz de la firma de la paz es la Fundación Guillermo Toriello -FGT-, cuyo mandato se encuentra estipulado en el Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad, el cual define la incorporación e integración de la población desmovilizada a la vida política, económica, social y cultural del país.

La FGT es la responsable de planificar, gestionar y ejecutar programas, de vivienda para los desmovilizados, en el caso de la población desarraigada son responsabilidad de la gestión y acompañamiento la Asamblea Consultiva de Población Desarraigada -ACPD-.

La designación del programa de vivienda de la FGT para atender a esta población es producto de las negociaciones de la Comisión Técnica para el Acuerdo sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas (CTEAR), la Comisión de Seguimiento para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad (CSI y la URNG) y la Fundación Guillermo Toriello (FGT) con el gobierno, como parte del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

El programa de vivienda para desarraigados y desmovilizados fue creado en el año 2000. La Fundación Guillermo Toriello es una institución co-ejecutora de dicho programa, a través de un diseño propio que contempla:

- Organización, autogestión y autoconstrucción comunitaria
- Organización de mujeres
- Incidencia comunitaria a nivel local
- Alianzas y concertación con otros actores sociales
- Incidencia en las políticas públicas.

Este programa plantea un modelo innovador que posibilita la autoconstrucción de la vivienda, basándose en que en una economía de escasez, la mayoría de la población empobrecida posee el grueso de los recursos humanos y materiales que el país puede destinar a la vivienda. Las habilidades y destrezas colectivas (y el tiempo libre) superan ampliamente la capacidad financiera y administrativa del sistema institucional más solidamente planeado y centralizado, ya sea por el Estado o por corporaciones privadas.

A esa limitada capacidad ejecutora de la institucionalidad privada o del Estado, el Programa de Vivienda de la Fundación Guillermo Toriello propone exitosamente el concepto de “Vivienda modular, progresiva y mejorable” cuyo eje principal es, entre otros, la autoconstrucción y ayuda mutua.

El estudio de impacto del programa de vivienda para desmovilizados e incorporados de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, se desarrolla en dos momentos: el primero que obedece a la ubicación del programa de vivienda en la estructura social guatemalteca, su referente en los Acuerdos de Paz y su implementación y desarrollo institucional en la Fundación Guillermo Toriello.

Seguidamente se describe el programa de vivienda, los proyectos ejecutados, características generales y sus comentarios a los componentes básicos: diseño y técnicas constructivas, capacitación, organización y participación comunitaria, enfoque de género, financiamiento y sostenibilidad del programa, y finalmente, la caracterización e impacto del programa en la población beneficiaria.

La segunda parte del estudio hace referencia a la experiencia en negociación y la contribución del programa a la solución de la problemática de vivienda en el país.

El estudio finaliza con una estructura de carácter técnico que pudiera servir como propuesta de replicabilidad del programa, producto de las conclusiones y recomendaciones alcanzadas.

i. Vivienda y Exclusión en Guatemala

Las cifras sobre del enorme déficit habitacional acumulado a lo largo de muchos años reflejan un problema estructural que no ha encontrado espacio de solución ni en el sector público ni en el privado. A los problemas sobre la escasa oferta, costo de construcción, niveles de pobreza y extrema pobreza, entre otros, hay que agregar el precario y altamente concentrado sistema financiero privado y la crónica insuficiencia del sector público de proveer servicios en educación, salud y vivienda a la población. Este panorama se agudiza con el impulso gubernamental a políticas de ajuste estructural y estabilización macroeconómica que han trasladado funciones propias del Estado hacia el mercado.

En el mercado financiero privado nos encontramos frente a un dilema irresoluble entre la oferta y la demanda:

Por el lado de la potencial demanda de vivienda tenemos una reducida capa media pauperizada y una amplia población en situación de pobreza y extrema pobreza; un crecimiento del desempleo, y paralelamente, la economía informal que supone inestables fuentes de ingreso y empleo. Es en estos sectores de bajo nivel de ingreso económico donde encontramos la mayor precariedad de vivienda, hacinamiento y carencia de servicios básicos¹. A la vez, es esta población la que no tiene acceso a un préstamo para la compra de vivienda, por no ser sujeta de crédito en el mercado financiero privado.

Por otro lado tenemos un sistema financiero con altos costos de intermediación y elevadas tasas de interés, que hacen inaccesible el crédito, incluso a sectores de capas medias.

En cuanto al sector público es necesario señalar que le ha prestado poca atención a la problemática de vivienda. En el pasado y actualmente, en esferas del gobierno y en el sector privado afín, prevalece el criterio de enfrentar la problemática habitacional por el lado de la demanda. Tal situación se ve reflejada en los bajos porcentajes del presupuesto público asignado al sector vivienda y en el diseño de los programas de subsidio.

Lo poco que se ha avanzado en materia de financiamiento de los programas de vivienda, es producto de lo alcanzado en la mesa de negociación de los Acuerdos de Paz y las presiones de la sociedad civil, particularmente las organizaciones sociales, no gubernamentales, universidades y centros de investigación.

¹ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano, 2001. Guatemala: el Financiamiento del Desarrollo Humano*. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 2001.

Estos sectores han mantenido una constante preocupación ante las condiciones de vida de miles de familias que viven en condiciones precarias y en zonas de alto riesgo.

Para el caso de los pobladores, como expresión organizativa, es una cuestión de sobrevivencia. Esta preocupación se ha traducido en legítimas luchas populares, que junto a la demanda por una vivienda digna, se ha expresado en actitud de *propuesta* y en *búsqueda de consensos*. Algunos ejemplos los encontramos en los propios Acuerdos de Paz, el Pacto Fiscal, el Acuerdo Político del Pacto Fiscal y en la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos:

En los Acuerdos de Paz el gobierno asumió los siguientes compromisos:

- *Poner en práctica acciones de política monetaria que permitan reducir significativamente el costo del crédito; Promover y facilitar el mercado de valores para la adquisición de vivienda, incluyendo la hipoteca de primero y segundo grados, facilitar la compraventa de títulos-valores emitidos con motivo de las operaciones de vivienda, incluyendo acciones comunes y preferenciales de empresas inmobiliarias, bonos y cédulas hipotecarias, certificados de participación inmobiliaria, letras complementarias, pagarés y otros documentos relacionados con el arrendamiento con promesa de venta; Diseñar y aplicar un mecanismo de subsidio directo a la demanda de vivienda popular, en beneficio de los más necesitados. Para ello, fortalecer el Fondo Guatemalteco para la Vivienda a fin de que mejore su capacidad de otorgar recursos financieros para la población pobre y en extrema pobreza²*

En materia de política presupuestal, en los Acuerdos de Paz se señala la magnitud y urgencia del problema habitacional y se consigna el compromiso del gobierno de *dedicar a la política de fomento de la vivienda el equivalente de no menos del 1.5% del presupuesto de ingresos tributarios, a partir de 1997, con prioridad al subsidio de la demanda de soluciones habitacionales de tipo popular.*

En las discusiones del **Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo**, las organizaciones sociales pusieron el acento en reorientar el gasto público dentro del espíritu de los Acuerdos de Paz. Así se consigna en los Principios y Compromisos del gasto público relacionados con las *Prioridades claras y Complementación entre la inversión pública y privada,*

² Gobierno de Guatemala / URNG, *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*. México, 1996.

donde la prioridad básica es el gasto público en materia de salud, educación, vivienda, justicia, seguridad y desarrollo rural³.

Dentro del proceso de negociación del Acuerdo Político del Pacto Fiscal, uno de los principales logros de las organizaciones sociales fue quizás la aprobación para que el impuesto al cemento se dedicara íntegramente a los programas de vivienda. El decreto N° 79-2000 en su artículo uno, establece la creación del impuesto específico que grava la distribución de cemento de cualquier clase, importado o nacional, que se distribuya en el territorio nacional. El impuesto es de Q1.50 por bolsa de 42.5 kilogramos (Artículo 5.). Y el artículo segundo explícitamente señala que “*El monto del impuesto que se recaude por la distribución de cemento, se destinará exclusivamente para el financiamiento de los programas de vivienda popular*”.

En la mesa de negociación, gobierno, sector privado y movimiento social suscribieron dos acuerdos: 1) El compromiso de la empresa productora de Cemento de no trasladar el incremento del impuesto al precio de venta del saco de cemento; y 2) el compromiso del gobierno de **incrementar** el programa de vivienda (FOGUAVI) en un monto equivalente a lo recaudado por el impuesto al cemento. Sin embargo, en los presupuestos de ingresos y egresos del Estado del 2001 al 2004 no aparece consignado el incremento en el gasto de vivienda, como debió haber sucedido.

Otro avance importante alcanzado por la sociedad civil, en materia de política de vivienda y su financiamiento, es el consenso en torno a la *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos*. Como política nacional su ámbito es incluyente de todos los sectores sociales, pero hay un énfasis hacia la población en condiciones de extrema pobreza que habita en zonas precarias y de alto riesgo, en segundo término a la población en condiciones de pobreza que con apoyo del Estado puede acceder a una vivienda o su mejora dentro de los mecanismos del mercado.

Coherente con su objetivo, la política de vivienda⁴ intenta superar las limitaciones y rigideces del mercado financiero tradicional y plantea soluciones alternativas, que de llevarse a la práctica, pueden ampliar el acceso a la vivienda de sectores hoy marginados por la banca comercial. Junto a la lucha por el establecimiento de una política de mecanismos de financiamiento que involucre a la población de escasos recursos, la sociedad civil y el movimiento de pobladores mantienen la demanda de un incremento del gasto público en vivienda que supere la limitada meta del 1.5% respecto al presupuesto público. Estimaciones realizadas indican que el sector vivienda debiera tener como mínimo y de manera sostenida el

³ *Pacto Fiscal para un futuro con paz y desarrollo*, Guatemala, 2000.

⁴ Gobierno de Guatemala, *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos*, Guatemala, 2001.

uno por ciento del PIB con el fin de detener e ir reduciendo, en el largo plazo, el déficit habitacional.

A pesar de dichos esfuerzos el aporte público sigue siendo insuficiente para detener el incremento del déficit habitacional, y comparativamente con América Latina, Guatemala está entre los países que menos dedica al gasto social, y en particular al gasto de vivienda. En el cuadro N° 1 y el cuadro N° 2 se puede observar que Guatemala y El Salvador son los países que menos porcentaje del PIB dedican a los rubros mencionados. En el primer caso a nivel de América Latina, y en el segundo en el ámbito centroamericano.

Cuadro N° 1 América Latina (18 países): gasto público social como porcentaje del PIB. (En porcentajes)		
País	1990-1991	2000-2001
Panamá	18.6	25.5
Uruguay	16.9	23.5
Argentina	19.3	21.6
Brasil	18.1	18.8
Costa Rica	15.6	18.2
Bolivia a/	12.4	17.9
Chile	11.7	16.0
Colombia	6.8	13.6
Nicaragua	11.1	13.2
Venezuela	8.5	11.3
Honduras	7.9	10.0
México	6.5	9.8
Ecuador b/	5.5	8.8
Paraguay	3.1	8.5
Perú	4.0	8.0
Rep. Dominicana	4.3	7.6
Guatemala	3.4	6.2
El Salvador c/	3.1	4.2
América Latina	10.1	13.8

Fuente: Elaborado con información de CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 2003.

a/ la cifra corresponde al año 1994-1995.

b/ año 1991.

c/ año 1992-1993



Cuadro N° 2
Centro América: Gasto público en vivienda
Año 1997
(Porcentaje del PIB)

País	%
Guatemala	0.9
El Salvador	0.2
Nicaragua	1.9
Costa Rica	2.2
Panamá	3.1

Fuente:

www.odd.ucr.ac.cr/documentos/archivos_cbm/cbm0164.pdf

El gasto social en vivienda:

Los datos que se derivan del presupuesto público aprobado y ejecutado en los últimos años, reflejan que el sector vivienda no ha sido prioritario para los gobiernos a pesar del enorme déficit habitacional, del compromiso que adquirió el Estado Guatemalteco en los Acuerdos de Paz y de las propias presiones de la sociedad. Mas allá de los compromisos y de las buenas intenciones plasmadas en los documentos que definen las políticas públicas, es el presupuesto el que mide la voluntad real de un gobierno de llevar a la práctica un programa. Sólo lo que está presupuestado tiene posibilidades de concretarse.

En los últimos cinco años el gobierno ha destinado un promedio de Q255.7 millones anuales al programa del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (**FOGUAVI**). Esta es una cifra más baja en relación a la destinada en el año 1999 cuando se presupuestaron Q389.1 millones, y en los años subsiguientes el monto disminuyó entre Q167 y Q211 millones. Para el presente año se presupuestaron Q332.4 millones, sin embargo, ante la reducción de los ingresos tributarios, principalmente por la derogación del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (**IEMA**) y el limitado alcance que tendrá el paquete fiscal recién aprobado, ya se han anunciado recortes al gasto social⁵, entre de ellos el programa de vivienda.

En términos porcentuales, el gasto programado en los últimos cinco años (2000 - 2004) representa únicamente el 0.13% respecto al PIB.

⁵ Prensa Libre, 25 de junio 2004.

Suponiendo que se mantendrán los Q332.4 millones programados para el presente año, el gasto sería del 0.16% respecto al PIB. Esta cifra está muy por debajo del porcentaje que dedican otros países a los programas de vivienda. Argentina dedicó al gasto social en vivienda 0.49% del PIB en 1998 y ante la crisis redujo el porcentaje a un 0.38. Venezuela para el año 2003 destinó como gasto público para la vivienda el 1.2% respecto al PIB. Chile mantiene su presupuesto en uno %. Países como España, Francia y Alemania, dedican un 1.4, 1.1 y 0.9% respecto al PIB como gasto social para vivienda⁶.

El monto programado por el gobierno desde el año 2000 ha estado por debajo de la meta de los Acuerdos de Paz. En el año 2000 el gasto de vivienda fue del 0.88% y para el año 2004, se programó el 1.01% respecto al presupuesto total del gobierno. Si comparamos lo especificado por los Acuerdos de Paz en materia del gasto público en vivienda, en los últimos cinco años, en promedio, el gobierno ha estado en un 0.51% por debajo de la meta. Es decir, que solamente se han aprobado dos terceras partes del compromiso adquirido por el Estado Guatemalteco (Ver cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
FOGUAVI: Gastos presupuestado como % del PIB y
del gasto total del gobierno
Período 1998 - 2004

AÑO	% del PIB	% del gasto total del gobierno	Diferencia respecto al 1.5% Acuerdos de Paz
1998	0.22%	1.76%	0.26%
1999	0.29%	2.08%	0.58%
2000	0.11%	0.88%	-0.62%
2001	0.13%	0.99%	-0.51%
2002	0.12%	0.94%	-0.56%
2003	0.15%	1.14%	-0.36%
2004	0.16%	1.01%	-0.49%

Fuente: MINFIN, *Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado*, Años 1998 al 2004.

El exiguo gasto en vivienda se ve agravado por el bajo nivel de ejecución que tiene el FOGUAVI. En el cuadro siguiente podemos apreciar que fue en el año 1999 cuando se alcanzó la mayor asignación presupuestaria, y una ejecución equivalente al 98.3%. Ello coincide con la particularidad que ese

⁶ /www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores/gasto/vivienda. Banco Central Europeo. WWW.ahe.es

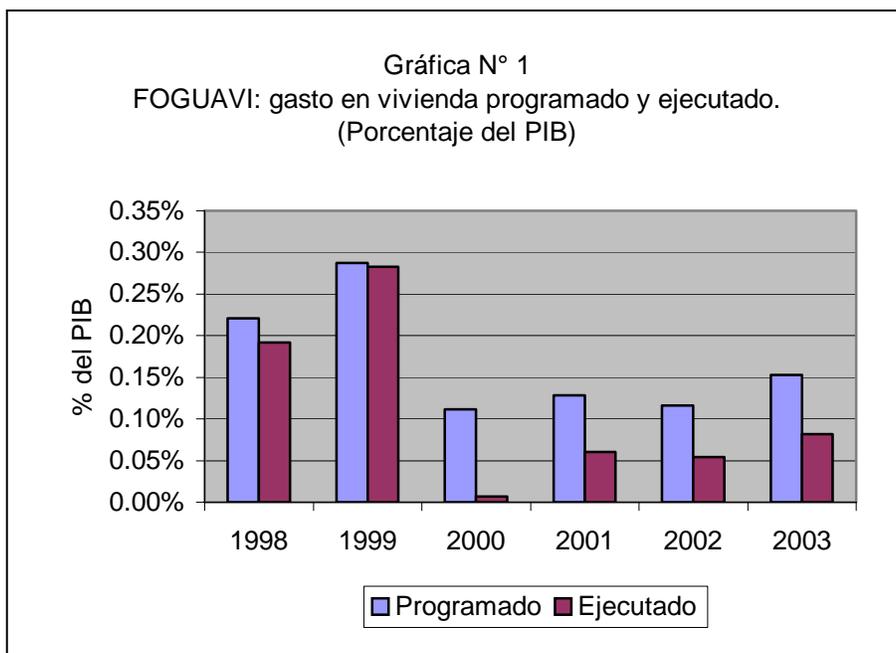
año fueron las elecciones, y los subsidios en vivienda fueron parte de la campaña electoral. Al año siguiente, con el gobierno entrante, hay un desplome en la ejecución. De un 98% en 1999 se cae a un 5.91%. En los tres años siguientes (2001 al 2003) el porcentaje de ejecución, en promedio, fue del 49%.

Las estadísticas que generalmente se publican sobre el porcentaje que el gobierno dedica al gasto social y al gasto en vivienda respecto al PIB, es sobre la base de lo programado. Sin embargo, por las enormes diferencias entre lo ejecutado es conveniente tomar en cuenta este último dato. Considerando el período 2000 - 2003, el Congreso de la República ha aprobado, en promedio, un 0.13% respecto al PIB como gasto social para la vivienda. En términos de ejecución el porcentaje cae a un 0.05%. (Ver Cuadro N° 4 y Gráfica N°1).

Cuadro N°. 4
FOGUAVI: asignación y ejecución presupuestaria.
Período 1998 - 2004

AÑO	FOGUAVI presupuestado	FOGUAVI ejecutado	% ejecución, respecto a lo programado	% ejecución respecto al PIB
1998	273.8	237.9	86.91%	0.19%
1999	389.1	382.5	98.30%	0.28%
2000	167.6	9.9	5.91%	0.01%
2001	211.2	100.0	47.32%	0.06%
2002	211.0	98.5	46.68%	0.05%
2003	299.5	160.6	53.61%	0.08%
2004	332.4	n.d.	---	

Fuente: MINFIN, *Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado*, Años 1998 al 2004. Para mayor información ver anexo "A".



Fuente: MINFIN, *Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado*, Años 1998 al 2004. Para mayor información vea anexo "A".

I. Antecedentes

1.1 El Sector Vivienda en Guatemala

En Guatemala, la ausencia crónica de un sector vivienda consolidado, ha limitado el papel del Estado para hacer frente a la problemática habitacional. En base a información del XI Censo Nacional de Población, se estima que el déficit cuantitativo de vivienda es de (40%) y el cualitativo (60%) 1,021,592 unidades⁷. Cualitativamente el hacinamiento es una deficiencia que predomina en las áreas urbanas del país, y la exclusión de los servicios de agua y saneamiento predomina en los hogares del área rural.

Actualmente, a pesar de contar con un marco legal, institucional y financiero, relativamente firme, el sector vivienda se presenta desarticulado, con un ente rector débil, que no ha podido consolidarse y establecer una coordinación entre las instituciones públicas y privadas del país, involucradas en el tema.

⁷ Revista Acción, Síntesis de la gestión gubernamental, Año 1, Edición 7, 5 al 9 julio 2004

Los logros de los diferentes programas de vivienda pública, implementados durante las últimas décadas, ponen en evidencia que a nivel de gobierno, la vivienda no ha representado una prioridad.

Esta situación se acentuó en la administración anterior, cuando durante los años 2001 y 2002 se ejecutó únicamente un 50% del presupuesto que se había asignado a este rubro.

Todo esto ha incidido para convertir el déficit habitacional en un problema crónico y complejo, de creciente impacto en las condiciones de vida de la población necesitada del país.

Marco legal:

El marco legal de la vivienda está definido por dos *instrumentos*: La Constitución de la República de Guatemala que establece que *el Estado de Guatemala debe fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuado a efecto que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad.*⁸ Y la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos aprobada por el Congreso de la República en 1996, a través del Decreto 120-96 (modificada posteriormente por el Decreto 74-97). Entre los principios rectores de esta Ley, por citar algunos, están⁹:

- *El derecho a una vivienda adecuada*¹⁰ *constituye un derecho humano fundamental, debiendo el Estado facilitar su ejercicio.*
- *El Estado debe promover el desarrollo del sector vivienda y asentamientos humanos en forma subsidiaria*
- *El Estado debe propiciar sistemas accesibles para financiamiento de vivienda a todos los habitantes*
- *El Estado debe garantizar el reconocimiento legal y el ejercicio del derecho de propiedad sobre la vivienda a todos los habitantes del país.*
- *Las municipalidades deben cumplir eficazmente sus funciones, en materia de vivienda y asentamientos humanos.*

Con estos mandatos jurídico-legales, el papel del Estado se transformó de productor y financiador directo a regulador, supervisor, promotor y facilitador de la vivienda.

⁸ Artículo 119 Constitución de la República de Guatemala, 1985

⁹ Artículo 2 Decreto 120-96

¹⁰ Como Vivienda adecuada la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos en su Artículo 4, inciso d, define, *el área construida para fines habitacionales que llena las características de seguridad jurídica de la propiedad, disponibilidad de infraestructura, servicios básicos y proximidad a equipamientos comunitarios*

No obstante, a la fecha, las atribuciones de regulador y supervisor no han sido claramente definidas y asumidas por el ente rector. En lo relacionado a la subsidiariedad del Estado en la vivienda, tal y como señala un estudio (Berna, Drummond, 2004), para el caso de Guatemala, causa serias dudas dejar en manos del mercado la solución de un serio problema que tiene profundas raíces estructurales y de marginación económico social, ya que sin una política de vivienda que incluya la activa participación del Estado, muy difícilmente se podrá hacer frente al déficit habitacional en el país.

Marco Institucional y financiero:

En materia institucional, la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, designa al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda - MICIVI, como el ente rector del sector vivienda en el país, quién ha desempeñado estas funciones desde agosto de 1997. Sin embargo, el MICIVI presenta serias dificultades para cumplir en forma eficiente su papel. Esto responde básicamente a la ausencia de un Viceministerio específico de vivienda u otra figura institucional que asuma las funciones de ente rector. Han sido infructuosos los esfuerzos que se han hecho por crear un Viceministerio de vivienda en el país, a pesar de que los mismos han estado respaldados por las presiones y propuestas de la sociedad civil, el sector privado y las recomendaciones de organismos internacionales.

En materia financiera, La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos establece que el acceso a una vivienda adecuada para las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, se facilitará por medio del Sistema Financiero Integrado¹¹ o subsidio directo. Para ello se creó el Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI), como institución financiera de segundo piso, adscrita al MICIVI. Su objetivo es otorgar el subsidio directo y facilitar el acceso al crédito a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, que carecen de una solución habitacional adecuada. FOGUAVI, a pesar que el MICIVI es el ente rector, ha sido la institución que ha tenido el liderazgo del sector vivienda en el país durante los últimos años.

Otras instituciones del sector público que tienen un papel relevante en el sector vivienda, son: la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular – UDEVIPO, adscrita al MICIVI; El Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas –FHA; la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda – DHAVI; el Fondo Nacional para la Paz – FONAPAZ, la Secretaría de

¹¹ El Sistema Financiero Integrado tiene tres componentes: aporte previo del beneficiario, el subsidio directo otorgado por el Estado y el préstamo en condiciones de Mercado que otorguen las instituciones financieras intermediarias que participan en el sistema

Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN; y los Gobiernos Locales. No obstante, por la dispersión en la que trabajan estas instituciones y la falta de coordinación interinstitucional, se debilita cualquier acción dirigida a la solución parcial de la problemática habitacional

El papel del sector privado y la sociedad civil en el sector vivienda¹²

El sector privado:

Este sector conformado por los sectores de la construcción y financieros del país. Este sector cuenta con presencia política e influencia en los planes y programas habitacionales públicos que se ejecutan a nivel nacional. En general este sector no tiene interés en abrir espacios de diálogo con otros sectores de la sociedad civil, ni atender las demandas habitacionales de los segmentos de la población de menores recursos. Sus esfuerzos y propuestas se dirigen de preferencia a las capas medias y altas de la población.

La sociedad civil :

Dentro de los actores de la sociedad civil involucrados en el tema de la vivienda podemos establecer dos grupos:

1. El sector Popular organizado, que incluye al campesinado para quien, en el caso de tener tierra, la vivienda ha entrado a formar parte de su concepto de desarrollo, como una forma de mejorar su calidad de vida y la de su familia. Sin embargo, para un gran porcentaje que no posee ni tierra ni vivienda, la prioridad continúa siendo la lucha por la tierra, como medio de vida y producción.

Por otro lado los pobladores y sus organizaciones en las áreas urbanas, cuyo objetivo fundamental es disponer de un lugar donde vivir. En el Área Metropolitana de Guatemala, donde la problemática de la vivienda afecta a un alto porcentaje de la población que habita en asentamientos precarios, las organizaciones de base de estos asentamientos han logrado agruparse en federaciones o asociaciones como el Frente de Pobladores de Guatemala (FREPOGUA) que reúne a once organizaciones y tiene presencia en sesenta y siete comunidades; la Coordinadora Nacional de Asentamientos de Guatemala (CONAG) que reúne alrededor de 17 comunidades; y la Asociación Coordinadora Nacional de Asentamientos de la Línea Férrea (ACONALFER) que reúne a 36 comunidades.

¹² En base al planteamiento que se hace sobre el papel de estos sectores en el estudio “La institucionalización del Sector Vivienda en Guatemala” (Berna, Drummond, 2004)

2. Las Organizaciones de la Sociedad Civil no lucrativas, que en la mayoría de los casos han surgido con el objetivo de apoyar procesos de mejoramiento habitacional para los sectores de la población en situación de pobreza y el fortalecimiento de sus organizaciones de base.

Sin embargo, a la fecha, el papel de estas instituciones ha sido el de ejecutoras de los programas y proyectos públicos, ya que su participación como socios en la formulación de políticas y programas, sigue siendo débil.

En lo que se refiere a la institucionalización de la participación de la sociedad civil, en octubre de 1993, a través del Acuerdo Gubernativo 608-93, se creó el Consejo Nacional de la Vivienda - CONAVI-, para el desarrollo de una propuesta integral al problema de la vivienda en el país. Sin embargo este Consejo no se consolidó y es hasta ahora, una década más tarde, que está en proceso su conformación y funcionamiento.

La Política de Vivienda y Asentamientos Humanos:

Un avance importante alcanzado por la sociedad civil, en materia de política de vivienda y su financiamiento, es el consenso en torno a la *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos*. Esta Política se elaboró hace más de tres años con la participación de los diferentes actores involucrados en el sector vivienda y asentamientos humanos, del gobierno central, las municipalidades, el sector privado, la sociedad civil, el sector académico y la cooperación internacional. Como política nacional, su ámbito es incluyente de todos los sectores sociales, pero hay un énfasis primero hacia la población en condiciones de extrema pobreza que habita en zonas precarias y de alto riesgo. En segundo término, esta política está dirigida a la población en condiciones de pobreza que con apoyo del Estado puede acceder a una vivienda o su mejora dentro de los mecanismos del mercado.

El objetivo general de la Política es propiciar el acceso a una vivienda adecuada a las familias guatemaltecas, dando prioridad a la construcción de viviendas destinadas a las familias en situación pobreza y extrema pobreza, y grupos vulnerables y desfavorecidos. Todo esto a través del fortalecimiento del marco legal, institucional, financiero y tecnológico que rige al sector; del desarrollo eficiente de la oferta de viviendas; del mejoramiento y ampliación de viviendas existentes y la dotación de servicios básicos, con la participación del gobierno central y local, la

población organizada, organismos no gubernamentales, sector empresarial y la cooperación internacional¹³.

La política de vivienda plantea superar las limitaciones y rigideces del mercado financiero tradicional, con soluciones alternativas, que de llevarse a la práctica, permiten ampliar el acceso a la vivienda de sectores hoy marginados por la banca comercial.

El 9 de junio del presente año, mediante Acuerdo Gubernativo No. 163-2004, la Política Nacional de Vivienda fue ratificada como política pública y de Estado de la cual se espera en el corto plazo su implementación.

1.2 Los Acuerdos de Paz y el tema de la vivienda

El marco institucional, técnico y financiero creado a través de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, fue influido posteriormente por los compromisos adquiridos por el Estado a través de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1,996. (El tema de vivienda específicamente se aborda en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria). Según este Acuerdo es necesario superar las condiciones de pobreza, desigualdad y marginación social y política de la población. En materia de vivienda el Acuerdo establece un conjunto de lineamientos y mecanismos que deberían aplicarse para afrontar el problema habitacional. Entre ellos están¹⁴:

- Promover una política de incremento de la oferta de vivienda en el país que contribuya al mejoramiento del acceso a soluciones habitacionales en propiedad o alquiler a los sectores de menores recursos de la población;
- Promover la legalización, acceso y registro de terrenos.
- Llevar a cabo una estrecha articulación con políticas de ordenamiento territorial, en particular planificación urbana y protección ambiental;
- Actualizar normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción y supervisar su cumplimiento
- Reformar la normativa actual que garantice la calidad y seguridad de la vivienda;
- Diseñar y aplicar un mecanismo de subsidio directo a la demanda de vivienda popular, en beneficio de la población necesitada. Para ello, es necesario fortalecer el FOGUAVI .
- Crear nuevos mecanismos de financiamiento;

¹³ Gobierno de Guatemala, *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos*, Guatemala, 2001.

¹⁴ Inciso D de la Sección II del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria

- Garantizar a las mujeres el acceso, en igualdad de condiciones, a vivienda propia, eliminando las trabas que en virtud de su género las afectan.
- Fomentar la participación comunitaria;
- Promover la regularización de la tierra;
- Y dedicar a la política de fomento de la vivienda, a partir de 1997, el equivalente de no menos del 1.5% del presupuesto de ingresos tributarios, con prioridad al subsidio de la demanda de soluciones de tipo popular.

En lo que se refiere a la población desmovilizada, el Acuerdo Sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad, en el tema de vivienda no es específico, en cuanto a acciones y metas que deban tomarse para la solución de la problemática habitacional de esta población. Este Acuerdo hace referencia únicamente a que *antes de la finalización de la fase de incorporación inicial, la Comisión Especial de Incorporación (CEI) prestará especial atención a garantizar el acceso a techo a los desmovilizados que se incorporan en el medio rural y a otorgar adecuadas facilidades de crédito a los que se incorporan en el medio urbano.*¹⁵ Es por esta razón que el Programa de Vivienda de la fundación Guillermo Toriello (FGT)¹⁶ ha tomado como base lo establecido en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, descrito anteriormente.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), en su informe de Verificación (MINUGUA, 2001) apuntó que a pesar de que la asignación presupuestaria del 1.5% del ingreso tributario, se ha cumplido, es necesario crear condiciones fiscales y legales propicias a programas e instrumentos financieros. MINUGUA hace énfasis en que para la población en situación de pobreza que no es sujeta de crédito, el mecanismo del subsidio directo es la única posibilidad para optar por una vivienda. Este Informe señala también que *existe un alto porcentaje de la población en situación de pobreza y pobreza extrema en las áreas urbanas y rurales del país. No obstante, desde la firma de los Acuerdos de Paz, no se ha implementado una política habitacional que propicie el acceso prioritario a una vivienda adecuada a estos sectores del país a través de subsidios directos y préstamos a largo plazo, en condiciones favorables.* Esta última situación persiste hasta la fecha.

Es importante señalar que pese al poco avance que se ha dado en el cumplimiento de los Acuerdo de Paz, en las discusiones del **Pacto Fiscal**

¹⁵ Sección D. Área socioeconómica, numeral 44 – Vivienda del Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad

¹⁶ en las siguientes secciones de este estudio se abordará el Programa de Vivienda de la FGT

para un Futuro con Paz y Desarrollo, las organizaciones sociales pusieron el acento en reorientar el gasto público dentro del espíritu de estos Acuerdos. Así se consigna en los Principios y Compromisos del gasto público relacionados con las *Prioridades claras y Complementación entre la inversión pública y privada*, la prioridad básica del gasto público en materia de salud, educación, vivienda, justicia, seguridad y desarrollo rural¹⁷.

1.3 La Fundación Guillermo Toriello -FGT-

La Fundación Guillermo Toriello es una institución de carácter privado, no lucrativa, con fines de solidaridad, beneficio y servicio social, creada en junio de 1997 por mandato del “Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de URNG a la Legalidad”.

La visión de la FGT es contribuir a la transformación social y democrática de Guatemala, como una institución especializada en la incorporación y relevante en el desarrollo local y regional, con capacidad de propuesta y de incidencia en políticas públicas, abierta, concertadora y eficiente en el uso de los recursos. Su misión es impulsar procesos de desarrollo local sostenible que eleven la calidad de vida de la población en general y de la población incorporada, promoviendo la participación y concertación de actores sociales; y la incidencia en políticas públicas.

El mandato de la FGT explícito en el Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad y su estrategia institucional inicial, partía de la incorporación de mujeres y hombres desmovilizados de URNG, a la vida económica, política, social y cultural del país en un marco de dignidad, seguridad, garantías jurídicas y pleno ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos; asegurar la plena participación de las y los excombatientes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG, en el diseño, ejecución y evaluación de los programas y proyectos.

Partiendo de la concepción de la incorporación definitiva como incorporación al desarrollo, a partir del 2002 la FGT estableció el desarrollo local como estrategia institucional. Por desarrollo local, la FGT entiende el apoyo al fortalecimiento de los actores locales para que estos asuman el desarrollo, a través de procesos participativos, consensos y alianzas entre todos los actores involucrados. De esta forma, la institución ha beneficiado tanto a familias desmovilizadas de URNG, como a familias que salieron del país en busca de refugio durante el enfrentamiento armado interno que Guatemala vivió de 1963 a 1996. Estas últimas regresaron al país tras la firma de los Acuerdos de Paz; familias desplazadas internas, también a

¹⁷ *Pacto Fiscal para un futuro con paz y desarrollo*, Guatemala, 2000.

consecuencia del enfrentamiento armado, y familias en situación de pobreza y extrema pobreza, que no son víctimas directas del conflicto armado, pero que habitan en las comunidades donde se han asentado familias desmovilizadas.

La FGT desarrolló, desde su creación hasta octubre de 1998, los programas de la fase inicial que incluyeron los programas de: Orientación Vocacional y Capacitación Laboral, en donde se benefició a unas 2,600 personas; Educación, que a través de las llamadas Escuelas Sin Paredes atendió a más de 9,000 personas; Salud que tuvo dos etapas, la primera de atención médica de emergencia y la segunda de atención en salud que benefició a alrededor de 600 familias de mujeres y hombres desmovilizados, o sea unas 1,300 personas y alrededor de 750 habitantes de las comunidades.

Actualmente la FGT tiene cuatro programas en ejecución:

1. *El programa de Incorporación* que atiende las áreas de Exhumaciones y Derechos Humanos, proyectos para la atención a personas con discapacidades por el conflicto armado, y el Programa de apoyo a la reinserción económica a excombatientes, que finalizó en mayo del 2003. Este programa benefició a más de 800 personas a través de proyectos individuales, asociativos y comunitarios.
2. *El Programa de Incidencia en Políticas Públicas* que atiende principalmente los siguientes temas: agrario, desarrollo rural, acceso y regularización de la tierra y género.
3. *El Programa de Desarrollo Local*, que apoya el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales, principalmente las organizaciones comunitarias en temas que incluyen: participación, interculturalidad, organización, legislación local, gestión social, finanzas públicas, planificación de proyectos, presupuestos y acceso a fuentes de financiamiento. Este programa prioriza para su ejecución las áreas donde se han dado ya procesos de incorporación por parte de la FGT. Sin embargo falta integración programática, coordinación inter programática como por ejemplo, con el programa de Vivienda, lo que daría como resultado mayor impacto positivo de los proyectos.
4. *El Programa de Vivienda*, que se describe a continuación.

II. El programa de vivienda de la FGT

2.1 Descripción del Programa

El Programa de Vivienda de la Fundación Guillermo Toriello fue creado para cumplir las necesidades habitacionales de la población de excombatientes de la URNG y sus familias. Comenzó la ejecución de sus primeros proyectos, durante la fase de incorporación inicial, en febrero de 1998. Estos proyectos fueron destinados a cuatro núcleos de excombatientes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y sus familias, quienes tras la firma de los Acuerdos de Paz comenzaban su proceso de incorporación a la legalidad y no disponían de una vivienda.

Tres de estos proyectos, ubicados en las Fincas El Horizonte, El Progreso y Santa Anita, los ejecutó la FGT con el apoyo de Hábitat - Naciones Unidas en el diseño urbanístico y de las viviendas. Este diseño está basado en el concepto modular, progresivo y mejorable. Para la ejecución de estos proyectos la FGT contó con fondos de la Unión Europea para la construcción del primer módulo, 224 viviendas.

Posteriormente, a través de negociaciones impulsadas por la Comisión Especial de Incorporación -CEI-, la FGT se constituyó en una entidad intermediaria directa entre los subsidios concedidos por el FOGUAVI y la población incorporada beneficiaria, facilitando el acceso de esta población a una vivienda. De esta forma, en agosto de 1998 se empezó a recibir los subsidios para la construcción de los módulos adicionales de las viviendas, y completar los fondos necesarios para la construcción de las viviendas en otro proyecto, ubicado en Zaragoza, Chimaltenango, el cual contó también con el apoyo de Cooperación Española Internacional por medio de Solidaridad Internacional (SI) quien financio el proceso.

A la fecha se han ejecutado 55 proyectos, de los cuales 5 están aún en proceso de construcción, con un total de 3175 viviendas. El financiamiento de los proyectos habitacionales ejecutados hasta ahora ha provenido de fondos públicos en un 96 % de los casos, específicamente del Programa de Subsidios que maneja el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI). Otras instituciones que han apoyado el financiamiento de los proyectos son: la Cruz Roja Española que junto a FOGUAVI financió la ejecución de los tres primeros proyectos que se ejecutaron; Solidaridad Internacional, Generalitat Valenciana, la Rioja y el Servicio Latinoamericano y Asiático de Vivienda Popular (SELAVIP).

En cuanto a la población atendida, el programa se amplió e incluyó a las familias retornadas del exilio y desplazadas durante el enfrentamiento armado interno.

A partir del año 2000, el Programa de Vivienda de la FGT está dirigido a cubrir las necesidades habitacionales de la población desmovilizada y desarraigada y de familias en situación de pobreza, no víctimas directas del conflicto armado, que habitan o se asientan en las comunidades donde se han ejecutado los proyectos, ubicados principalmente en el área rural.

Se estima que a la fecha, el Programa de Vivienda de la FGT ha atendido las necesidades habitacionales de alrededor del 70% de la población desmovilizada y sus familias, población meta o prioritaria, de acuerdo al mandato que tiene la FGT por los Acuerdos de Paz.

En estos momentos están pendientes de aprobación 11 proyectos con los que se espera aumentar en un 90% la población atendida. En cuanto a otros grupos, la Unidad Técnica de Vivienda de la FGT, no cuenta con información sobre la población no desmovilizada, en las comunidades receptoras, que se ha beneficiado con el programa, lo cual es una limitante para evaluar el impacto del programa en esta población.

Con el fin de ampliar el ámbito de atención de la FGT, a poblaciones urbanas que viven en pobreza, en el año 2003, se inició la ejecución de un proyecto de mejoramiento de vivienda en un asentamiento precario del Área Metropolitana de Guatemala.

2.1.1 El equipo de vivienda

Para la ejecución del programa de vivienda, la FGT creó una Unidad Técnica de Vivienda, responsable de la planificación, gestión y ejecución de los proyectos habitacionales, la coordinación entre los diferentes actores involucrados en el tema de la vivienda en el país, instituciones del gobierno, comunidad internacional y organizaciones comunitarias representantes de la población beneficiaria.

La unidad Técnica de Vivienda está actualmente conformada por un coordinador general del programa y tres áreas específicas:

- a. **Área técnica**, que es la responsable de la ejecución y supervisión de los proyectos, la componen: un coordinador técnico, y técnicos de campo, contratados de acuerdo al número de proyectos en ejecución, y estudiantes del Ejercicio Profesional Supervisado de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que han apoyado en la orientación a la población beneficiaria, supervisión de campo, formulación de propuestas, planificación y elaboración de informes de avances de obra.

- b. Área social**, conformada por una coordinadora social y promotores sociales. Esta área es la responsable de apoyar a las comunidades en su organización y en el proceso de autogestión para proyectos principalmente de infraestructura, tales como: agua, drenajes, energía eléctrica, etc.; en algunos casos se ha logrado que la dotación de estos servicios se haga en forma simultánea a la construcción de las viviendas, y en general se logra iniciar la gestión durante esa etapa, pero no se concretiza la dotación que los comités comunitarios siguen gestionando posteriormente, sin el acompañamiento de la FGT, lo que puede demorarse bastante tiempo. En una de las comunidades visitadas en la muestra, La Trinidad, el proyecto de introducción de agua y drenajes se inició a gestionar durante la etapa de construcción de las viviendas, por lo que el diseño incluyó un baño en el interior de la vivienda, que en la mayoría de los casos no se ha utilizado debido a que hasta este año se está realizando la introducción del agua y los drenajes aún están pendientes.
- c. Área administrativa**, esta conformada por una administradora del programa responsable de la ejecución presupuestal de materiales y mano de obra no calificada y un asistente administrativo

2.1.2 Otras atribuciones del programa

El programa de vivienda brinda acompañamiento a las comunidades para la gestión de los subsidios ante el FOGUAVI. También brinda capacitación en aspectos de gestión social para desarrollar la capacidad de las comunidades de autogestionar con las municipalidades y/u otras instituciones sociales, recursos para la realización de obras complementarias de infraestructura relacionadas con la vivienda, como son introducción de agua, energía eléctrica, drenajes, mejora de vías de acceso, centros educativos, etc. Para esto, el programa propicia también la creación de comités Pro-mejoramiento y Comités de mujeres.

2.1.3 Objetivos¹⁸

La Fundación Guillermo Toriello ha establecido como su propósito u objetivo principal en el tema de la vivienda, *mejorar la calidad de vida de la población dotándola de una vivienda apropiada y digna; considerando el proceso de construcción de la vivienda como un medio para incidir en la organización y el desarrollo comunitario y local. Así mismo contribuir a*

¹⁸ En los diferentes componentes del programa y en la sección de Evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos del Programa se hará referencia a estos.

reducir el déficit habitacional en las regiones o áreas de influencia de la Fundación.

Dentro de sus objetivos específicos están:

- Mejorar la calidad de vida de la población desarraigada y desmovilizada.
- Velar por el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Reasentamiento e Incorporación relativos a la vivienda, asumidos por el gobierno.
- Desarrollar los proyectos a través de una metodología apropiada a la realidad del país, ajustada por las condiciones climáticas culturales y ecológicas de cada región donde se implementan.
- Dotar de vivienda en promedio a más de 660 familias (alrededor de 3,600 personas) anualmente.
- Promover la auto gestión de infraestructura y construcción y área social a través de capacitar y acompañar a las organizaciones comunitarias y de mujeres en estas acciones.
- Integrar el programa de vivienda dentro de la FGT, al planteamiento estratégico de desarrollo comunitario integral, sostenible y participativo.
- Evaluar y monitorear la gestión de políticas públicas en el ámbito del desarrollo de políticas de vivienda. Y concertar con la sociedad civil propuestas y acciones en relación a las políticas públicas de vivienda.

2.2 Proyectos Ejecutados: ubicación y características generales

2.2.1 Proyectos ejecutados

Desde que se inició el Programa de Vivienda, en 1998, a la fecha, se han ejecutado 55 proyectos en igual número de comunidades ubicadas en diferentes regiones del país, con un total de 3,175 viviendas terminadas y 78 en ejecución en este momento.

2.2.1.1 Características de los proyectos

- a. Ubicación Geográfica.** En cuanto a la ubicación geográfica las regiones Sur -Occidente 31%; Nor-Occidente 29% y Norte 20% concentran la mayoría de los proyectos ejecutados (ver cuadro 5).
- b. Población beneficiaria.** Estos proyectos han sido clasificados de acuerdo a la población atendida en proyectos para las y los desmovilizados de URNG, que equivalen al 78% del total y proyectos para población desarraigada 22%. Como se mencionó anteriormente, además de beneficiar a la población desmovilizada y desarraigada

estos proyectos han beneficiado a familias en situación de pobreza, no víctimas directas del conflicto armado.

c. Tipo de comunidades. Según su distribución espacial, los proyectos han sido clasificados en concentrados y dispersos.

i. Proyectos concentrados. 40% de los proyectos ejecutados corresponden a este tipo. En general son comunidades recientes, formadas durante la última etapa del conflicto armado o en los primeros años del proceso de paz. En el caso de los proyectos para familias desarraigadas, el 100% de la población beneficiaria pertenece a este grupo. Mientras que los proyectos para excombatientes, en el 53% de los proyectos de este tipo, el 100% de la población beneficiaria pertenece a este grupo y el 33% de la población desmovilizada beneficiada varió entre 50% y 10% en el resto. 2 proyectos, a pesar de que fueron clasificados como proyectos para población desmovilizada, la población beneficiaria fue comunitaria y retornada.

ii. Proyectos dispersos. Son comunidades receptoras de grupos de familias desmovilizadas y desarraigadas.

60 % de los proyectos ejecutados por el Programa de Vivienda, corresponde a este tipo. Además de beneficiar a estos grupos de la población, estos proyectos han beneficiado a un alto porcentaje de familias en situación de pobreza que habitan en las comunidades donde se ejecutaron los proyectos.

**Cuadro No. 5
Proyectos Ejecutados**

Proyectos Desmovilizados								
Región	Proyectos					Viviendas		
	Terminados	Proceso	Total	Concentrados	Dispersos	Terminados	Proceso	Total
Metropolitana	2	0	2	1	1	72	0	72
Norte	6	0	6	6	0	132	0	132
Central	3	0	3	2	1	173	0	173
Sur-Occidente	14	2	16	4	12	876	28	904
Nor-Occidente	12	3	15	1	14	812	50	862
Petén	1	0	1	1	0	114	0	114
Sub Total	38	5	43	15	28	2179	78	2257
Proyectos Desarraigados								
Metropolitana	0	0	0	0	0	0	0	0
Norte	5	0	5	4	1	447	0	447
Central	1	0	1	1	0	126	0	126
Sur-Occidente	1	0	1	0	1	12	0	12
Nor-Occidente	1	0	1	0	1	136	0	136
Petén	4	0	4	2	2	197	0	197
Sub total	12	0	12	7	5	918	0	918
Totales	50	5	55	22	33	3097	78	3175

Fuente: Elaboración propia en base a resultados de las encuestas realizadas para el estudio.

d. Servicios básicos y equipamiento. Con el fin establecer una caracterización de las comunidades donde se ejecutaron los proyectos, según tipo, concentrado o disperso, no se cuenta con información sobre el grado de desarrollo, en cuanto a dotación de servicios y equipamiento. Sin embargo, de los resultados de las encuestas y principalmente de las visitas y entrevistas de campo, puede inferirse que, los proyectos concentrados presentan un mayor grado de desarrollo en cuanto a la dotación y calidad de los servicios básicos, como agua, drenajes y electricidad y otros aspectos como limpieza, menor deterioro ambiental y de las instalaciones con que cuentan los proyectos dispersos.

En este sentido es importante resaltar que únicamente en 5 de los proyectos concentrados (y en ningún proyecto disperso), que ha ejecutado la FGT, se incluyó la dotación de servicios, agua y drenajes y calles; en 3 la construcción de tiendas, en uno un polideportivo y una clínica. En el resto de los proyectos el equipamiento con que cuentan, principalmente en el caso de los concentrados o de

surgimiento reciente, se debe en general a las gestiones exitosas de la comunidad.

Los servicios con mayor cobertura son agua, y electricidad y los de menor cobertura los drenajes y la salud (ver cuadro 5a).

Cuadro 5^a
Dotación de servicios y equipamiento básicos

Comunidad	Agua	Drenajes Agua Negras	Energía Eléctrica	No escuelas	Tipo escuelas	Puesto salud o clínica	Áreas deportivas - tipo	comercio
Santa Anita	si	si	si	2	Guardería y primaria	no	ninguna	tiendas
San Antonio	si	no	no	2	primaria	no	campo fut y basquet	tiendas
Chimaltenango	si	si	si	0		no	polideportivo	tiendas
Ical	si	no	si	1	pre- primaria, primaria	no	ninguna	tiendas
San Lucas	si	no	si	2	primaria	si	campo fut	tiendas
Santiago	si	no	si	1	primaria	no	campo fut	tiendas
El Tizate	si	no	si	0		no	ninguna	tiendas
Trinidad	si	no	si	6	2guarderías 1 párvulos 3 primarias	no	polideportivo	tiendas

Fuente: elaboración propia en base a resultado de las encuestas realizadas para este estudio

La importancia que tiene en la población la dotación o mejoramiento de servicios básicos y elementos de equipamiento urbano, fue percibida en las comunidades incluidas en la muestra, a través de las prioridades identificadas. En servicios básicos, la introducción de una red de drenajes en las comunidades que no cuentan aún con este servicio, es la prioridad que la población encuestada identificó como la más importante, seguido por la dotación o mejoramiento del servicio de agua. En lo que respecta al equipamiento, las prioridades identificadas por un mayor porcentaje de la población fueron, la dotación o mejoramiento de las instalaciones de salud, educación y áreas deportivas y de juegos (ver cuadro 6).

Cuadro No. 6
Servicios Básicos y Equipamiento – Prioridades en porcentajes

	Santa Anita	San Antonio	Chimalt enango	Ical	San Lucas	Santiago	Tizate	Trinidad
Servicios Básicos								
Dotación o mejora servicio agua	92.9		86.7		26.7		100.0	5.3
Drenaje		100.0		80.0	80.0	100.0	92.3	100.0
Electricidad		88.9		100.0				94.7
Letrinización				30.0		6.7		
Equipamiento								
Mejoramiento / Ampliación escuela	64.3	72.2	80.0	30.0	60.0	80.0	53.8	26.3
Puesto Salud con medicamentos	71.4	77.8	13.3	100.0	86.7	66.7	92.3	100.0
Áreas deportivas, juegos, recreativas	57.1	66.7	0.0	55.0	80.0	46.7	69.2	68.4
Mercado	7.1	5.6	6.7	0.0	0.0	6.7	0.0	5.3
Tienda		5.6		5.0	6.7	0.0	0.0	10.5
Farmacia		5.6			6.7	0.0	7.7	0.0
Vivienda						13.3	0.0	0.0
Salón comunal								5.3
Reforestación - áreas verdes				10.0				36.8
Mejorar calles, caminos, carreteras		27.8	6.7		20.0	20.0		5.3
Estufas mejoradas					6.7			

Fuente: elaboración propia en base a resultado de las encuestas realizadas para este estudio

Ventajas de las Comunidades. La población entrevistada identifica varias ventajas de vivir en las comunidades. Las respuestas fueron bastante homogéneas, tanto entre quienes fueron entrevistados como entre comunidades. Más del 50% de los entrevistados y entrevistadas, en 6 de las 8 comunidades, manifestaron como principal ventaja el tener casa propia. Es importante resaltar que una de las comunidades que no identificó esta ventaja fue la Comunidad Santa Anita. Allí el terreno no ha sido desmembrado, por lo que las familias no cuentan aún con título de propiedad individual y a la fecha dos familias fueron desalojadas de la comunidad por mala conducta.

Otras ventajas identificadas fueron: vivir cerca de familiares y amigos, tener tierra para cultivar y leña para consumo (ver cuadro No. 6).

2.2.1.2 Desventajas de las comunidades

En cuanto a las desventajas mencionadas en las entrevistas, estas resultaron ser muy heterogéneas, tanto entre comunidades como entre las personas de la misma comunidad que respondieron de forma individual (ver cuadro No. 6).

2.2.1.3 Seguridad.

En general la población entrevistada se siente muy segura de vivir en su comunidad, a excepción de la comunidad Santa Anita. En esta finca el 43% manifestó sentirse inseguro. Como no se especificó si esta inseguridad está relacionada o no con violencia y actos delictivos, por la falta de tenencia legal-individual sobre la tierra, se infiere que la inseguridad manifestada responda a esta situación.

2.3 Componentes del programa de vivienda

2.3.1 Aspectos técnicos: técnicas constructivas y diseño

a. Técnicas constructivas

En general el sistema constructivo utilizado en la construcción de las viviendas corresponde a: paredes de block reforzadas con pines, estructura de madera o acero para el techo, cubierto con lámina galvanizada y piso de cemento.

En muy pocos casos se consideraron sistemas y materiales alternativos para la construcción de las viviendas. Materiales que respondieran o se integraran más al entorno -clima, materiales- que hay en la región así como a las necesidades y costumbres de la población. Esto responde, básicamente, a restricciones dentro de las especificaciones constructivas de FOGUAVI.

Los casos en los que se utilizó tecnología alternativa son cuatro:

a.1 Adobe. En dos proyectos dispersos en el Quiché, San Andrés Sajcabajá y Santa Lucia la Reforma. Allí se utilizó el adobe para construir el 30% de las viviendas, que además, poseen una mayor área de construcción. Esto fue debido a las dificultades de acceso, para llevar al lugar el material como block y cemento. Por esta

razón, y únicamente en estos casos FOGUAVI aceptó la utilización de este material.

a.2 Piedra. En un proyecto en San Marcos, Barranca de Gálvez. Aquí se presentaron también dificultades de acceso y transporte de materiales a la comunidad. Las viviendas se construyeron con muros de piedra extraída del lugar.

a.3 Terracreto. En un proyecto en Suchitepéquez, El Progreso. En este lugar se experimentó la auto-fabricación de terracreto en la comunidad, para la construcción de viviendas. Esto tuvo el objetivo de emplear los materiales existentes en cada zona y abaratar los costos de construcción. Sin embargo este sistema fue suspendido por dificultad en la extracción de material, mal diseño de la maquinaria y los tiempos largos que debía invertirse.

a.4 Caña. En un proyecto en la comunidad de Cahaboncito, en Alta Verapaz. Debido a los recursos limitados con que se contó, la estructura vertical y de techo de la vivienda se hizo de madera y el cerramiento (muros) de caña. La cubierta es de lámina galvanizada y el piso de cemento, como en los otros proyectos. Los recursos de este proyecto provenían de un programa de vivienda “techo, piso” y un aporte de la cooperación internacional.

Otra tecnología alternativa utilizada fue el sistema cubano (prefabricado de concreto). La FGT experimentó con el objetivo de reducir costos con la franquicia “Construplus”, que es un sistema constructivo de block modular estructural, con postes de soporte y sujeción, para la construcción de soluciones habitacionales, principalmente en ciudades o núcleos urbanos grandes. Este sistema fue utilizado únicamente en un proyecto, San Antonio Buena Vista, Escuintla, donde, la única ventaja reportada fue la rapidez en la construcción de las viviendas, pero por el reducido número de viviendas que se construyó, únicamente 57, resultó más caro que el block, como sistema constructivo, por lo que con respecto a otras viviendas construidas con el mismo presupuesto, estas resultaron con desventaja, ya que no se les dotó de puertas y vanos de ventanas, y por la precariedad en que viven aún estas familias, pocas han podido hacer algún tipo de mejoras.

b. Acabados y mejoras en las viviendas.

El presupuesto con que cuenta la FGT para la construcción de las viviendas, incluye puertas exteriores y ventanas (sin vidrio) metálicas y piso de cemento, como acabados.

El concepto de “vivienda mejorable” se refleja en las mejoras o acabados que las familias realizan posteriormente, de acuerdo a sus posibilidades económicas. Sus prioridades son en general: puertas interiores, ventanas, repello, encalado, pintura en paredes (ver cuadro 7).

Cuadro No. 7
Mejoras realizadas a las viviendas

Tipo de Mejora	Santa Anita	San Antonio	Chimalteango	Ical	San Lucas	Santiago	Tizate	Trinidad
Repello	21.4	5.6	60.0	0.0	6.7	40.0	21.1	36.8
Ventana madera		27.8		40.0	46.7	0.0	15.8	21.1
Ventana vidrio		0.0			0.0	13.3	15.8	15.8
Puertas metal	7.1	38.9	6.7	15.0	0.0	6.7	0.0	5.3
Puertas madera	0.0	5.6	0.0			0.0	21.1	0.0
Balcones	7.1	22.2	46.7	10.0		0.0	0.0	10.5
Machimbre / cielo falso			20.0				0.0	
piso			26.7				0.0	
tanque agua			13.3				0.0	
pintura			0.0	5.0			5.3	
división cuarto			20.0					
agregado-cuarto madera/lamina						6.7		

Fuente: elaboración propia en base a los resultados de las encuestas realizadas para este estudio.

b. Diseño

Para la construcción de las 3300¹⁹ viviendas que el Programa de Vivienda había ejecutado al mes de abril 2004, se utilizó 8 diseños, clasificados de

¹⁹ Incluye 78 viviendas que se encontraban en proceso de construcción y 72 mejoras a viviendas en un proyecto urbano

acuerdo al área de la vivienda²⁰ en FGT50, FGT52, FGT56, FGT58, FGT74, FGT40, FGT43, FGT46 y uno denominado “Mejoras”.

Inicialmente se hicieron dos diseños a través de Hábitat²¹ – Naciones Unidas en base al concepto modular, progresivo y mejorable, uno para regiones frías (que se utilizó en Quetzaltenango) y otro para regiones cálidas (que se utilizó en Petén y Suchitepéquez). Posteriormente se hicieron los otros diseños, que responden básicamente a las demandas de una vivienda tradicional, con un área de dormir (1 o 2 habitaciones) y un área social (estar, cocinar y comer). En tres diseños el baño está dentro del módulo de la vivienda.

Breve descripción de los diseños:

Vivienda FGT 50. Responde a las viviendas que tienen un área de construcción de 50 metros cuadrados. En 70% del total de las viviendas se ha utilizado este diseño. Está conformada por cuatro ambientes principales, previstos: dos dormitorios para 6 personas, un área de estar abierta al exterior, y un área para el comedor y la cocina. El diseño ha presentado algunas variaciones relacionadas básicamente con el tamaño, y del área de estar y se ha utilizado tanto en clima cálido como templado y frío.

Vivienda FGT 52. Este Diseño se realizó específicamente para un proyecto urbano, “29 de diciembre”, Zaragoza, Chimaltenango. La vivienda tiene un área total de 52 metros cuadrados, está conformada por dos ambientes principales, previstos: uno para estar, comedor y cocina y otro para dormitorios que en muchos casos ha sido dividido en dos (lo que esta previsto en el diseño). Cuenta también con un baño y un área para lavar techada. Estas partes dan al exterior, en la parte posterior, donde existe espacio para futuras ampliaciones, Las cuales se han realizado a criterio de las familias ya que el diseño original no incluyó posibles ampliaciones.

Vivienda FGT 56. Es un diseño cerrado. Fue de los primeros diseños y se realizó únicamente en dos proyectos. La vivienda tiene un área de 56 metros cuadrados, está conformada por cuatro ambientes principales, previstos: tres para dormitorios y uno para cocina y comedor. Además un baño en el interior y un área para lavar en uno de los lados de la vivienda.

²⁰ Ver descripción de los diseños en Anexos)

²¹ Según el Director del Programa de Vivienda de la FGT, los diseños primeros que se manejaron si bien fueron propuestos por Habitat, jamás se utilizaron los diseños utilizados en las fincas el Progreso y Horizonte, estos, fueron sugeridos por la FGT a un arquitecto contratado por Cruz Roja Española.

Vivienda FGT 58. La distribución del diseño es igual al FGT 56, siendo la única diferencia que la vivienda tiene dos metros cuadrados más de área.

Vivienda FGT 74. Este diseño junto al FGT 56, es de los primeros que se hicieron específicamente para clima cálido. Se ejecutaron 2 proyectos con este diseño. La vivienda tiene 74 metros cuadrados, está conformada por 4 ambientes, previstos: tres para dormitorios unidos por un área de estar, comedor y cocina techada y semiabierta.

Vivienda FGT 40. Este diseño se utilizó exclusivamente en un proyecto de 12 viviendas para viudas, en Santiago Atitlán. Es necesario especificar que las beneficiarias habitan en el área urbana, el área de los lotes, disponible para la construcción de las nuevas viviendas, era mucho más reducida que en los otros proyectos, por lo que se hizo un diseño tipo que se adaptó en cada uno de los casos a las condiciones del terreno, en cuanto a topografía y espacio libre disponible, y se integró en algunos casos a la vivienda existente.

Vivienda FGT 43. Este diseño de 43 metros cuadrados se ha utilizado en 8 proyectos. Es un diseño cerrado, conformado por tres ambientes previstos: dos para dormitorios y uno para estar, comedor y cocina.

Vivienda FGT 46. Este diseño de 46 metros cuadrados se utilizó en un proyecto en la comunidad de Cahaboncito, en Alta Verapaz, con recursos de un programa de vivienda “techo, piso” que fue “mejorado” con un aporte de la cooperación internacional. Sin embargo los fondos disponibles fueron menores que en los otros proyectos, por lo que el diseño está conformado por dos habitaciones y un área de estar abierta en forma de corredor techado.

Mejoras. El proyecto de mejoras se ubica en un asentamiento precario, “La Esperanza”, en el Área Metropolitana de Guatemala. Debido a los limitados recursos con que se contó para su realización, el diseño tuvo como base un módulo tipo de una habitación de tres por cuatro metros. Sin embargo, por las características particulares que presentaba cada vivienda, el presupuesto asignado para la construcción de este módulo se adaptó a las necesidades de cada familia. Debido a esto, las “mejoras” consistieron en alrededor de un 60% de los casos, en un módulo tipo que se incorporó a la vivienda existente y en las viviendas restantes en la construcción de muros frontales o laterales para reforzar la construcción existente y/o ampliación de ambientes instalados.

Los resultados de las encuestas realizadas en los proyectos de la muestra, en cuanto a los aspectos positivos y deficiencias, en el diseño de la vivienda, resultan a veces contradictorios con respecto a los anteriores. Se podría asumir que esto responde a una falta de concepción espacial, ya que aunque casi en su totalidad, la población entrevistada manifestó haber participado en la aprobación del diseño para la vivienda que se seleccionó para su comunidad (ver cuadro 8 y 8a). Según testimonios de las encuestas de la muestra *“ fue el diseño que nos pareció mejor”, “fue el que nos pareció más adecuado entre las dos opciones que nos presentaron”, “fue lo que se aprobó entre todos”*. Estar de acuerdo con el tamaño de los ambientes y estar utilizándolos según el diseño (ver cuadro 5 6) es muy distinto. Durante las visitas de campo pudo constatar que, como se verá más adelante, en muchos casos los ambientes dentro de la vivienda no están siendo utilizados para lo que fueron previstos.

Un aspecto que pudo observarse en algunos proyectos visitados, y que fue señalado también por población entrevistada, fue que en algunos casos, los vanos de las ventanas se dejaron muy grandes, de acuerdo a las demandas de las familias, ya sea porque a las familias les parecieron desproporcionadas con respecto a la superficie de pared, como en el caso del primer módulo de los proyectos ubicados en las Fincas El Horizonte, El Progreso y Santa Anita. Las ventanas también parecieron inadecuadas por las condiciones climáticas, como es el caso de los proyectos de Colotenango, Huehuetenango. En la mayoría de estos casos, los vanos de las ventanas han sido clausurados parcial o totalmente con block, madera o lámina.

Cuadro No. 8
Participación en diseño vivienda.
En porcentajes

Comunidad	SI %	NO %	Justificación para aprobación diseño
Santa Anita	92.9	7.1	nos pareció el diseño/ fue lo que se aprobó en colectivo, consideraron que era la mejor opción'
San Antonio	100	0.0	Les pareció el diseño
Chimaltenango	93.3	6.7	Fue elegido en asamblea general, les pareció el mejor, más adecuado entre las dos opciones,
Ical	95.0	5.0	fue el que nos pareció mejor y fue decisión en conjunto de todos los beneficiarios por eso lo aprobamos
San Lucas	100	0.0	si porque todos opinamos, y decidimos optar por el que mejor nos pareció
Santiago	100	0.0	Fue el que aprobamos consideramos que era el mejor
El Tizate	100	0.0	nos pareció bien el diseño y se aprobó en asamblea
Trinidad	100	0.0	En una reunión decidimos aprobarlo ya que consideramos que era el mejor.

Fuente: elaboración propia en base a los resultados de las encuestas realizadas para este estudio

Cuadro No. 8a
Aspectos de diseño
En porcentajes

Comunidad	Vivienda Segura			Tamaño adecuado y suficiente de ambientes			Ambientes utilizados según diseño			Adecuada	Fría	Caliente	NR
	SI	NO	NR	SI	NO	NR	SI	NO	NR				
Santa Anita	50.0	42.9	7.1	71.4	21.4	7.1	100.0	0.0	0.0	78.6	14.3	7.1	0.0
San Antonio	77.8	16.7	5.6	94.4	0.0	5.6	94.4	0.0	5.6	72.2	0.0	22.2	5.6
Chimaltenango	66.7	20.0	13.3	46.7	40.0	13.3	86.7	13.3	0.0	40.0	46.7	6.7	6.7
Ical	100	0.0	0.0	100	0.0	0.0	100	0.0	0.0	100	0.0	0.0	0.0
San Lucas	100	0.0	0.0	100	0.0	0.0	100	0.0	0.0	93.3	0.0	0.0	6.7
Santiago	100	0.0	0.0	100	0.0	0.0	100	0.0	0.0	86.7	0.0	13.3	0.0
Tizate	100	0.0	0.0	92.3	7.7	0.0	100	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
Trinidad	100	0.0	0.0	100	0.0	100	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: elaboración propia en base a los resultados de las encuestas realizadas para este estudio

De los resultados de las visitas de campo y las entrevistas directas a mujeres y hombres beneficiarios, en cuanto a los diferentes modelos de vivienda, se resaltan, en forma general, aspectos positivos y deficiencias o errores de los diseños de vivienda que se han utilizado hasta ahora para la ejecución de los proyectos.

2.3.1.1 Aspectos positivos

a. El concepto “modular, progresivo y mejorable”. De acuerdo a la Unidad Técnica de Vivienda de la FGT, todos los diseños se basan en el concepto “modular, progresivo y mejorable”. Esto significa que la vivienda responde a módulos que pueden construirse en base a consideraciones hechas en el diseño original, en diferentes etapas, de forma “progresiva” y “mejorarse” en cuanto a acabados (pisos, paredes, puertas, ventanas) para hacer una vivienda más cómoda.

El término modular debería también simplificar, facilitar y agilizar el proceso constructivo, hacer más eficiente el uso de materiales y por consiguiente reducir los costos de la vivienda. El término progresivo debería referirse a que la vivienda puede ampliarse en base al diseño original, de forma prevista. Sin embargo, puede decirse que el concepto “modular, progresivo y mejorable” se ha aplicado en forma integral

únicamente en los dos primeros diseños de los proyectos que se ejecutaron en las Fincas El Horizonte, El Progreso y Santa Anita. En los otros diseños utilizados en **el resto de proyectos**, la vivienda se ha construido en una etapa y el diseño no contempla ampliaciones progresivas o futuras planificadas. Por lo que las ampliaciones en las viviendas se realizan en general, sin asistencia técnica, e independientes del módulo de vivienda original.

b. Calidad. La calidad de las viviendas de los diferentes modelos que tiene la FGT, en cuanto a materiales, técnicas constructivas y área de construcción es superior a las viviendas que con recursos o costos similares construye el sector privado en el país. Lo que convierte estas soluciones habitacionales en una propuesta más económica para atender las necesidades de vivienda de los sectores empobrecidos del país.

c. Ventajas de vivir en su nueva vivienda. Dentro de la diversidad de respuestas afirmativas, las y los entrevistados destacaron, las siguientes ventajas de vivir en esta nueva vivienda: tener casa propia, no pagar renta, estar mejor protegidos de la intemperie y estar menos expuestos a enfermedades.

d. Integración a las viviendas existentes. En pocos casos, como en los proyectos de: Santiago Atitlán y la Esperanza, en el Área Metropolitana de Guatemala, se aplicó el concepto “modular, progresiva y mejorable”. No obstante, merece resaltarse, ya que la integración del nuevo módulo habitacional a la construcción existente, presenta las siguientes ventajas: optimización de los espacios y adaptación de los diseños y las viviendas a las demandas y necesidades específicas de cada familia. Este aspecto es muy importante para tomar en cuenta en un proyecto habitacional. No obstante, en general, los proyectos que se han ejecutado consisten en la construcción de un módulo de vivienda nueva cuya integración o no a la vivienda existente queda a criterio de las familias.

2.3.1.2 Lecciones aprendidas: Deficiencias de adaptación del diseño arquitectónico a los patrones culturales

Durante las visitas de campo y a través de las respuestas de la población beneficiaria se pudieron detectar algunas deficiencias en los diseños. Por ejemplo, se dio prioridad a hacer más eficientes los recursos disponibles para poder dar a las viviendas una mayor área de construcción, dejando en segundo plano la distribución, uso espacial y el uso de materiales, en función de los patrones culturales y necesidades específicas de cada comunidad. Veamos algunos ejemplos:

a. La cocina, que es un ambiente importante dentro de la vivienda de la mayoría de estas comunidades, no fue resuelta dentro de los diseños originales, a excepción del proyecto urbano de Chimaltenango. A pesar de haber sido prevista dentro de la vivienda, las familias han construido la cocina como un ambiente independiente, fuera de la estructura original. En algunos casos estos ambientes han sido construidos con el apoyo que han recibido de otras instituciones, en otros casos de acuerdo a las posibilidades económicas de las familias. Aunque la construcción de estos ambientes puede ser formal (paredes de block, piso cemento y techo lámina), se hace con materiales temporales (paredes de lepa o madera, piso de tierra, techo de lámina), y en algunos casos se sigue utilizando el mismo ambiente deteriorado con que contaban, previo a la construcción de la nueva vivienda. En los dos últimos casos no se mejoran las condiciones de higiene y salud en la vivienda, concretamente en la preparación de alimentos. Durante las visitas de campo, fue común que las personas entrevistadas respondieran *“no pusimos la cocina adentro para que no se nos ahumen las paredes y el techo de la casa nueva”*

b. El baño, únicamente 3 de los diseños incluyeron el baño dentro del módulo de la vivienda. De 3 de los proyectos visitados, únicamente en el proyecto urbano en Chimaltenango, el baño está siendo utilizado para este fin. En los otros proyectos visitados el espacio previsto para el baño se está utilizando en general para bodega, y han construido el baño o letrina (si aún no cuentan con drenajes) en la parte exterior de la vivienda. Otro aspecto, que como en el caso de la cocina, responde a patrones tradicionales bastante arraigados aún en el área rural. Es importante resaltar que a pesar de la importancia que tiene el baño para la higiene y la salud de la familia y la conservación del medio ambiente, solo se trató de resolver en un 9% de las viviendas que se han construido a la fecha. Esto supone que, en general, la solución ha quedado en manos de cada familia y la comunidad. Algunas veces bien resuelto, con la instalación de baños conectados a red de drenajes o letrinas aboneras, y otras muy mal resuelto con la construcción de nuevas letrinas y pozos ciegos o la utilización de los existentes, que son focos de contaminación cercanos a las viviendas.

Para concluir, puede decirse que los aspectos positivos que deben resaltarse de las viviendas de los proyectos construidos por el Programa de Vivienda de la FGT son: una calidad superior, principalmente en cuanto a área de construcción, en comparación con otras que con los mismos recursos se están construyendo en el país. Las viviendas están contribuyendo al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias. Sin embargo, a excepción de las experiencias en donde se dio una integración de la vivienda nueva con la existente, puede decirse que los diseños son bastante tradicionales, no responden totalmente a las

demandas culturales o tradicionales de las familias, por lo que los espacios de las viviendas, además de no ser utilizados en muchos casos para lo que fueron previstos, se encuentran mal utilizados o desperdiciados.

Aunque en pocos casos, como en los proyectos visitados de Santiago Atitlán y la Esperanza en el Área Metropolitana de Guatemala, se aplicó el concepto de modular, progresiva y mejorable, merece resaltarse ya que la integración del nuevo módulo habitacional a la construcción existente presenta las siguientes ventajas: optimización de los espacios y adaptación de los diseños y las viviendas a las demandas y necesidades específicas de cada familia.

2.3.2 Capacitación

En este acápite, partimos de la premisa de que en la capacitación, formación profesional y en general la formación de recursos humanos, han intervenido otros factores ajenos a la FGT. La capacitación ha contribuido al proceso, que dado en una unidad de producción o servicio institucional, permite desarrollar al trabajador su productividad dentro de la organización, por ser una actividad sistemática, planificada y permanente. Su objetivo general es preparar, desarrollar e integrar a los recursos humanos al proceso productivo, mediante la entrega de conocimientos, desarrollo de habilidades y actitudes necesarias para el mejor desempeño de todos los trabajadores.

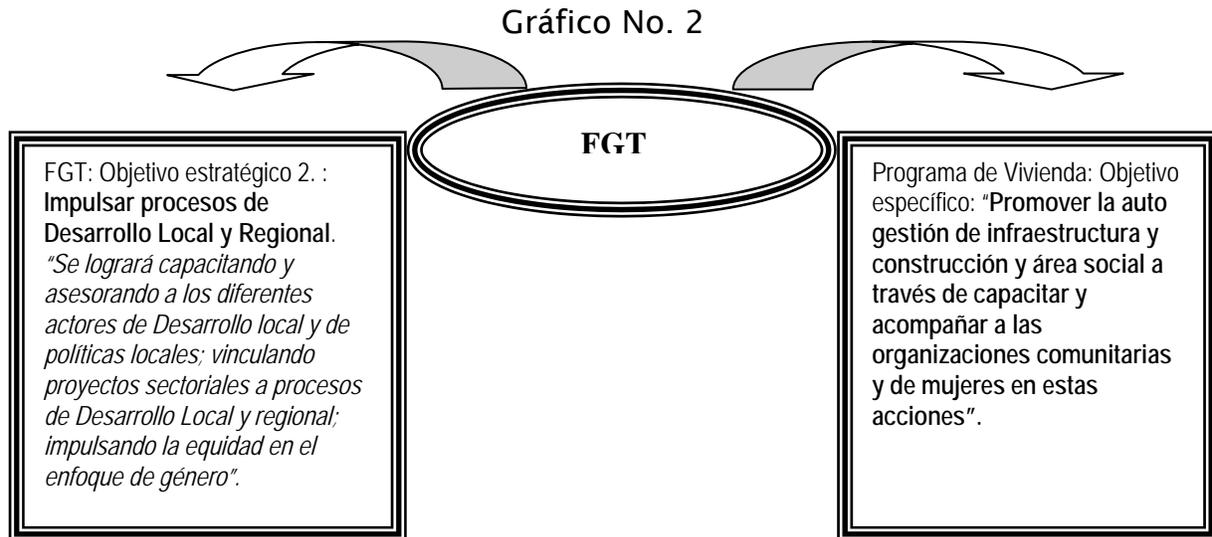
Se hace necesario distinguir entre estos conceptos: la *formación profesional*, que corresponde a las actividades que persiguen como objetivo descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria. Como actividad educativa, se orienta a proporcionar los conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para desempeñarse en el mercado de trabajo (Casanova: 2003). Por su parte la *capacitación*, es la enseñanza de habilidades y procedimientos con el fin de preparar a una persona para una tarea específica (Eckles).

Finalmente, el *capital humano*, que corresponde al conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos (Gleizes).

En el marco del Estudio de impacto del programa de vivienda para desarraigados desmovilizados de la Fundación Guillermo Toriello y referido al componente de capacitación, partiremos desde la perspectiva institucional de la planeación estratégica de la FGT²², particularmente de

²² Fundación Guillermo Toriello. Programa de Vivienda, “Soluciones habitacionales para la paz y el desarrollo en Guatemala”. Sin más datos.

los objetivos estratégicos que contemplan el proceso de capacitación y objetivos específicos del programa de vivienda referidos al mismo tema.



El abordaje metodológico del componente de capacitación, se desarrollará partiendo de los planes y programas de capacitación elaborados por el Programa de Vivienda²³, para luego plantearnos las interrogantes centrales que correspondan a su aplicación en la práctica institucional como de incidencia en la población beneficiada.

I. Tomando como base la evaluación del Programa de Vivienda del año **1999**, se destaca como propósito (en su objetivo general) concluir cinco proyectos de vivienda para incorporados-desmovilizados, en el marco de la participación en la auto construcción y auto gestión. Esto se pretende alcanzar por medio de la creación e implementación de metodologías participativas orientadas a la capacitación en diversas áreas técnicas de la construcción, entre ellas: albañilería (maestros de obras y ayudantes), herrería, control de bodega y supervisores de obra. Dicho proceso en su inicio, contó con serias dificultades de implementación. Dificultades que van desde la falta de planificación, organización, presupuesto y determinación de prioridades, hasta la falta de apropiación institucional del programa de vivienda, falta de definición de estructuras de costos, etc.²⁴

Para el mismo período, otros procesos de capacitación²⁵ se orientaron al desarrollo de aptitudes de la población beneficiaria en cuanto a conocimientos básicos sobre la construcción -optimización de recursos

²³ Se tomaran en cuenta únicamente los planes y programas proporcionada por la contraparte administrativa.

²⁴ Evaluación 1999. Programa de Vivienda.

²⁵ Proyecto de Capacitación para la autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda con miembros de la unidad revolucionaria nacional guatemalteca - URNG -, desmovilizados y reinsertados. Sin más datos.

locales- y mejoramiento de la vivienda, cimentación, fabricación de soleras, levantamiento de muros, techos, pisos, etc. Desarrollándose *in situ*, con una duración aproximada de dos meses.

Otro componente de la etapa inicial del programa referido a la capacitación, es el relacionado con la documentación de grupos beneficiarios del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI)²⁶; esta capacitación estuvo dirigida a personal de la FGT, vinculado al ámbito del desarrollo comunitario/Vivienda (Coordinadora y técnicos del Área de Desarrollo Comunitario, Unidad Técnica de Gestión, personal administrativo, coordinador y miembros de la UTV, miembros del Equipo de Documentación y Promotores del Área de Desarrollo Comunitario/Vivienda).

II. Para el **año 2000**, se retoman las debilidades identificadas en la evaluación del año 1999, en cuanto a la falta de planificación y apropiación institucional. Se elaboró el primer plan de trabajo, que en lo que respecta a capacitación, es retomado en su objetivo general en cuanto a: “Fortalecer y desarrollar la integración del programa de vivienda al desarrollo comunitario integral y sostenible en la definición y estrategia de la FGT”, particularmente en el objetivo específico 1.6, señala: la “Formación y capacitación de promotores de Desarrollo Comunitario para la vivienda. En este mismo período se da seguimiento a los procesos de capacitación para la documentación de los grupos de beneficiarios del FOGUAVI, dirigidos a Promotores de Desarrollo Comunitario/ Vivienda, encargados de la documentación de grupos comunitarios, pertenecientes a las Oficinas Regionales²⁷. Sin embargo, en el marco de la incorporación definitiva, la FGT redefine su misión y visión y se constituye en una institución para el desarrollo comunitario y la incidencia en políticas públicas. En este marco, los beneficios del actuar institucional se amplían a las comunidades receptoras de población incorporada, circunvecinas y aledañas, así como a comunidades de reasentamiento.

Este giro institucional genera nuevas demandas, entre ellas, la de garantizar el acceso de las comunidades seleccionadas (especialmente de incorporados y desarraigados) a los subsidios para la vivienda, otorgados por el (FOGUAVI), y contar con el personal capacitado para levantar la información en las comunidades, llenar formatos y conformar expedientes por grupo.

²⁶ Memoria del taller "capacitación para la documentación de grupos beneficiarios del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI). Sin más datos.

²⁷ Capacitación para la documentación de grupos beneficiarios del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI)". 26 y 27 de junio de 2000.

Aunque esta era una actividad desarrollada por el Equipo de Documentación, se consideró preciso sistematizar los procedimientos utilizados y, en consonancia con los métodos del Área de Desarrollo Comunitario, sintetizar la experiencia y producir un manual para los Promotores de Desarrollo Comunitario/Vivienda.

En ese mismo orden de ideas, se identificó la necesidad de diseñar, en este nuevo marco, una planificación de actividades de documentación para garantizar el inicio de la gestión de subsidios para el año 2001.

III. Un resultado concreto fue el Manual de procedimiento del Programa de Vivienda²⁸, el cual se implementa a partir del año 2001, y cuyos contenidos temáticos correspondían a: *documentación y acciones a ejecutar en preinversión*.

En lo referente al apartado de documentación de dicho manual, es importante resaltar que el programa se dirigió a todos los núcleos familiares de población desmovilizada, desarraigada, desplazada interna y CPR. Se entiende por núcleo familiar a: el padre, la madre y los hijos; la madre soltera con hijos, el padre con hijos y las viudas o viudos con hijos, abuelos y abuelas, adoptivo/as. El manual señala además, los requisitos que deben cumplir las familias interesadas en optar al subsidio directo, según lo prescrito por el Sistema Financiero Integrado y el Acuerdo Gubernativo 286-98 del Reglamento de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos.

En cuanto a las acciones de ejecución previa, referida a los procesos de capacitación a la población beneficiaria del programa de vivienda, se partió de que la misma es parte de comunidades en las que la vivienda es una prioridad. Dichas comunidades están integradas por desmovilizados/as y población debidamente organizada; estas comunidades han presentado a la dirección de la FGT solicitud de viviendas, para ser tomada en cuenta dentro de la priorización de la institución. Ahora bien, en cuanto al objeto de la capacitación, este se orientó a que los trabajadores y trabajadoras se apropien del programa de vivienda y se sientan parte integral de la FGT en el trabajo directo con las comunidades y a participar en la realización de la capacitación del personal del programa de vivienda.

Otras acciones de igual importancia en el proceso de capacitación, en lo referente a la preinversión corresponden a:

²⁸ Manual de Procedimientos. Programa de Vivienda 2000-2001. 14 de diciembre de 2000.

1. Disponer de la documentación completa (por duplicado) de toda la población beneficiaria del Programa.
2. Elaborar un listado por grupos (por proyecto), en donde aparezca el nombre de las y los beneficiarios mayores de edad, su número de cédula e identificación de la aldea, municipio y departamento de cada grupo.
3. Un pequeño plano de la localización geográfica con especificaciones como tipo de caminos, si son transitables en todo tiempo y de lo contrario en qué tiempo (meses), grado de concentración o dispersión de las viviendas, algunos rasgos culturales y geográficos de la zona (idioma, etnia, conflictos, seguridad, etc.). Tipo de labores a las que se dedica la población (agrícolas, jornaleros migrantes, asalariados, cooperativistas, etc.).
4. Disponer de un Comité Pro vivienda y Comité de Mujeres legalizados, o si no, en trámite de legalización.
5. Mediante reuniones con comités y asamblea de la comunidad, un acta de compromiso de pago de los servicios de acompañamiento, capacitación y gestión del proyecto por parte de la FGT.
6. Mediante reuniones con comités y ratificado por la asamblea general, carta de solicitud de la comunidad para que la FGT sea la intermediaria, administradora y ejecutora del proyecto de vivienda.
7. Disponer, por parte de la FGT, de tres modelos de vivienda que requieran la misma cantidad de materiales; estos tres diseños deben ser presentados a la asamblea general para que de manera consensuada, seleccionen uno de ellos. Hay que levantar un acta en la que se elija uno de los modelos y en la que toda la comunidad manifieste que está de acuerdo con el mismo.
8. Mediante asamblea general, llegar al consenso del método de trabajo para la autoconstrucción de vivienda, esfuerzo propio y apoyo mutuo, apropiación del proyecto, obligaciones en que incurre la comunidad (como el control de bodega, control de aportes comunitarios, etc.) y un acta de compromiso del aporte de Q5,250.00 (El aporte fue de Q4000. hasta el año 2000, después de Q5,250.00) para un subsidio de Q16,000.00 y en donde aparezca claramente cómo lo van a aportar (mano de obra no calificada, calificada, materiales, etc.). Hasta aquí llegaría la preinversión; una vez que se disponga de ésta documentación, la comunidad está preparada para licitar y contratar el proyecto con FOGUAVI.

Una característica particular del año 2001 y 2002, corresponde a los cambios cualitativos y cuantitativos en la manera de planificar las actividades del programa, realizándose un Plan Operativo Anual 2001 y 2002, que en el marco del Área del Desarrollo Comunitario, se plantea como objetivo “generar propuestas metodológicas y específicas de desarrollo comunitario y local”.

En el mismo POA, el Programa de Capacitación y Asesoría, se plantea como objetivo, para los años mencionados: *“Eleva el nivel de capacitación de todos los actores involucrados en el programa de vivienda”*, para lo cual, se trazaron como metas, el diseño e implementación de planes de capacitación a distintos niveles: UTV, Promotores de Desarrollo Comunitario, Técnicos de campo, Comités de vivienda y de mujeres y comunidades, con proyección al desarrollo local y con el objeto de elevar los niveles y capacidades del Programa Nacional de Vivienda de la FGT y comunidades.

IV. En concordancia con el POA 2001-2002, se elabora el POA del Programa de Vivienda para el año 2003, en donde se identifican tres momentos dirigidos al componente de capacitación:

1. Referido a la incorporación, se plantea como meta, la capacitación para fortalecer las organizaciones locales (comités y asociaciones) hacia su auto gestión e incidencia o participación en el poder local. Se produce material bibliográfico, mediado pedagógicamente, en la modalidad de cuadernos de trabajo, cuyas temáticas centrales corresponden a: Cuaderno No. 1 Manual de Gestión y el Cuaderno No. 2 Manual de Construcción.

En el primero se busca el fortalecimiento de la organización y la participación ciudadana, a través de la ejecución de proyectos habitacionales, considerándose a la vivienda como elemento estratégico, capaz de dinamizar la economía local y la creación de condiciones dignas de vida. Se conceptualiza la vivienda como un bien de capital, un patrimonio familiar y un indicador del desarrollo social.

El segundo manual, como su nombre lo indica, corresponde a orientaciones técnicas para el trabajo conjunto, en el proceso de construcción de viviendas y en la orientación de conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para desempeñarse en el mercado de trabajo. Parte del supuesto de que las personas serán capaces de organizarse y cooperar para mejorar sus condiciones de vida, al existir lazos basados en la confianza, normalmente entre familias y vecinos, esto agrega capital social.

2. En el proceso de planificación de la ejecución de 325 viviendas, se propuso capacitar al equipo de trabajo de campo y oficina para la aplicación correcta de los procedimientos.

Seguidamente, en el proceso de construcción, se dio la capacitación a las comunidades en procesos organizativos y aspectos técnicos, tales como albañilería, etc., siempre en el marco de auto construcción y ayuda mutua.

3. Finalmente, cabe destacar, que para este período se da la reactivación y legalización de comités de mujeres y/o mixtos, capacitándoles para la auto gestión y ejecución del programa de vivienda. Las modalidades organizativas son variadas, corresponden a formas diversas: comités, comités pro mejoramiento, asociaciones, comités de mujeres, de mujeres y niñez, de mujeres mayas, pro vivienda, de desarrollo, etc., que en su proceso de legalización para este año ascendieron, según informe de resultados²⁹, a 35 organizaciones legalizadas y capacitadas para la auto gestión.

V. Para el año 2002, se desarrolla una consultoría para sistematizar la experiencia en el campo de la vivienda para incorporados de URNG, la cual ratifica que:

- a) La capacitación a las comunidades en aspectos relacionados con la gestión de fondos para la realización de obras conexas a los proyectos de vivienda, o para la obtención de bienes o servicios, se ha dado fundamentalmente a través de las figuras asociativas que aglutinan a población beneficiaria (Comités Pro Vivienda, Comités Pro Mejoramiento y Comités de Mujeres).
- b) Estos Comités han recibido capacitaciones específicas en las que se les ha trasladado conocimientos específicos sobre las instituciones autónomas y semiautónomas de gobierno que manejan fondos públicos para el desarrollo, así como sobre los mecanismos y requisitos que es necesario cumplir para acceder a los mismos.
- c) Del mismo modo, se les ha explicado el funcionamiento de las municipalidades y de qué manera entablar relaciones con ellas, así como los procedimientos a seguir para lograr el financiamiento o ejecución de obras que supongan mejoras significativas para las comunidades.
- d) En este sentido, se ha puesto especial énfasis en formar capacidades a lo interno de los Comités y además, propiciar el establecimiento de relaciones directas entre las comunidades y las delegaciones de las entidades autónomas y semiautónomas de gobierno, así como con las municipalidades.
- e) Consideramos que fortalecer la capacidad de autogestión de las comunidades es uno de los factores principales que garantizan la viabilidad de los proyectos de vivienda. Esto da sostenibilidad a otros procesos relacionados con el desarrollo, que las comunidades puedan emprender.
- f) A pesar de estar plenamente conscientes de su importancia, en el aspecto del desempeño de los Comités, en el campo de la gestión no ha

²⁹ Informe de Resultados PNUD – Programa de Vivienda. Reactivación y legalización de comités de mujeres y / o mixtos. Capacitación para la autogestión y ejecución del programa de vivienda. 11 de diciembre de 2003. hm/UTV.

sido todo lo eficiente que debiera; en este sentido, destacamos que los Comités, aunque cuentan con las herramientas técnicas y metodológicas básicas y conocen las instituciones que manejan fondos para el desarrollo y cómo acceder a ellos, no han logrado hasta el momento un grado de desarrollo tal que les permita emprender gestiones por su cuenta, y necesitan aún el acompañamiento de la FGT para iniciar los trámites.

- g) Por otra parte, existe una marcada falta de iniciativa para trascender los ámbitos conocidos de gestión, y se realizan acciones enmarcadas en procedimientos que ya han desarrollado.

Finalmente nos planteamos las interrogantes centrales que en el desarrollo del presente informe trataremos de dar respuesta. ¿Cómo beneficia la capacitación a las organizaciones? ¿Cuáles son los beneficios para la persona que repercuten favorablemente en la organización? ¿Cuáles son los beneficios de las relaciones humanas, relaciones internas y externas y adopción de políticas?

2.3.3 Organización y participación comunitaria

La Constitución Política de la República de Guatemala, especifica que el Estado guatemalteco es “un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.” (Art. 142) El texto constitucional es más claro sobre la garantía de derechos y libertades, al especificar en el Artículo 2 que es deber del Estado “garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.” Los Acuerdos de Paz reafirmaron desde temprano, en el proceso de su negociación, esta racionalidad para el Estado Guatemalteco. Así, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”, en lo concerniente a participación comunitaria y vivienda, indica que se debe “Estimular la creación y fortalecimiento de sistemas de participación comunitaria, tales como cooperativas y empresas autogestionarias y familiares, que aseguren la incorporación de la población beneficiaria en la ejecución de los planes y construcción de viviendas y servicios.

Referido a la organización y participación comunitaria, el Programa de Vivienda de la FGT se propone como objetivo “*Promover la auto gestión de infraestructura, construcción y área social a través de la capacitación y el acompañamiento a las organizaciones comunitarias y de mujeres en estas acciones*”. Se plantea lograr esto a través de un modelo novedoso de “*autoconstrucción y ayuda mutua*”, mismo que corresponde al fortalecimiento de las capacidades y habilidades de la población para mejorar su situación, a través de la organización y el desarrollo de la

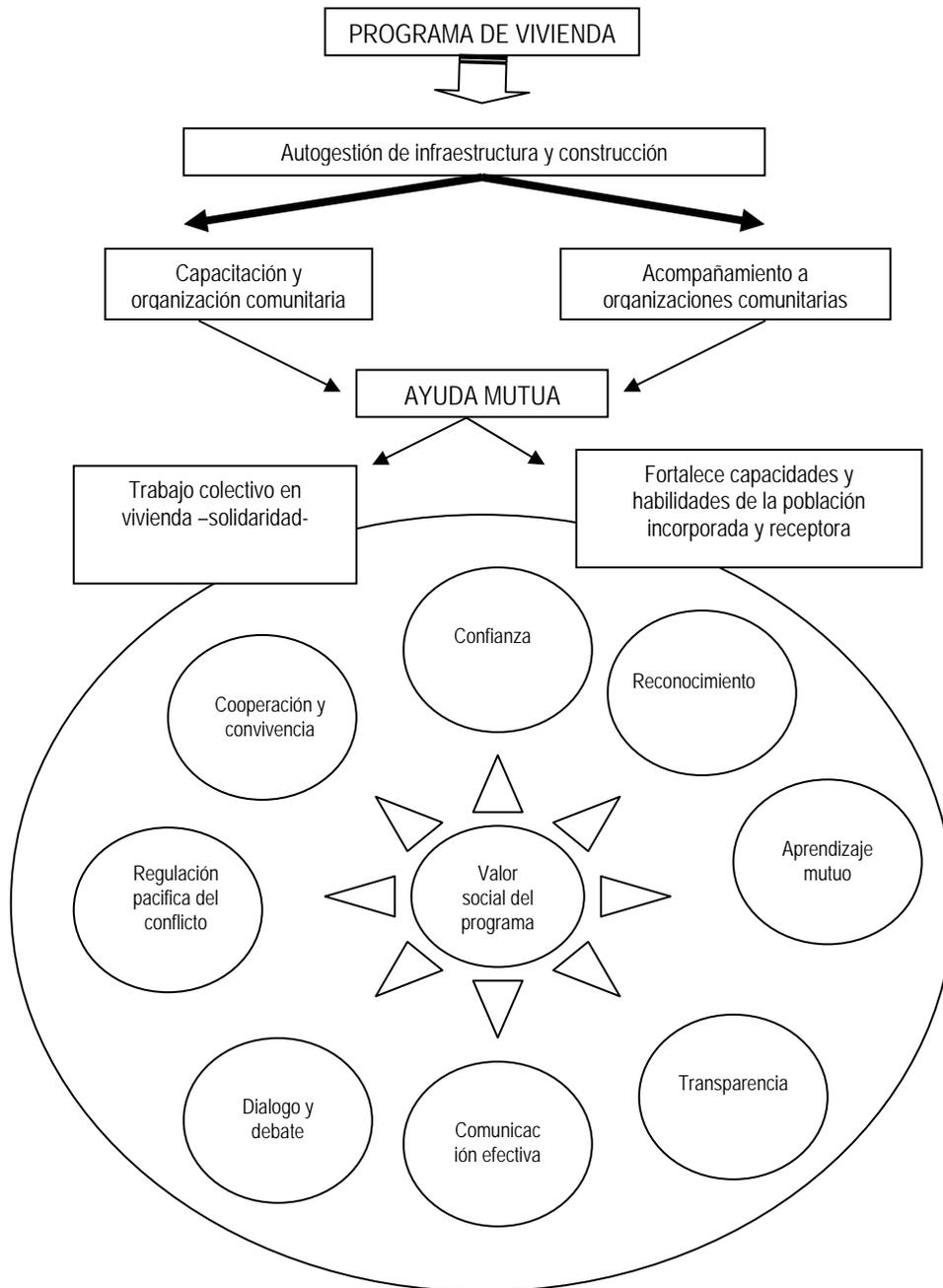
confianza, en el marco de un trabajo colectivo de vivienda, que agrega valor social.

En la dinámica social, los actores, aun sin explícita conciencia de ello, mantienen interrelaciones que expresan sensibilidad ante: la confianza, reconocimiento y aprendizaje mutuos, comunicación efectiva, dialogo y debate, intercambio, regulación pacífica del conflicto, cooperación y convivencia. Ese es el valor de su experiencia y derivado de ello, su aporte como insumo en la construcción de capital social. Otro insumo de este modelo corresponde a la posibilidad de ejercer el gobierno municipal o influir sobre este, resolviendo la verticalidad de las relaciones entre autoridades y vecinos y entre instituciones y comunidades. Al mismo tiempo relaja la tensión que produce el ejercicio del poder, y logra la redistribución entre distintos actores sociales, desde las posibilidades de participación, hasta la toma de decisiones sobre la prioridad de la asignación de recursos disponibles, para satisfacer las demandas del desarrollo sostenible.

Como primera aproximación, el modelo organizativo “*auto construcción y ayuda mutua*” del programa de vivienda modular y mejorable, sitúa las normas y prácticas de confianza, reciprocidad y cooperación entre grupos, desarrolla aptitudes y capacidades de respuesta y propuesta más allá del ámbito comunitario.

Este enfoque se diferencia de los criterios asistencialistas aplicados por la mayoría de los programas y proyectos de entidades gubernamentales, ONGs, organismos y agencias internacionales (programas de techo mínimo p e.). Sus líneas de acción están destinadas a fortalecer las capacidades de la población desmovilizada - incorporada de URNG y de la población de escasos recursos, con el fin de mejorar su situación, formando redes asociativas, basadas en la cooperación y la confianza, dentro de sus comunidades y con el resto de la sociedad. Sin embargo, de acuerdo al resultado de las encuestas, el elemento capacitación técnica es aún débil.

Gráfico No. 3



La noción de autoconstrucción y ayuda mutua se aproxima a la noción de capital social popularizada por Robert Putman “*mientras el capital físico se relaciona con las riquezas materiales y el humano con las habilidades y los conocimientos de las personas, el capital social alude a los lazos existentes entre los individuos de una comunidad*”³⁰.

Aunque este modelo no se considera una panacea para resolver los problemas de la pobreza y del desarrollo económico y político, lo cierto es que añade una dimensión nueva, y hasta descuidada, en las investigaciones y políticas nacionales en la materia.

I. La experiencia en la organización comunitaria para la construcción de vivienda rural: Los proyectos de dotación de vivienda de la FGT están íntimamente vinculados a la participación de las comunidades y a los procesos de formación, capacitación y capital humano, especialmente a través de su organización en figuras asociativas legalizadas que facilitan los procesos de diseño, formulación, ejecución y evaluación de dichos proyectos. Desde el diseño de la vivienda, todas las decisiones son sometidas a consideración de los y las beneficiarias. No obstante, este proceso aún no garantiza la adecuación cultural, geográfica, climática, económica y social de la vivienda a las necesidades de la comunidad.

En cuanto a la formación, las y los beneficiarios reciben los conocimientos necesarios para desempeñar diversas funciones en la ejecución de los proyectos, destacando la participación de las mujeres en el proceso organizativo y en su acceso a la toma de decisiones individuales y colectivas.

La modalidad de autoconstrucción agrega valor social, al facilitar que la población beneficiaria, a través de sus juntas directivas o en asambleas generales, sean actores fundamentales en la toma de decisiones relacionadas con el proyecto. De este modo, la comunidad se siente partícipe y asume el proyecto como propio. Esta es una manera de evitar el paternalismo, lo cual garantiza en gran medida el éxito del proceso.

II. El Programa de Vivienda de la FGT, ha propiciado, asesorado y acompañado la creación y fortalecimiento de 44 Comités vinculados a proyectos, en el marco de su legalización, y en algunos casos en el seguimiento de proyectos específicos. En total, los Comités vinculados a vivienda creados y/o fortalecidos con el apoyo de la Fundación Guillermo Toriello, aglutinan a más de 1,473 personas de 25 distintas comunidades. La evaluación realizada por el Programa de Vivienda en el año de 1999, indica como objetivo específico 2. “la participación comunitaria, trazándose

³⁰ Bertucci, Juliana. El concepto de capital social en los proyectos de alivio a la pobreza. Copyright, 2002-2004. Cambio cultural.

como metas fortalecer las 6 organizaciones comunitarias y la organización de mujeres, para asegurar la participación en la toma de decisiones y la participación individual en el trabajo técnico calificado de cada proyecto”. Los resultados se materializaron en el acompañamiento de comités de mujeres para la gestión en los procesos del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa de Alimentos por Trabajo (PAT). También ha habido acompañamiento a Juntas Directivas y Comités de Mujeres para promover el beneficio de la comunidad, en dirección de los proyectos y auto gestión.

El objetivo específico tres de la evaluación mencionada, correspondió a *“promover la lucha reivindicativa de las organizaciones comunitarias y la auto gestión de su vivienda ante organismos públicos”*; sus metas se orientaron al acompañamiento entre comunidades, organismos e instituciones, para gestión de infraestructura, servicios, insumos y recursos de capital. En esa evaluación se verifica el acompañamiento y asesoría a 18 comunidades para la auto gestión de proyectos y conformación de comités: El Progreso, El Horizonte, Santa Anita, 29 de Diciembre, Chichigüitán, Jacaltenango, Huehuetenango, Tixel, Huehuetenango, Casaca, Huehuetenango, San Miguel Siguila, Quetzaltenango, Tizate, Quetzaltenango, Concepción Chiquirichapa, Acal, Huehuetenango, Ixconlaj, Huehuetenango, Barranca de Galvez, San Marcos, Chanichaque, San Marcos, Nuevo Progreso, San Marcos, Santiago Atitlán, Sololá y El Palmar, Quetzaltenango.

Referido a la misma evaluación, se establece la imperiosa necesidad de integrar el proyecto de vivienda al planteamiento estratégico de desarrollo comunitario sostenible y participativo. De esa cuenta, se alcanzan las metas sobre la descentralización del equipo de vivienda a regiones estipuladas para trabajo de promoción social, así como su participación en el desarrollo comunitario y el diseño de políticas públicas.

III. En el año 2000, se parte del supuesto que la organización y participación comunitaria se constituyen en ejes transversales del trabajo del Programa de Vivienda, sin embargo en la Planificación del Programa de ese año, no aparece descrito ese componente.

IV. Para los años 2001 y 2002, en el marco del seguimiento a los procesos de participación y autogestión comunitaria para el fortalecimiento local, se continuo desarrollando actividades de acompañamiento de comités de vivienda de mujeres, en su legalización y relacionamiento con el poder local, con el objeto de propiciar acercamiento con las corporaciones municipales.

V. En la evaluación interna del programa del año 2002, en los aspectos sobre la organización para la autogestión comunitaria, se esperaba que se tuvieran definidos los procedimientos de seguimiento y acompañamiento a las comunidades, para resolver problemas de urbanización para mejorar su calidad de vida; sin embargo este aspecto no fue tratado por la organización.

VI. En el año 2002, los resultados de la consultoría para la sistematización de la experiencia en el campo de la vivienda para incorporados de URNG, reveló que:

- a. Los proyectos de dotación de vivienda están íntimamente vinculados a la participación de las comunidades, especialmente a través de figuras asociativas legalizadas que faciliten los procesos de diseño, formulación, ejecución y evaluación de dichos proyectos.
- b. Dichos proyectos propician la apropiación de las comunidades de sus proyectos, y aseguran la participación comunitaria en dos niveles: de decisión y de participación en la ejecución.
- c. Se propició la creación de comités Pro Mejoramiento y Comités de Mujeres, todos ellos elegidos por consenso en Asambleas Generales.
- d. El hecho de que la elección de las Juntas Directivas de los Comités sea una decisión tomada por toda la comunidad, tiene por objeto involucrar a la población en los procesos, propiciar su apropiación, garantizar la dirección de los mismos y la representatividad de las personas designadas.
- e. De este modo las comunidades disponen de los instrumentos legales que les permiten la auto gestión ante la entidades autónomas y semi autónomas de gobierno o de la comunidad internacional.

VII. El año 2003, se caracterizó por el fortalecimiento de organizaciones de la población incorporada. Las actividades enmarcadas en el POA 2003 del Programa de Vivienda, se propusieron atender además, los siguientes aspectos: Gestión de nuevos proyectos habitacionales, planificación y ejecución de los mismos, documentación, y como elemento novedoso, a lo largo de la existencia del programa de vivienda, se agrega en su planificación para ese año, la divulgación del programa a nivel nacional e internacional, participando en el concurso World Habitat Awardas.

La experiencia reciente del Programa de Vivienda de la FGT, refleja que las relaciones entre diferentes organizaciones genera espacios de interrelación entre grupos socialmente diferentes (por su ubicación geográfica, o por su situación económica). Grupos que experimentan convergencias en por lo menos dos aspectos: intereses comunes para la construcción del desarrollo local y la valoración de su identidad étnica, la norma de elección de autoridades y la costumbre como vínculo de unión cultural.

2.3.4 El enfoque de género en el programa de vivienda

La discriminación hacia la mujer como práctica cultural y cotidiana, subyace en todos los estratos sociales y a nivel macro se refleja en la escasa asignación de recursos, para promocionar el ejercicio de una ciudadanía plena para las mujeres.

Aunque existe la Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas (*Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2000-2004; SEPREM 2002*), el Estado aún no destina los recursos necesarios para su cumplimiento. El eje específico de Tierra y Vivienda de esa política, designa a las instituciones responsables de establecer los mecanismos que faciliten a las mujeres el acceso a la propiedad de tierra y vivienda.

El incumplimiento de esa política, consensuada por organizaciones de mujeres de la sociedad civil y presentada por la Secretaría Presidencial de la Mujer -SEPREM- se refleja en el escaso porcentaje de mujeres que son propietarias de tierras. El sistema financiero ya de por sí rígido, limita más a las mujeres el acceso al crédito para vivienda. En ese sentido "...las mujeres están totalmente invisibilizadas en el presupuesto del MICIVI, pese al hecho de que se trata en su mayoría de madres solteras o jefas del hogar, y de que históricamente han sido las principales protagonistas de la lucha de los movimientos de pobladores por el acceso a vivienda" (Walda Barrios-Klee/Wilson Romero, *Mirando el presupuesto público con perspectiva de género: educación, salud y vivienda*, Guatemala, FLACSO, UNAMG, 2003).

Además de poner fin a 36 años de enfrentamiento armado, los Acuerdos de Paz constituyen la base para lograr las transformaciones económicas, políticas y sociales que Guatemala necesita. Dentro de estas transformaciones, las mujeres guatemaltecas han logrado oportunidades y en algunos casos, acceso a espacios de toma de decisión de donde históricamente se habían visto excluidas. Uno de estos espacios es el de la gestión y construcción de su vivienda.

El objetivo de analizar el enfoque de género en el Programa de vivienda de la Fundación “Guillermo Toriello” **como eje transversal y particularmente como unidad de análisis, corresponde a** visibilizar el impacto que este ha tenido en la vida de las mujeres, en el seno de las comunidades y en el imaginario social **de las comunidades beneficiarias del programa**. Las transformaciones que se registran en los casos estudiados se explican a partir de los espacios creados para la organización y ejecución de los proyectos.

En esos espacios las mujeres observan, plantean sus necesidades, participan en la organización y por lo tanto en la solución de los problemas comunitarios que enfrentan.

Antes de entrar en otras valoraciones, en el presente estudio entenderemos como género *la construcción social y cultural que pesa sobre mujeres y hombres*³¹. Con lo cual asumimos que un programa o plan de trabajo, como el Programa de vivienda de la FGT, que tiene incluido el enfoque de género como eje transversal, contempla que sus objetivos logren impacto de manera equitativa tanto en la población femenina como masculina, considerando las diferencias biológicas y las desigualdades sociales, económicas y políticas derivadas de las primeras.

Contexto y antecedentes

Dentro del estudio de impacto de los Proyectos de Vivienda de la FGT, las mujeres entrevistadas identifican los Acuerdos de Paz como el momento en que sus comunidades son tomadas en cuenta y ellas pueden ser escuchadas.

Aunque las opiniones y necesidades de las mujeres siguen girando en torno a “su familia”, la firma de la Paz es importante como momento político y social en la vida de la población femenina, indígena principalmente.

Los estereotipos sexuales que prevalecen en la sociedad, han alejado intencionalmente a las mujeres de varios campos del conocimiento y la acción, entre ellos, la construcción. No obstante, las difíciles condiciones de vida y la necesidad de luchar por la subsistencia han hecho que muchas mujeres en nuestro país se involucren cada vez más en el proceso para adquirir una vivienda, desde la organización y gestión hasta la construcción.

³¹ LAMAS, Marta: *La antropología feminista y la categoría de género*. Nueva Antropología, 30, México, 1986

En algunos estudios sobre el tema³², la Fundación Guillermo Toriello aparece como referente en cuanto al acceso que las mujeres han tenido en los Proyectos de Vivienda que esta institución ejecuta.

Efectivamente, durante el estudio de impacto hemos podido entrevistar a varias mujeres que han participado desde la organización, la gestión, el diseño hasta la construcción de su vivienda.

Si bien es cierto que aún falta desagregar por sexo al número de beneficiarios/as, es necesario mencionar que aunque es importante trabajar en indicadores que den cuenta específica del impacto que tiene el programa de vivienda en la vida de las mujeres, en este caso la perspectiva de género no puede pragmatizarse en cifras. En cambio nos parece muy importante rescatar la riqueza de este proceso en el que varias mujeres han dado pasos decisivos en sus vidas y en la superación de prácticas sociales estereotipadas en el seno de sus comunidades.

No pretendemos magnificar esos pasos, pero es imposible obviarlos en el análisis del impacto social que tiene contemplar la perspectiva de género para ejecutar proyectos de interés social, como es el caso de la vivienda.

Los avances registrados en los proyectos de vivienda estudiados constituyen un referente en el proceso por lograr el desarrollo sustentable, que necesariamente pasa por la democracia genérica.

Organización

A partir de la posibilidad de ejecutar un proyecto de vivienda en la comunidad, la organización social de la misma ha tenido que reacomodarse. Es precipitado hablar de **cambio** de roles, pero sí es un hecho que a partir del reacomodo, la comunidad y las mujeres han logrado verse en tareas que de otro modo hubiera sido difícil que asumieran.

Según se pudo constatar, una primera acción de las mujeres en los diferentes proyectos visitados fue tener acceso a la información. Escuchar, aunque en un principio parezca una participación pasiva, poco a poco se convirtió en una participación activa.

1. ³² Arrega, Lesbia Rossana: "Mujeres en Concreto"; CARRERA, Amanda Lorenza: *Propuesta metodológica para la incorporación de enfoque de género en proyectos de vivienda popular* Tesinas de Postgrado en estudios de género: Fundación Guatemala.2003

La condición del Programa Mundial de Alimentos -PMA- de que fueran los Comités de Mujeres los que administraran sus donaciones, generó espacios de participación que se extendieron a diferentes momentos del proceso por lograr una vivienda adecuada, desde la organización para la gestión, hasta la ejecución del proyecto.

Concepción Institucional

Según se analiza en los diferentes Planes Operativos de la institución hasta el 2003, el enfoque de género es un eje transversal en la ejecución de los proyectos de vivienda.

En efecto, según comentaron los grupos de mujeres durante el estudio de impacto, desde un inicio la FGT propuso a las comunidades la necesidad de la participación de las familias completas, debido a la importancia que tiene la decisión individual y colectiva de construir una vivienda adecuada.

Para los responsables de la FGT, el hecho de que las decisiones sean tomadas de manera conjunta y en consenso en el seno de las familias y las comunidades, es básico, si en verdad se busca un mejoramiento en la calidad de vida de la población. Este ejercicio es a la vez una práctica democrática en el seno de las familias beneficiarias, varias de las cuales han adoptado la discusión y el consenso como acciones permanentes a la hora de tomar otras decisiones.

En lo social, el hecho de que las mujeres participen en las asambleas generales, en donde la comunidad toma la decisión de priorizar el proyecto de vivienda, propicia que ellas asuman un compromiso y una responsabilidad compartida, además de aportar ideas a la propia conceptualización de la vivienda que se tiene en cada comunidad.

En el acompañamiento que la FGT da a las comunidades para la construcción de vivienda, hay una inducción al diálogo comunitario, para impulsar a las mujeres en su derecho a opinar.

Según dan cuenta las personas entrevistadas, en ese espacio prevaleció el respeto hacia las propuestas de las mujeres y se estableció la "obligatoriedad" y responsabilidad en la gestión, administración y ejecución de los proyectos de Alimentos por Trabajo o del Programa Mundial de Alimentos -PMA-, como una acción afirmativa a favor de la participación femenina.

Participación

Moverse del espacio doméstico-privado, asignado socialmente, para participar en el espacio público, en la toma de decisiones de la comunidad es un paso significativo que han dado las mujeres y las comunidades, por cuanto también se ha ido transformando la forma tradicional de participación social, donde únicamente los hombres deciden y ejecutan.

A partir de la necesidad de organizarse para administrar las donaciones del PMA, las mujeres tuvieron que participar en la legalización de los comités que formaron. A partir de eso ya no solamente participaron abiertamente en las asambleas comunitarias, sino también tomaron decisiones y se responsabilizaron de los resultados ante la ejecución de los proyectos.

La acción de legalizarse como comités para asumir responsabilidad legal ante las autoridades competentes, las obligó no sólo a salir de la casa, sino de la comunidad hacia los centros urbanos. También las obligó a relacionarse con las autoridades locales y departamentales. En ese caminar se mantuvo el acompañamiento de las o los responsables institucionales del proyecto.

Este transitar nada sencillo en una sociedad plagada de prejuicios, discriminación, sexismo y racismo, no solo hizo avanzar a las mujeres involucradas en los proyectos, sino que fue un ejemplo y un elemento dinamizador para otros grupos de mujeres que actualmente están en el inicio del proceso para lograr su vivienda.

Quizá sea pretencioso hablar de un empoderamiento de las mujeres por todo este accionar, pero es incuestionable que algo se ha movido en su interior, y sobretodo en la organización social de sus comunidades, que a partir de la participación femenina en los proyectos de vivienda, no solo como abastecedoras de alimento, sino como gestoras y constructoras de sus viviendas, debe ir transformado la manera de concebir las relaciones intrafamiliares, sociales y de poder.

Además de construir sus casas, las mujeres han ido construyéndose a sí mismas, al trastocar espacios y roles socialmente asignados. De hecho es incuestionable el liderazgo femenino en algunos de los proyectos estudiados.

Este marco, evidentemente trasciende el proyecto de vivienda en sí. El accionar de las mujeres en las comunidades, ha hecho necesario ampliar la capacitación hacia la población femenina, como un medio de abrir espacios para la promoción, participación y acompañamiento. Esto ha propiciado no

solo la construcción de sujetas sociales activas, sino de ciudadanas en pleno ejercicio de sus derechos.

Dificultades

Evidentemente ha habido dificultades para implementar el enfoque de género en el programa, así como también resistencia a una participación femenina más allá de lo “socialmente asignado”. Los resultados son variables de proyecto a proyecto, dependiendo también del origen de la comunidad.

En comunidades de desmovilizados, la participación de las mujeres es vista con más naturalidad, y algunos hombres, incluso, la ven como condición indispensable.

Más difícil es en comunidades de retornados, en donde evidentemente el desarraigo obligado a la tierra hizo que la población se aferrara más a las “costumbres”, dentro de las cuales, la superioridad masculina es tradición “irrenunciable”.

Es importante señalar que se forman los comités de mujeres en los proyectos para reproducir el mandato social (proveer alimentos), sin embargo ya organizadas, las mujeres no se quedan únicamente con el programa de alimentos sino que inician la gestión y capacitación para la construcción de sus viviendas. Esto propicia cambios en las concepciones del “deber ser” de las mujeres, lo que significa un desplazamiento hacia delante de ellas en lo individual y de la comunidad.

En Colotenango, que es una zona dispersa con estructura organizativa mixta, la directiva está formada por mujeres, al igual que en el Tisate. En estos lugares el liderazgo femenino ha prevalecido, debido a la capacidad de trabajo demostrada por las mujeres. Aunque esto es positivo, reproduce la tendencia de que las mujeres deben “demostrar” capacidad para asumir responsabilidades, cosa que no sucede cuando son hombres los que asumen el liderazgo, pues de ellos se espera que sepan dirigir.

Esto explica porque a pesar del liderazgo de las mujeres en algunos de los proyectos visitados, se pudo observar que prevalece el “mandato patriarcal” en las organizaciones mixtas.

A la hora de recopilar la muestra también hubo dificultad para lograr la paridad de las y los entrevistados. Según reportan las personas responsables de realizar las entrevistas, en muchos casos prevaleció la práctica de que “debe ser el varón el que responde por su familia”, por lo que del total de entrevistas el porcentaje de las encuestas respondidas por

mujeres es mínimo (37). De estas 37, 21 mujeres son propietarias de sus viviendas; 6 son copropietarias; 9 el esposo es propietario y una no sabe/no responde.

De las mujeres que respondieron, las que son jefas de hogar son propietarias de su vivienda, las que respondieron en ausencia de sus esposos o convivientes, no todas son copropietarias, y aunque manifiestan seguridad por tener su vivienda, habría que revisar los términos de seguridad jurídica de la propiedad para ellas. En ningún caso, la mujer es propietaria única, si su esposo esta con ella, caso contrario a lo que sí sucede cuando el hombre es propietario único, aunque su esposa esté con él.

En los grupos focales que se realizaron para contar con el testimonio directo de las mujeres y analizar lo que implicó para ellas organizarse en comités, trabajar juntas, hacer gestión y construir, se enfrentó la dificultad del idioma, aunque se contó con traductoras para las reuniones.

En lo institucional, aunque la FGT se ha trazado el enfoque de género como eje transversal, no se ha contemplado la necesidad de desagregar los datos por sexo, lo que dificulta medir los alcances cuantitativos del programa, lo que daría un sustento más objetivo a este estudio.

Reflexión final

El Programa de Vivienda de la FGT ha posibilitado un proceso de aprender a escuchar y respetar las decisiones de quienes todavía son consideradas en muchos espacios como “objetos pasivos del desarrollo”, de alguna manera se ha potenciado la trasgresión de roles asignados socialmente, al crear espacios de toma de decisión y de ejecución de acciones concebidas como “masculinas”.

Construir y construirse no es un juego de palabras, es un reto que muchas mujeres han aceptado en número creciente en los años recientes. En el proceso que las mujeres beneficiarias (aproximadamente 10,000) del programa de vivienda de la FGT han transitado, es necesario registrar los pequeños pasos que suponen transgresiones significativas y que repercuten en la imagen que las mujeres tienen de sí mismas, y en la repercusión social que tiene el hecho que otras y otros las vean decir y hacer.

El enfoque de género es solo un medio para lograr la equidad, no es un fin en sí mismo, con lo cual, mantenerlo como eje transversal del programa de vivienda de la FGT ha hecho posible abrir caminos por los cuales se pueda transitar en el recorrido que hace falta para alcanzar la equidad entre guatemaltecas y guatemaltecos.

Es preciso registrar este andar como un eslabón fundamental en el proceso de cambio de la sociedad guatemalteca, la profundización de la democracia y la construcción de la paz.

2.3.5 Financiamiento y Sostenibilidad del programa

a. El subsidio y aporte del beneficiario

El programa de subsidio de vivienda se inició el 4 de febrero de 1998, en una proporción de 3 a 1, en el cual el Estado otorga un subsidio directo equivalente al 75% y el beneficiario aporta la diferencia³³.

El valor del subsidio y del aporte se inició con Q12,000.00 y Q4,000.00 respectivamente. Haciendo un total de Q16,000 con lo cual se cubrían los costos de la construcción de la vivienda, sin incluir el valor del terreno. Hoy esa cifra se ha elevado a Q21,000.00 manteniéndose los mismos porcentajes. (Ver cuadro N° 9)

Cuadro N° 9
Fuente de financiamiento

Período	Fuente	Monto	%
1998 2000	Subsidio FOGUAVI	12,000	75%
	- Aporte Beneficiario	4,000	25%
	TOTAL	16000	100%
2000 2004	Subsidio FOGUAVI	15750	75%
	- Aporte Beneficiario	5250	25%
	TOTAL	21000	100%

Fuente: Fundación Guillermo Toriello

El sistema ha tenido una relativa flexibilidad para la población beneficiaria en el sentido de que, aunque es una condición previa el aporte del 25%, éste puede ser proporcionado en materiales y trabajo. Entre los materiales que se aportan están la arena, el piedrín y la madera, que generalmente son recursos naturales que tiene la localidad. La mano de obra se emplea

³³ Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI-, *Memoria de labores*, años 1999 y 2000.

en trabajos de ayudante de albañil, control y cuidado de la bodega, preparación del terreno, etc. También hay un aporte intangible que no se contabiliza como aporte, pero que genera eficiencia y reducción de costos como lo es la organización y redes sociales de la comunidad. Probablemente el valor monetario en el mercado del capital físico y social que la comunidad invierte en cada proyecto de vivienda supera el 25% exigido como aporte del beneficiario.

Es importante mencionarlo porque este elemento supera la visión tradicional y rígida del mercado financiero, y le permite a la comunidad y al propio beneficiario la movilización de recursos locales, de su capital físico y capital social en función de resolver un problema acuciante: la carencia de vivienda.

Cuadro N°. 10

APORTE DE BENEFICIARIOS	
Total del aporte	5,250
Materiales de Construcción	1,500
Arena	400
Piedrín	800
Madera	300
Mano de obra No calificada	3,400
60 jornales/vivienda x Q40	
25 jornales/proyecto x Q40	
Alimentos para los albañiles	350

Fuente: Fundación Guiller Toriello

El valor de los materiales de construcción consignados en el cuadro N° 11 ya incorpora los costos de flete, que dependiente, acceso a la localidad, distancia etc., varían de un lugar a otro. En promedio estos son:

Cuadro N°. 11

Costo de material de construcción puesto en obra.

(A junio 2004)

Material	Costo Q	Flete	En Obra
Block estándar (unidad)	1.75	1.85	3.60
Lámina de 12" (unidad)	58.78	2.40	61.18
Capote de lámina (unidad)	15.00	0.50	15.50
Hierro 3/8" (unidad)	18.45	0.70	19.15
Hierro 1/4" (unidad)	7.00	0.30	7.30
Cemento (saco)	38.00	5.60	43.60

Fuente: Fundación Guillermo Toriello.

b. Los costos de las viviendas de la FGT

El precio de venta de una vivienda de las dimensiones y calidad que construye la FGT están muy por encima del costo que logra ésta. Dicho en otros términos, una empresa constructora de vivienda privada no puede competir con los bajos costos de construcción y operación de la FGT. Al respecto surgen algunas preguntas: la primera y más general, el porqué, pero más específicamente: ¿La fundación opera con ganancia cero, situación que no puede darse en una empresa privada? ¿Son los costos de construcción y operación de la FGT más bajos que las de las empresa privadas? (lo cual nos llevaría una contradicción con el paradigma dominante de la eficiencia de la empresa privada) ¿Hay costos invisibilizados?

La respuesta a estas preguntas en nuestra opinión son cruciales para responder a lo siguiente: *¿Es sostenible el programa de vivienda de la FGT? ¿Es replicable la experiencia por parte de otras instituciones y reproducibles en otras comunidades que no tienen el perfil de la población-objetivo de la FGT?* La respuesta a la segunda pregunta la dejamos para el capítulo final.

Los costos con que está operando la FGT a junio del 2004, se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro N°. 12
Costo unitario de producción de vivienda
(Junio 2004)

Componentes del costo	Total Costos directos e indirectos			
	Subsidio	Beneficiario	TOTAL	%
Total	Q15,750.00	Q5,250.00	Q21,000.00	100.00
Costos Directos	Q11,813.00	Q5,250.00	Q17,063.00	81
Trabajos pre-obra	Q158.00		Q158.00	0.75
Materiales y fletes	Q9,450.00	Q1,500.00	Q10,950.00	52.14
Técnicos de Campo	Q709.00		Q709.00	3.38
Mano de Obra Calificada	Q1,496.00	Q3,750.00	Q5,246.00	24.98
Costos Indirectos	Q3,937.00	Q0.00	Q3,937.00	19
Costos pre-inversión	Q787.00		Q787.00	3.75
Servicios Profesionales	Q787.00		Q787.00	3.75
Viáticos y Transporte	Q787.00		Q787.00	3.75
Gastos de Funcionamiento	Q473.00		Q473.00	2.25
Servicios de Administración	Q1,103.00		Q1,103.00	5.25

CUADRO No. 12 A
APORTE DEL BENEFICIARIO(a)

TOTAL	Q5,250.00
Costos Directos	Q5,250.00
Materiales de Construcción	Q1,500.00
Arena Q 400	
Piedrín Q 800	
Madera Q 300	
Mano de Obra No Calificada	Q3,400.00
60 jornales/vivienda x Q40	
25 jornales/proyecto x Q40	
Alimentos para los albañiles	Q350.00

Sostenibilidad del programa.

La viabilidad, sostenibilidad y posibilidades de repetir la experiencia por otras entidades en otras comunidades no se puede explicar si no se hace a partir de los objetivos y enfoque sobre la vivienda que promueve la Fundación Guillermo Toriello. Objetivos y enfoque difieren del concepto de

vivienda del sector empresarial privado y de la concepción tradicional de la política pública social.

La vivienda, dentro del enfoque del mercado, es simplemente una mercancía cuya producción está determinada por la demanda efectiva, es decir, por quienes tienen capacidad de compra.

Es un bien físico que se oferta porque tiene la posibilidad de producir un excedente económico o ganancia para quien financia y construye. Es desde ese punto de vista que se escuchan afirmaciones, especialmente dentro de los constructores, de que el programa de vivienda de la FGT no es sostenible ni replicable, o en el mejor de los casos que la empresa privada no puede competir con los precios con que construye la Fundación.

La política pública tradicional también ha tenido sus propias limitaciones. Prevalece en ella la concepción de que el problema habitacional se resuelve con una política social pública aplicada desde afuera de la comunidad y de la persona beneficiaria y que satisface una necesidad física: la carencia de una vivienda. Esto sin considerar las serias dificultades por las que atraviesa el sector vivienda: ausencia de un ente rector de la vivienda que se expresa en la dispersión del sector público de vivienda, el bajo aporte presupuestario, falta de continuidad de los programas y gasto público, ineficiencia administrativa, baja capacidad de ejecución y poca transparencia en el gasto, sumado a otras causas como la corrupción, falta de voluntad política, alta rotación de funcionarios aun dentro de un mismo gobierno y cada funcionario aplica criterios discrecionales.

En el presente trabajo se considera que la posibilidad y sostenibilidad del programa de vivienda de la Fundación Guillermo Toriello ha sido y es posible por sustentarse en un enfoque alternativo de la vivienda. A la vivienda no se le concibe como un hecho físico, sino como la construcción de un proceso social, que además de la construcción de vivienda, ha sumado elementos como el acompañamiento y fortalecimiento de la organización, la participación y de la identidad de la comunidad.

La Fundación, como parte de su objetivo principal, considera el proceso de construcción como un medio para incidir en la organización y el desarrollo comunitario y local. Es oportuno también recordar que uno de sus objetivos específicos es “mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria y demostrar que es posible el acceso a viviendas dignas, a precios accesibles, a través de un sistema financiero adecuado, métodos de construcción adecuados, la participación y apropiación del proyectos por parte de la comunidad mediante procesos de autoconstrucción, ayuda mutua y fortalecimiento comunitario”.

Esto posibilita la concepción de la vivienda como respuesta basada en la potencialidad de los grupos o comunidades, de sus formas culturales, modos de vida, organización y responsabilidad colectiva. Ese *“conocimiento acerca de estrategias de las organizaciones sociales para legitimarse y dar respuesta a las necesidades de la comunidad, es una fuente importante para nutrir la planificación e implementación de políticas sociales eficaces, con mayor protagonismo de sus destinatarios y que permitan construir redes sociales adecuadas³⁴.”*

Los proyectos impulsados por la fundación también se basan en el criterio de la progresividad y escalonamiento, que favorece la participación directa de beneficiarias y beneficiarios y de la comunidad.

Esta concepción alternativa sobre la vivienda, para su sostenibilidad requiere de las siguientes condiciones:

- La condición fundamental es el subsidio directo.
- Que la o el beneficiario posea terreno propio en el caso de construcción de vivienda, o vivienda en propiedad en caso de su mejoramiento.
- Que haya una organización previa al inicio del proyecto.
- Participación comunitaria.
- Que haya una relación funcional entre la comunidad beneficiaria y el ente ejecutor. Este debe dar un acompañamiento en todo el proceso.
- El ente ejecutor no debe tener como fin la ganancia económica exclusivamente.

Limitaciones y riesgos para la sostenibilidad del proyecto:

En nuestra opinión, el proyecto abarca a una franja importante de población que vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza, pero que aún en esas condiciones, posee un terreno para vivienda o vivienda en propiedad. Esa condición más el subsidio directo es lo que le permite a una familia acceder a una vivienda con sus condiciones mínimas de habitabilidad. Ese requerimiento deja fuera del programa a aquellas familias que carecen de dicha propiedad.

El principal riesgo es que el programa depende del subsidio, y éste a su vez de los fondos públicos. Sin embargo, el Estado guatemalteco tiene bajos niveles de recaudación tributaria (uno de los más bajos de América Latina) y consecuentemente un bajo nivel del gasto público social, donde los programas de vivienda no tienen el rango de prioritario. Por lo tanto, cada año, a distintos niveles del sector público se debe estar negociando el monto presupuestario asignado a FOGUAVI.

³⁴ Loaiza, Marcelo, *La evaluación de programas sociales de habitar y vivienda. Insumo para la formulación de Políticas Públicas*. Universidad Nacional del Comahue, Argentina.

Por la misma precariedad de los fondos públicos, en muchas ocasiones el gobierno no hace los desembolsos conforme a las fechas programadas, lo cual impacta directamente en el incremento del costo de la construcción. Costos que son absorbidos directamente por el ejecutor del programa e indirectamente por la comunidad y la o el beneficiario.

Suponiendo que el Estado asume el compromiso de impulsar la política de vivienda, el financiamiento de los subsidios y su pago puntual, el riesgo más importante está relacionado con los costos de la construcción de la vivienda y el monto del subsidio. Actualmente la Fundación incluye como parte del valor de la vivienda los costos que están monetizados y cubiertos por el subsidio, más, el valor estimado que aporta el beneficiario.

Sin embargo, la fundación esta operando con salarios inferiores a los del mercado de trabajo, y tampoco se está contabilizando la experiencia, el conocimiento y el tiempo que se tiene y dedica a las negociaciones de los proyectos, la gestión y el acompañamiento. Es un costo que hemos denominado “costos no contabilizados”, que en última instancia podrían estimarse e incluir como aporte de la Fundación al proyecto. Sobre la base de información proporcionada por la Fundación Guillermo Toriello, hay aproximadamente un 11% de costos no monetizados y por lo tanto no contabilizados . Sobre la base de esta información, y si agregamos un 20% de excedente por concepto de beneficio empresarial, el costo de mercado de una vivienda del tipo de construcción que ejecuta la FGT debiera de estar alrededor de Q28,000.00.

Cuadro N°. 13
Costos estimados no contabilizados
por unidad de vivienda

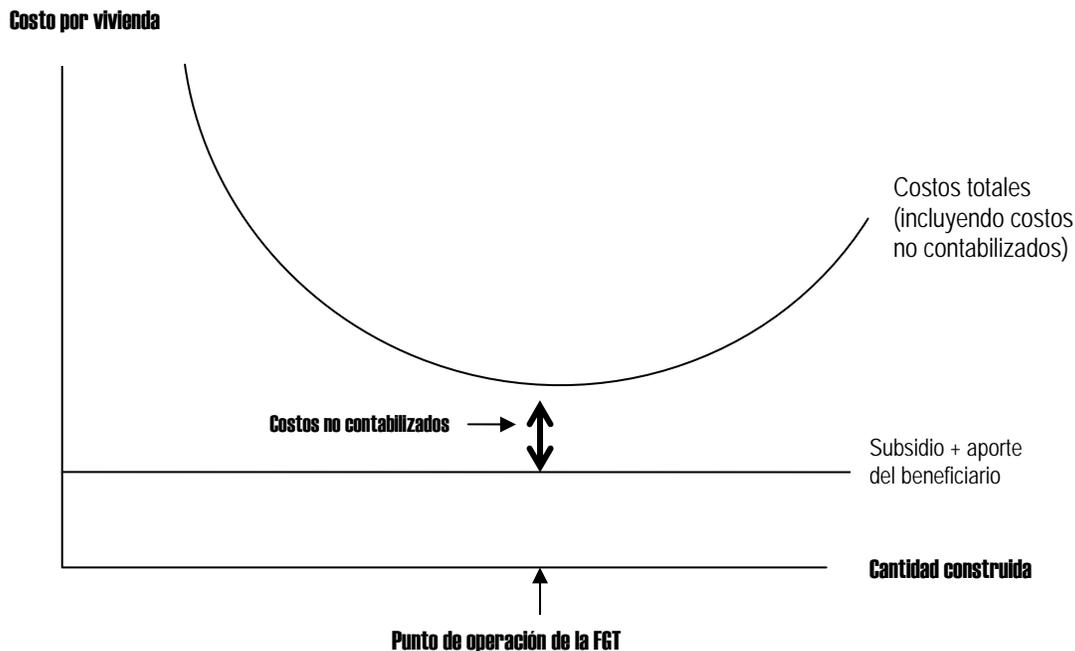
Rubro	Estimación En Q.	%
Dirección Institucional	696.00	3.3
Programación financiera	348.00	1.7
Gestión de proyectos	278.40	1.3
Servicios de Informática	278.40	1.3
Herramientas administrativas y de control	100.00	0.5
Servicio de monitoreo de obra	72.00	0.3
Técnicos y promotores con bajos salarios	522.00	2.5
TOTAL	2,294.80	10.9
Costo contabilizado	21,000.00	100.0
COSTO TOTAL	23,294.80	110.9

Estimación monetaria de costos no contabilizados en el costo de una vivienda. Para construcción de 500 viviendas/año. Para más información ver inciso “c”.

En la gráfica siguiente vemos como la FGT está operando en el “punto de equilibrio” si descontamos los costos no contabilizados, y que un movimiento hacia arriba de los costos directos de construcción (materiales, mano de obra, etc.) o costos indirectos como por ejemplo los de administración, hacen inviable la continuidad del programa.

De inmediato, un problema que ya está enfrentando la Fundación Guillermo Toriello es el incremento de los precios de los materiales (Ver gráfica N°. 4).

Grafica No. 4



Probablemente por la naturaleza de la Fundación, que no persigue el lucro, ni como fin ni como medio, pueda seguir absorbiendo gastos invisibilizados, pero ello no puede mantenerse indefinidamente. Lentamente pueden irse acumulando gastos que tarde o temprano se manifestarán explícitamente y que por lo tanto tendrán que ser reconocidos e impactarán en la valoración de los costos de construcción.

Además de los gastos por concepto de honorarios, sueldos y salarios que relativamente pueden determinarse, internamente dentro de la institución, también está el costo de los materiales que es una variable externa a la Fundación. En efecto, ante la precariedad y discontinuidad de los fondos públicos para la vivienda, así como las dificultades para hacer reajustes en el monto del subsidio, un incremento acelerado de los precios puede poner en riesgo la ejecución de proyectos vigentes. Dada la situación económica del país, los elevados niveles de especulación, la falta de una adecuada regulación de los precios, y el comportamiento mundial de precios claves como lo son los combustibles y el hierro, nada garantiza que en el futuro los precios puedan desbordarse más allá de los estrechos o casi nulos márgenes en que esta operando la fundación, y que por lo tanto se ponga en riesgo la ejecución del programa de vivienda. El cuadro N°. 14 refleja ya un acelerado incremento de precios en el primer semestre del presente año.

Cuadro N°. 14
Incremento de precios en los principales materiales y sus fletes:
Para el proyecto situado en Chajul, El Quiché.
Período enero - junio 2004.

Material	Precios al 14 de Junio 2004			Precios en Enero 2003			% incremento total
	Costo Q	Flete	En obra	Costo Q	Flete	En obra	
Block estándar (unidad)	1.75	1.85	3.60	1.65	1.70	3.35	7
Lámina de 12" (unidad)	58.78	2.40	61.18	37.80	2.40	40.20	52
Capote de lámina (unidad)	15.00	0.50	15.50	9.50	0.60	10.10	53
Hierro 3/8" (unidad)	18.45	0.70	19.15	11.00	0.60	11.60	65
Hierro 1/4" (unidad)	7.00	0.30	7.30	4.70	0.40	5.10	43
Cemento (saco)	38.00	5.60	43.60	37.00	3.00	40.00	9

Fuente: Fundación Guillermo Toriello

De lo que se puede observar:

1. Alta corrupción en el manejo de fondos por parte de instituciones estatales.
2. Falta de planes y programas a largo plazo que obliguen a los distintos gobiernos a asignar fondos a este programa. Y no

3. dependan así de voluntad política que hasta ahora a sido un obstáculo
4. Alta rotación de personal tanto en cargos directivos como en cuadros medios, lo cual entorpece los procesos que se están en marcha.
5. Reglamentación incompleta, en cuanto a procesos administrativos a seguir y especificaciones que deben cumplir los proyectos, por lo que muchos requisitos responden a decisiones personales del personal y no institucionales. Lo cual entorpece la aprobación y avance de los proyectos.

2.3 Evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos del programa de vivienda

1. Objetivo Principal

Según refieren los documentos proporcionados por la Fundación Guillermo Toriello, su objetivo principal es mejorar la calidad de vida de la población dotándola de una vivienda apropiada y digna; considerando el proceso de construcción de la vivienda como un medio para incidir en la organización y desarrollo comunitario local. Así mismo contribuir a reducir el déficit habitacional en las áreas de influencia de la fundación.

- Si hay mejoras, hay un traslado de la vivienda antigua con la nueva. La antigua es el dormitorio, en la nueva guardan los objetos de valor .
- No se pudo determinar la relación remesas mejoras de la vivienda.
- En Santiago Atitlán, las personas se sienten, con más seguridad con relación a otras personas que aun no tienen vivienda, aunque no tengan un ingreso fijo o estén en niveles de extrema pobreza (Q10.00 diarios). Ellas (las viudas), beneficiarias de este proyecto, aun se consideran con ventaja. Les da algún tipo de seguridad. En los casos de vivienda nueva, ya no se paga renta.
- Población beneficiaria encuentra protección de los fenómenos naturales y sociales.

Desde el punto de vista técnico, las viviendas de los proyectos construidos por la FGT son de una calidad superior, en cuanto al área de construcción, materiales y acabados, en comparación con otras que con los mismos recursos se construyen en el país. De esta manera se rompe el concepto de “viviendas pobres (en calidad) para pobres” que prevalece en los programas de vivienda pública dirigidos a los sectores vulnerables de la población. Esto junto al número de proyectos de vivienda ejecutados a la fecha, refleja un mayor impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria, y un esfuerzo que está incidiendo, cualitativa y cuantitativamente en la reducción del déficit habitacional en el país.

En cuanto a los objetivos específicos, el equipo de consultoría plantea las siguientes apreciaciones:

1. Mejorar la calidad de vida de la población desarraigada y desmovilizada: Vale la pregunta ¿El programa contribuye a formar organización o la organización es un requisito, ya que se requiere trabajo colectivo? Parece que hay un refuerzo mutuo, hay un capital social formado, pero, el hecho de que tengan que organizarse refuerza la organización.
2. En cuanto al enfoque de género, el hecho de que sea eje transversal del Programa de Vivienda, no garantiza por si solo un impacto positivo en la vida de las mujeres y por tanto de las comunidades. Es necesario continuar trabajando en indicadores que den cuenta de las acciones que propician el acceso pleno de las mujeres, no solo a una vivienda sino al proceso social que hay detrás de cada proyecto. Garantizar el acceso de la población femenina a la ejecución total de los proyectos de vivienda, favorecerá el avance de las mujeres en el ejercicio de su ciudadanía plena, tal como corresponde en una democracia.

Algo que ha sido positivo, desde la perspectiva de género, es que el Programa de Vivienda de la FGT ha hecho posible que las mujeres se vean en proyectos de los que habían sido excluidas en virtud de su "sexo". Verse y que otras y otros las vean ha hecho posible que aumente el número de solicitudes de vivienda por parte de otras mujeres que tenían miedo de asomarse al proyecto. Este es el caso de viudas de Santiago Atitlán que han superado, al menos parcialmente, el temor a la represión que las dejó como cabezas de familia, y también el temor a asumir la responsabilidad de gestionar y construir sus viviendas.

3. La fundación no contempla los gastos administrativos (fondos ocultos), hay un plusvalor que esta generando el trabajo de la comunidad, si ese proyecto lo estuviera haciendo la empresa privada se estaría apropiando de ese plusvalor que genera la comunidad. La comunidad tiene un **activo** determinado, la comunidad se ha revalorizado, y ese activo queda dentro de la comunidad.

Si hay una mejora que no entra en el costo, no se contabiliza.

- a. hay fondos escondidos que no se reflejan en el costo real (administración del programas), y por otro lado el plusvalor que se cristaliza en el mercado, que les queda ellos. Es una mejora que en pocos meses es un activo que antes no tenían.

Referido a los métodos de construcción adecuados:

- a) El método constructivo se adecua a la comunidad, a la población se le capacita en - autoconstrucción-

b) Las posibilidades en el proceso constructivo, más que la adecuación visto en el paradigma técnico en lo que tiene que ver en un sentido no de adecuar a la población a un paradigma establecido sino al paradigma del sistema “técnicas constructivas y sistema financiero para la construcción – créditos, etc.”, todo eso se pudo adaptar a la realidad de la población. Tres niveles: 1. tecnología, 2. procesos organizativos (aspectos culturales) y 3. el aspecto financiero entendido como la movilización de recursos. (modelo diferente a la tasa de interés, al formulario, al modelo bancario). Se salió del modelo del crédito, pues hay movilización de recursos vía subsidio y aporte comunitario(materiales) o beneficiario.

4. Al hablar de las técnicas constructivas, no siempre se dio la utilización de tecnología apropiada. En pocos casos se hizo uso de materiales del lugar y tradicionales, como el adobe, por ejemplo. Esto obedeció a las restricciones contractuales de los requerimientos de las especificaciones de las instituciones como FUGUAVI.

Desarrollar los proyectos a través de una metodología apropiada a la realidad del país, ajustada por las condiciones climáticas culturales y ecológicas de cada región donde se implementan

En cuanto a materiales y técnicas constructivas, en muy pocos casos se ha considerado la utilización de tecnología apropiada para la construcción de las viviendas, que permita una mejor integración de estas al entorno y condiciones climáticas del lugar, así como a las costumbres de la población.

En cuanto a diseño, los que se han utilizado hasta ahora, son bastante tradicionales. Por lo que la distribución espacial de la mayoría de las viviendas tipos, no responde totalmente a las demandas culturales de la población. Como se mencionó anteriormente, en la mayoría de los casos los ambientes de cocina y baño (en los diseños que se incluyó este ambiente), a pesar de haber sido previstos en el diseño dentro de la vivienda, han sido construidos posteriormente por la población beneficiaria en el exterior de la vivienda nueva.

Además, en las comunidades donde se ejecutaron proyectos habitacionales, excepto pocos casos, no se dio una integración de la vivienda nueva con la existente que permitiera una utilización más adecuada de ambos espacios.

III. La población beneficiaria del Programa de Vivienda de la FGT

3.1 Características socioeconómicas y demográficas

a) Características de la situación nacional

La situación social de Guatemala se encuentra en deterioro debido en parte a la concentración de la riqueza, a la crisis del modelo oligárquico iniciada en los años 40 y a la diversificación de actividades de agroexportación en la década siguiente. Todo esto ha generado dinámicas con importantes déficit sociales. De ahí que no sea de extrañar que en la actualidad el mercado de trabajo guatemalteco esté signado por una exclusión generalizada que es parte de las cuentas pendientes de la modernización.

Actualmente el 10% de la población capta cerca del 44% del ingreso total, mientras que el 90% restante obtiene sólo el 56%. El 20% de la población con menos ingresos recibe alrededor del 2% de ingreso total. La situación de pobreza, la baja disponibilidad de alimentos y el deficiente acceso a servicios de salud y educación, limitan la capacidad de las familias de acceder a alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades nutricionales, lo cual se refleja en los niveles de desnutrición y deficiencias de micro nutrientes que afectan principalmente a niños, niñas y mujeres en edad fértil (SEGEPLAN, 2001 b).

Según la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida 2000-2001 (ENCOVI 2000-2001), el 56% de la población se encuentra en situación de pobreza y un 16% en situación de pobreza extrema, entendiéndose que la población en situación de pobreza es aquella que no alcanza a cubrir el costo mínimo alimentario, lo que significa que tiene un ingreso por debajo de Q 4,318 por persona/año (INE,2001).

Los índices de pobreza y pobreza extrema en el área urbana son de 57.2% y 37.3 % respectivamente, mientras que en el área rural estos son aun más dramáticos: 85.7% y 71.9%. las condiciones de pobreza y extrema pobreza se encuentran más arraigadas en la población indígena, con índices del 49.8% y 24.9%, incrementándose su incidencia en hogares cuyos jefes son mujeres. Los índices de pobreza más críticos se ubican en las regiones: Región VII Noroccidente, integrada por los departamentos de Huehuetenango y El Quiché con 79.2%, la Región II Norte, integrada por los Departamentos de Alta y Baja Verapaz con 75.3%, Región VI Suroccidente, integrada por los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez con 72.1%, Región IV Suroriente, que la integran los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa con 65.5%, Región VIII Petén con 59.3%, Región III Nororiente que la integran lo departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso con 49.9%, Región V Central, integrada por los departamentos de

Chimaltenango, Escuintla y Sacatepéquez con 43.1% y la Región I o región Metropolitana con 117% respectivamente.

Estas regiones se caracterizan por la escasa infraestructura socioeconómica y limitada prestación de servicios sociales básicos.

Grafico No. 5

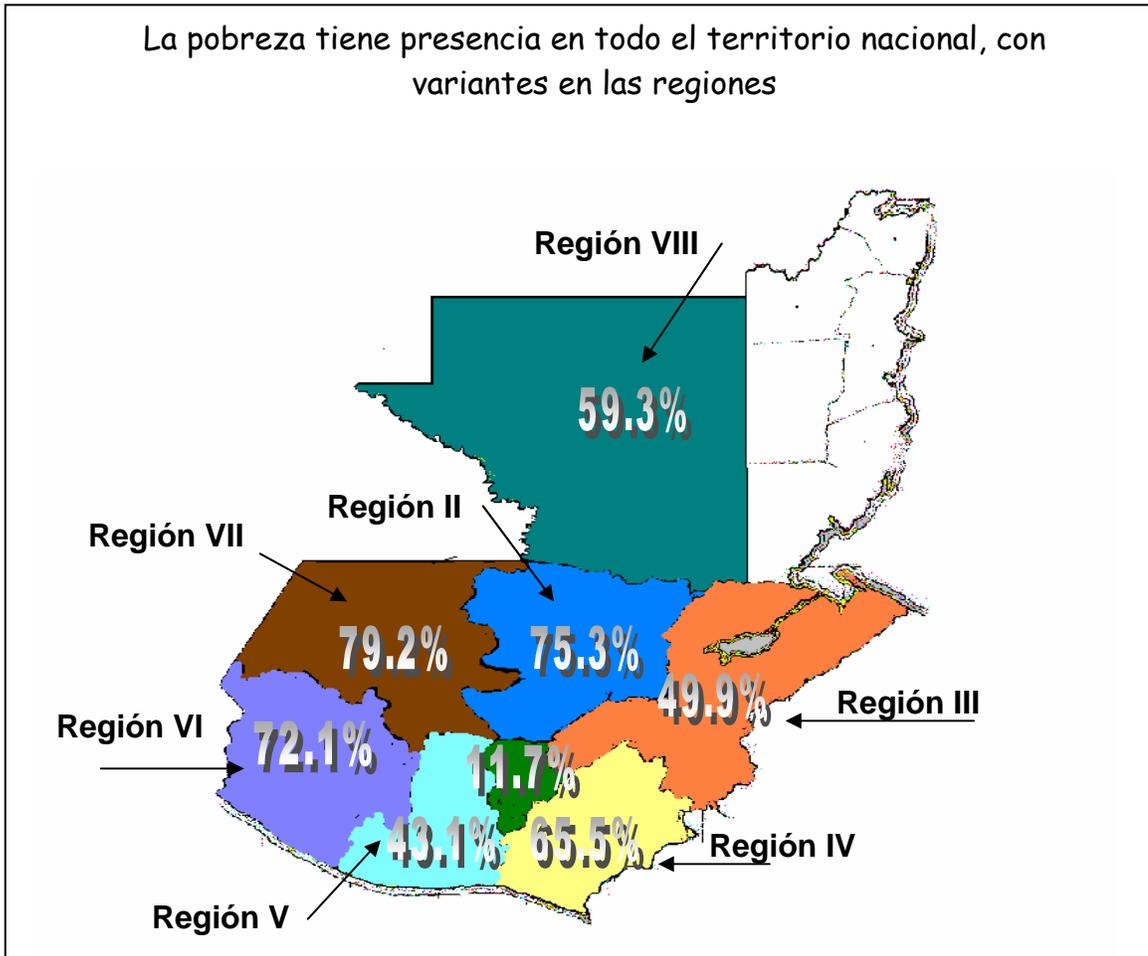
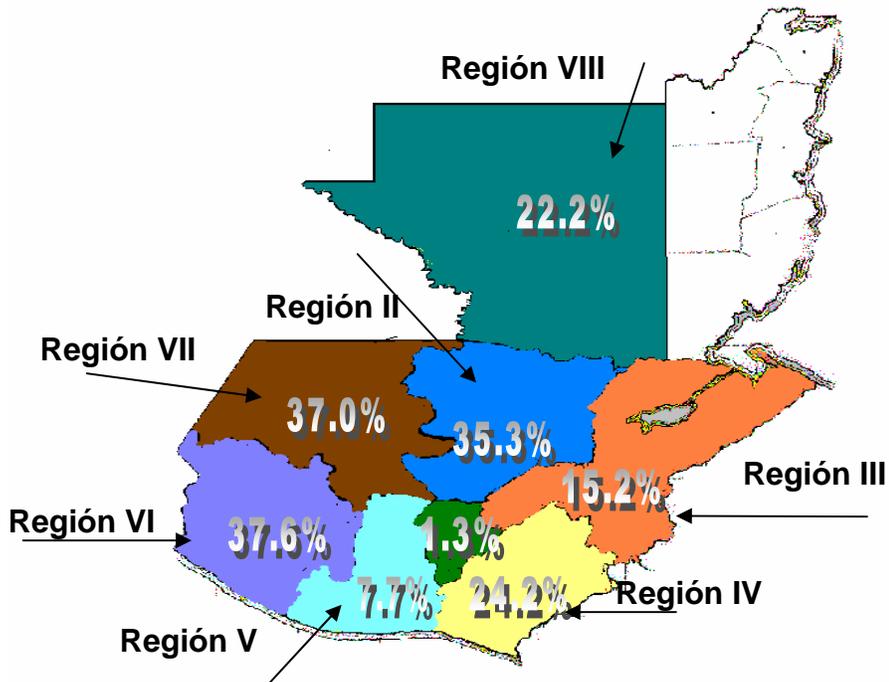


Grafico No. 6

Obviamente las regiones con mayor incidencia de pobreza son las que registran mayor incidencia de la pobreza extrema:



b) Acceso al mercado de trabajo de la población beneficiaria del programa de vivienda de la FGT

La prolongada crisis económica y social que enfrenta el país ha determinado los elevados niveles actuales de desempleo abierto y subempleo. La agudización del problema estructural del mercado de trabajo y una reducción significativa del ingreso real de los trabajadores.

La información empírica nos revela las dificultades que enfrenta la población beneficiaria en cuanto al acceso al mercado de trabajo y ser reconocida como fuerza laboral y por lo tanto, tener la posibilidad de ejercer su derecho al trabajo.

La encuesta realizada en una muestra de población beneficiaria del programa de vivienda de la FGT, determinó³⁵ que el 75.6 de las y los encuestados tienen trabajo frente a un 24% que se encontraban desempleados al momento de realizar la misma. De estos datos, se deriva que un 71.5% de las personas que labora, lo hace dentro de la comunidad, correspondiendo al 54% en trabajo agrícola y un 17% que se desempeña como jornalero (trabajador temporal) en el mismo sector de la economía.

En términos de grupos con dificultad de acceso al mercado laboral, encontramos, por un lado, la fuerza laboral menor de edad, tanto menores como jóvenes. Esto obedece al hecho de que se está ante una fuerza laboral nueva y que por tanto afronta con toda su crudeza los problemas de entrada al mercado de trabajo. Entre otras causas, esto corresponde a los bajos niveles educativos para insertarse en el sector formal de la economía. Todo esto a diferencia de ocupaciones como la de maestro, perito contador o enfermería (que es el menor de los casos en la población estudiada 2.6% del total de ocupaciones) que exigen mayor formación y a la vez reflejan un mayor ingreso.

Por otro lado, la población femenina enfrenta problemas de disponibilidad, debido a las consabidas causas de la división sexual del trabajo que relega a un gran número de mujeres a la esfera reproductiva, impidiendo su reconocimiento como trabajadoras a través de la remuneración. En este sentido, a pesar de realizar tareas laborales en la esfera doméstica, no se reconoce la ciudadanía laboral de las mujeres, tal como lo revelan los datos de la encuesta realizada con una muestra de la población beneficiaria, en donde aparece en tercer orden

³⁵ Cifras preliminares.

de importancia, la ocupación de “tejedoras” artesanales que se ubican en un 9.8%.

Merece la pena detenerse en otro sujeto-laboral clave de la sociedad guatemalteca: la población indígena. El problema radica en el tipo de inserción de esta población, que tiene lugar mayoritariamente en ámbitos ocupacionales precarios. De ahí nuestro señalamiento de la mayor incidencia de exclusión laboral en términos de precarización salarial o de auto empleo de subsistencia. Según datos empíricos el ingreso mensual de la población indígena oscila entre los Q600 y Q 700 quetzales, lo que plantea otra dimensión de exclusión: el acceso a los recursos.

La problemática ocupacional y de empleo de la población beneficiaria, tiene correspondencia con la situación de ser, en la mayoría de los casos, desmovilizado/a o incorporado/a de URNG, pues a decir de las personas encuestadas (14.40%), si es una variable importante para colocarse en el mercado laboral.

Otra ocupación dentro de la población beneficiaria, pero con mayor riesgo, lo constituyen los trabajos de seguridad 2.6% y el de desminado 3.27% en relación al total de ocupaciones encontradas.

Así mismo, cobra mucha importancia en el campo del empleo, los procesos de migración campo ciudad, debido a la centralización de las fuentes de trabajo, la migración temporal a las fincas de la costa sur, así como la emigración hacia México en las temporadas de siembra o cosecha.

En conclusión, las y los sujetos laborales en las poblaciones beneficiarias del programa de vivienda de la FGT, se ven afectados en proporciones relevantes, por tener un acceso deficiente al recurso básico del “salario”.

c) Categoría sociodemográfica y composición familiar

El estudio refleja, según datos preliminares de la Base de Datos del Programa de Vivienda 2004, que el número de miembros de las familias constituidas es en promedio cuatro. Esto rompe con las características generales de composición de los núcleos familiares guatemaltecos que se ubican en los 6 miembros por familia.

Aunque la muestra en la mayoría de los casos no permite diferenciar la jefatura de hogar (si la posee el hombre o la mujer), se puede inferir datos relacionados con la edad y el grado académico, como variables importantes en la estructura familiar y en el componente socioeconómico que se analiza en este segmento de población.

Por tanto, el criterio utilizado para determinar el componente etario de la jefatura de hogar, fue promediando las edades (padres y madres) por separado. Derivado de ello, la encuesta reflejó preliminarmente, que la edad de los padres de familia corresponde en promedio a los 40 años, mientras que las madres a 36 años; lo que es indicativo que son familias jóvenes las que han sido beneficiadas con el programa de vivienda.

Otro hallazgo es el elevado índice de analfabetismo y alfabetismo funcional, el cual tiene estrecha relación con el empleo y por ende con los ingresos. Es de resaltar que el peso de la falta de formación afecta sobretodo a las mujeres-madres. Estos datos se reflejan en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 15
La escolaridad de Padres y Madres de Familia Beneficiaria del Programa de Vivienda

Grado de Escolaridad	Padre de Familia	Madre de Familia
Analfabeto	23%	55.08%
Primaria	53.98%	38.98%
Secundaria	7.96%	4.24%
Diversificado	15.04%	1.69%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados preliminares de la encuesta.

3.2 Impacto social del programa en la población beneficiaria

a) La vivienda como espacio social y la Sociología como marco teórico

Aunque la vivienda como espacio social es un tema recurrente para las y los investigadores de las ciencias sociales que abordan el tema de la vivienda, la verdad es que el peso de esta concepción de la vivienda, a la hora de resolver problemas y articular proyectos es pequeño frente a las consideraciones económicas, técnicas y políticas que apuntan a la estructura económico social del Estado guatemalteco. Por esa razón, y porque pensamos que la perspectiva social merece ser tenida en cuenta, se hace necesaria su recurrencia. A continuación, exponemos una breve aproximación sobre la vivienda como espacio social, seguida de un apunte teórico para el análisis sociológico en el marco del Programa de Vivienda de la FGT.

La vivienda como espacio social : Una caracterización mínima de la vivienda nos lleva a definirla como un lugar delimitado para el uso estable de sus habitantes. Ese uso estable se refiere a su condición de refugio, frente al resto y para el cumplimiento de las funciones vitales de los

moradores, configurándose como concha y nido de los mismos (Bachelard, 1975).

La vivienda es un espacio social de gran importancia, por ser un espacio vivido larga e intensamente por las personas y los grupos, especialmente quienes forman hogares. De manera similar a como la familia se convierte en unidad social, como grupo primario esencial para las personas y para la sociedad, así la vivienda se constituye en unidad socioespacial fundamental para las personas y para el sistema socioespacial en general. En ese sentido, la vivienda se inserta en un sistema espacial, formando parte de unidades superiores (como la comunidad, el barrio, la ciudad, el área metropolitana y hasta el espacio global). Pero además, la vivienda juega un importante papel como escenario necesario para la socialización de los procesos económicos básicos y de la expresión de los valores culturales, etc. (Pezeu-Massabuau, 1988).

b) Los proyectos de vivienda como unidad de análisis para la medición del impacto en la población beneficiaria del programa:

Al focalizar nuestra atención en las unidades base (personas y vivienda), impulsados por la FGT, en correspondencia al modelo modular, progresiva y mejorable, correlacionado con la técnica de autoconstrucción y ayuda mutua, trataremos de demostrar o refutar empíricamente³⁶, si esta se visualiza como una respuesta integral, que pretende mejorar la calidad de vida de las y los beneficiarios, posibilitando el acceso a viviendas adecuadas y de calidad a precios razonables.

□ Espacio:

La vivienda: distribución espacial y diseño: en términos generales podemos afirmar que la población beneficiaria del Programa de Vivienda de la FGT se encuentra cómoda en su vivienda, pues un 78% de la población entrevistada para este estudio, la considera con tamaño adecuado y segura por el tipo de construcción. El 98% de las encuestas afirman que los ambientes se usan para los fines que fueron diseñados, sin embargo, por observación directa, en cuatro de los siete proyectos visitados, se observó que la cocina se encuentra fuera y no se utiliza el espacio físico destinado para esta. La reflexión nos orienta a considerar el tipo de material utilizado para la cocción de los alimentos (leña), el cual no se adecua a una cocina interior. Esto, sumado a aspectos culturales de convivencia alrededor del fuego en los momentos de ingerir los alimentos podría ser la causa de la subutilización de este espacio.

³⁶ Sobre la base de la información bibliográfica y documental, entrevistas a personal de la FGT y directivos comunitarios y encuestas (siete proyectos) a beneficiarias y beneficiarios del programa.

❑ Consumo:

Gasto familiar en vivienda: Este aspecto varía según la jurisdicción geográfica en que se asienta el proyecto de vivienda, los servicios públicos básicos con que cuenta y el ingreso de cada familia. Tomando una muestra al azar, vemos reflejados los siguientes datos en la relación gasto-costos en familias de cuatro comunidades:

Cuadro No. 16

Gasto	Costo			
	CHIM-09	SANL-01	SANT-14	TRIN-18
Alimentación	Q 2,000	Q 200	Q450	Q 400
Transporte	200	20		20
Útiles escolares		30		100
Gastos en medicina	100	20		
Pago de colegio				
Luz	45		20	
Agua	35	35	3	30
Teléfono	150	20		
Vestuario				
Pago alguna deuda				
Gastos en recreación				
Otros gastos				
TOTAL	2,530	325	473	550

Fuente: en referencia: CHIM-09, SANL-01, SANT-14 Y TRIN-18. BSHF: Base de datos. Gasto

La tabla anterior refleja el poco poder adquisitivo de las y los beneficiarios. En el mejor de los casos esto se debe a la actividad económica que realiza, a su vinculación a la economía campesina. Sin embargo, en su mayoría, la causa es el alto nivel de desempleo.

Así mismo, esa muestra refleja que el poseer vivienda propia da estabilidad emocional a las familias; seguridad ante problemas económicos como bien hipotecable; seguridad ante los cambios climáticos y un lugar de permanencia estable para su socialización como grupo primario.

Costos derivados de la vivienda por mejoras o ampliaciones: Se pudo observar que un alto porcentaje de las viviendas observadas, presentaban algún tipo de mejora, por ejemplo:

Cuadro No. 17

Referencia	Tipo de mejora	Costo Total
CHIM-13	Repello: Q 2,000 Balcones: Q1,200	Q 3.200
SANL-09	Ventanas: Q 1,100	Q 1,100
SANT-11	Ampliación 1 cuarto Q2,000 Repello: Q 1,000	Q 3,000
TRIN-6	Ventanas: Q 325	Q 325

Fuente: en referencia. BSHF: Base De datos. Mejoras.

Esto como indicador, muestra que la vivienda propia genera ahorro. Tal como lo indica Ivonne Solórzano, encargada de Gestión de la FGT *“las personas ya con vivienda comienza a ahorrar, para hacer mejoras en su casa”*³⁷. Poseer una vivienda mejora el patrimonio familiar y establece por lo tanto relación entre inversión y patrimonio.

❑ *De las comunidades donde se asientan los proyectos:*

La visión más optimista de la población entrevistada, hace referencia a que la ubicación corresponde a su lugar de origen, previo a su relación con el conflicto armado. Las respuestas también señalan como ventaja el vivir en la comunidad: espacio para la familia extensa, la relación entre familiares y compañeros de la lucha revolucionaria, se conocen con los vecinos y se apoyan, acceso a la movilización por cualquier necesidad.

Las desventajas generalizadas señaladas en la encuesta, se orientan a problemas macroeconómicos como la falta de empleo y la poca inversión que el Estado realiza en obras de beneficio colectivo. Otras respuestas se matizan según el área geográfica de ubicación, y avance en el proceso de consolidación del proyecto. En ese orden van desde carencia de título de propiedad (Retalhuleu), escasez de agua (Chimaltenango), extensiones insuficientes de terreno para el cultivo agrícola, hortícola o ganadero,

³⁷ Entrevista realizada el 01 de junio de 2004.

inexistencia de servicios de salud pública (ICAL-05), mercados exiguos para la comercialización de tejidos (San Lucas), condiciones climáticas desventajosas para los cultivos y falta de áreas deportivas (Escuintla), etc.

Esas apreciaciones de la población beneficiaria del programa son un llamado a la reflexión a la hora de emprender futuros proyectos habitacionales. Es indispensable garantizar servicios básicos, y dar seguimiento a los procesos de sensibilización para demandar del Estado condiciones mínimas indispensables para un disfrute en condiciones decorosas de existencia.

Al relacionar las apreciaciones de las personas entrevistadas de los siete proyectos tomados como muestras, referido a su situación actual en relación a donde vivían antes, el 50% respondió que la situación es la misma en cuanto a vivienda, salud, educación, ingresos económicos, costo de vida y facilidades de transporte para ir y regresar del trabajo; el 26% oscilan entre estar un poco mejor a mucho peor y el 24% respondieron estar mucho mejor que su situación anterior.

Capital humano

En cuanto a la generación de capital humano por parte de programa de vivienda:

capacitación en materia constructiva: únicamente el 9% respondió que sí recibió capacitación, debido posiblemente a que esta se realizó en horas laborales. Sin embargo, los datos contradicen lo planificado y evaluado por parte del programa de vivienda de la FGT.

En cuanto a la participación de las mujeres en el proceso de construcción las encuestas señalan que implica desde la formación y organización en comités, acarreo de materiales, preparación de alimentos hasta la mano de obra no calificada.

En cuanto a los aprendizajes del proceso de construcción, según información arrojada en la encuesta, indican que lo más significativo fue la experiencia al organizarse y la participación en la construcción. Aprender a trabajar en colectivo fue fundamental porque organizados se puede hacer cosas también en lo individual. Señalan la experiencia del trabajo que lleva una vivienda y sus costos, *“Aprendí que también las mujeres podemos hacer los trabajos de construcción que no sean muy complicados y finalmente el aprendizaje de hacer mezcla y pegar blocks.”*

Con respecto a las propietarias beneficiarias, en cuanto al acceso a espacios de toma de decisiones, con respecto a su vivienda, únicamente el 11% afirmó que sí participaron en actividades relacionadas a la toma de

decisión y aprobación del diseño, así como también convocando a reuniones del comité de mujeres.

En cuanto a los cambios en su modo de vida al acceder a vivienda propia, el 74% de las personas entrevistadas indicó que si hubo cambios por diversas razones, pero la respuesta recurrente, señala que mejoró porque la vivienda ya es adecuada comparada con la anterior, la casa es propia, “*no vivimos amontonados como antes, no pagamos renta, vivimos sin preocupación con respecto a la vivienda*”. Y el restante 26%, indica que no hubo mucha mejoría, sigue la pobreza, las desigualdades, “*hay mucha necesidad pero en algo ayuda*”.

Finalmente, en cuanto a la auto gestión para mejora del habitat, se pueden mencionar los siguientes proyectos gestionados en las comunidades tomadas como muestra: Estufas mejoradas, máquinas de cocer, escuela, lámparas públicas, luz eléctrica, drenajes, adoquinamiento, camino vecinal, carretera, agua potable, ampliación de escuela, polideportivo, farmacia; según la población entrevistada, dichas gestiones las realizaron principalmente con la municipalidad, otras con el FIS y otras con INTERVIDA.

3.3 Impacto económico del programa en la población beneficiada

Entre las principales observaciones a las políticas sociales aplicadas dentro del enfoque de la centralización y los programas universales está el desconocimiento de las necesidades reales de la población usuaria o beneficiaria, en que pueden incurrir ciertos programas gubernamentales. Por otro lado se ha señalado que las políticas universales tienden a tener un alto costo y bajo impacto en la población.

Alternativamente se ha planteado la necesidad de los programas relacionados con la vivienda, la salud y la educación, preferentemente deben ser descentralizados y focalizados para una población específica, por ejemplo, quienes viven en extrema pobreza. Los planteamientos no son excluyentes, pero en el caso específico del programa de vivienda de la Fundación Guillermo Toriello, por los mismos objetivos de la institución, se ha aplicado correctamente la descentralización y la focalización.

En primer lugar se ha llegado a comunidades muy apartadas de las zonas urbanas y como se ha expresado en otros apartados, se ha contado con la participación de la población beneficiaria en las principales decisiones sobre el proceso del proyecto de vivienda.

En segundo lugar, el programa ha llegado directamente a la población objetivo: las y los desmovilizados y desarraigados. En efecto como se puede observar en el cuadro siguiente, de las 3300 viviendas construidas

por el programa el 39% ha ido directamente a población desmovilizada y desarraigada y un 53 a población desmovilizada y comunitaria.

Cuadro No. 18

VIVIENDA CONSTRUIDAS
POR TIPO DE BENEFICIARIO
AÑO 1998 - JUNIO 2004

BENEFICIARIO	VIVIENDAS	%
DESMOVLIZADOS	445	13.48
DESMOVLIZADOS – COMUNITARIO	1765	53.48
DESARRAIGADOS	843	25.55
COMUNITARIO	175	5.30
POBLADORES	72	2.18
TOTAL	3300	100.00

Fuente: elaboración propia, con datos FGT

Nota: año 2004 incluye 341 viviendas en ejecución

Para medir el impacto económico que el programa de vivienda a tenido sobre las familias beneficiaras no se cuenta con registros estadísticos de cual era su situación socioeconómica antes de acceder a la vivienda. Sin embargo contamos con la encuesta realizada la cual nos proporciona información a partir de la percepción del propio beneficiario.

Empleo e ingreso

El empleo y el ingreso quizás son los mejores indicadores que pueden medir el impacto económico. El tener una fuente de trabajo, derivada de tener acceso a la tierra, un negocio propio o como asalariado es el principal medio para obtener ingresos, que dependiendo de su nivel pueden significar un mayor o menor bienestar para la familia.

Del 100% de las respuestas obtenidas se constata que la principal actividad de los beneficiarios es la agricultura. El resto de actividades se distribuye entre obreros, servicios, amas de casa y otros. Con excepción de San Lucas Tolimán y Santiago Atitlán, en las demás comunidades predomina la actividad agrícola, como la principal fuente de ingresos familiares.

Un hecho importante es que la mayoría, equivalente a un 73%, expresaron que su principal actividad laboral la desarrollan dentro de la comunidad. Difiere de esta situación la comunidad 29 de Diciembre en donde 8 personas de 14 manifestaron trabajar fuera de la misma.

Cuadro No. 19

Actividad	Entrevistados	%
Agricultura	107	58
Artesanos u obreros	22	12
Servicios: comercio, educación,	7	4
Otros	16	9
Ama de casa	4	2
Sin especificar	1	1
Sin ingreso	29	16
TOTAL	186	100

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta

Cuadro No. 20

Comunidad	Agricultura	Obreros/as	Servicios	Otros	Ama de casa	Total
Santa Anita	13	1	1	2	1	18
San Antonio Buena Vista	21				2	23
29 de Diciembre	2	1	2	12	2	19
Ical Colotenango	24		2		2	28
San Lucas Tolimán	9	11	2		1	23
Santiago Atitlán	7	7	1	1		16
El Tizate	12	1		1	1	15
La Trinidad	21	1			3	25
Total	109	22	8	16	12	167

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta

**Cuadro No. 21
Lugar de Trabajo**

	Ambas	Dentro de la Comunidad	Fuera de la Comunidad	Total
Santa Anita	2	10	2	14
San Antonio Buena Vista	5	12	1	18
29 de Diciembre		6	8	14
Ical Colotenango	6	11	3	20
San Lucas Tolimán		12	2	14
Santiago Atitlán		14	1	15
El Tizate	3	10		13
La Trinidad		18	1	19
Total	16	93	18	127
En porcentaje	12.60	73.23	14.17	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta.

El nivel de ingreso promedio para todas las comunidades es de Q654.00 entre un rango de Q200 a Q3000.00 mensuales. El mayor promedio lo alcanzan las personas que laboran en instituciones como la OEA en el programa de desminado, como promotor social, agente de seguridad o Perito Contador. En segundo lugar están quienes están en el área de los servicios, como por ejemplo, maestros/as y enfermeras. Sumando el renglón de los *servicios y otros* tenemos un número de 24 personas equivalentes al 13%. Como vemos son una minoría quienes están percibiendo salarios arriba del promedio.

Cuadro No. 22

Actividad	Ingreso Promedio Q
Agricultura	505
Obreros/as y artesanos/as	405
Servicios	979
Otros	1,963
Ama de casa	325
Sin especificar	200
Sin ingreso	0
TOTAL	654

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta.

Por niveles de ingreso, el 65% perciben un ingreso inferior o igual a los Q500.00 al mes. Solamente un 4.3% de la población tiene ingresos entre Q2000.00 y Q3000.00. Desde el punto de vista de SEGEPLAN sobre los indicadores de pobreza, el 32% de la población encuestada vive en una situación de pobreza (59 personas) que tienen un ingreso inferior a los Q366.53 por persona/mes³⁸. Aunque la información no es concluyente en la relación causa - efecto, es previsible que un impacto positivo de los programas de vivienda, como lo veremos más adelante por la percepción de la población beneficiaria, es un incremento relativo de su bienestar al situarse por arriba del promedio del ingreso de la familia guatemalteca, y de la línea de extrema pobreza.

Cuadro No. 23
Número de personas por Actividad Económica y Nivel de Ingreso.

	0 a 500	501 a 1000	1001 a 2000	2001 a 3000	Total
Sin especificar	1	0	0	0	1
Agricultura	65	41	1	0	107
Obreros/as y artesanos/as	17	4	1	0	22
Servicios	3	1	3	0	7
Otros	2	2	4	8	16
Ama de casa	4	0	0	0	4
Sin ingreso	29	0	0	0	29
	121	48	9	8	186

Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta

³⁸ Gobierno de Guatemala, *El Drama de la Pobreza en Guatemala: sus Rasgos y Efectos sobre la Sociedad*. Guatemala, 2001.

El gasto familiar

Respecto al consumo familiar la información no es coherente con el nivel de ingresos reportados, lo cual como sabemos es común en este tipo de información, ya que las familias generalmente tienden a subestimar sus ingresos o a no reportar ingresos estacionales derivados de la venta de productos agrícolas y tampoco incluyen como ingreso, el autoconsumo, por lo que los datos sobre el consumo son mayores que el de los ingresos. Sin embargo la información reportada en la encuestas nos da una imagen sobre la estructura del gasto familiar.

Como sucede con las familias de bajo nivel de ingreso, su principal gasto se destina para la alimentación y gastos de primera necesidad. En conjunto, las comunidades beneficiarias de los programas de vivienda destinan cerca del 50% a la alimentación. Es importante resaltar los gastos reportados en educación: entre colegiatura y costo de uniforme, en el mes anterior a la encuesta se destinaron Q242.00 equivalente el 22% del gasto total familiar. En importancia le siguen los servicios de agua, luz y teléfono que sumados da la cifra de un 13% del gasto familiar.

Cuadro No. 24
Estructura del gasto familiar

Gasto	promedio familia en Q	%
Agua	19.67	1.78
Alimentación	535.24	48.38
Gastos medicina	48.25	4.36
Luz	50.94	4.60
Pago de colegio	93.33	8.44
Teléfono	72.31	6.54
Transporte	77.48	7.00
Útiles escolares, uniformes	159.06	14.38
Vestuario	50.00	4.52
Total	1,106.28	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

El dato anterior es coherente con lo reportado como inversión en bienes muebles. Del total de las personas entrevistadas solamente 36 manifestaron haber comprado algún bien mueble: refrigerador, estufa, mesa de comedor, etc. En efecto con una estructura del gasto donde casi en su totalidad se destina para el consumo de la canasta básica, es marginal el excedente que pueda tener una familia para la compra de bienes duraderos.

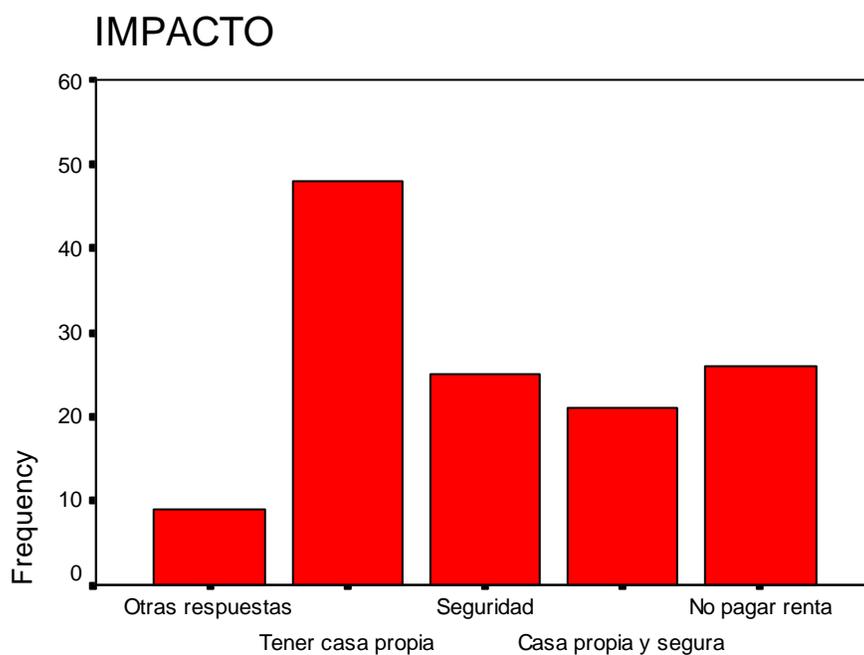
Otra fuente para medir el impacto económico del programa de vivienda de la Fundación Guillermo Toriello es la percepción que las mismas familias beneficiarias tienen. En efecto el cuadro siguiente pone en primer lugar como un beneficio directo, el hecho de contar con una casa propia. Esta respuesta está asociada en otros casos a la seguridad que proporciona tener una casa propia y en otros casos es clara la alusión al beneficio económico de contar con un bien, especialmente porque ya no se tiene que pagar una renta.

Cuadro No. 25
Percepción sobre beneficios de la vivienda

	Número	Porcentaje
Otras respuestas	9	6.98
Tener casa propia	48	37.21
Seguridad	25	19.38
Casa propia y segura	21	16.28
No pagar renta	26	20.16
Total	129	100

Fuente: elaboración propia en base datos encuesta

Grafico No. 7



IMPACTO

IV Impacto del programa de vivienda de la FGT en los programas de vivienda pública

4.1 Experiencia de negociación

Proceso de negociaciones

El Acuerdo Sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad, firmado el 12 de diciembre 1996, define tanto la incorporación a la legalidad como el proceso mediante el cual la militancia de URNG se integra a la vida política, económica, social y cultural en un marco de dignidad, seguridad, con garantías jurídicas y el pleno ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos.

Cuando inició el proceso de incorporación, tanto el gobierno como la comunidad internacional tenían un bajo, casi inexistente interés de involucrarse en el tema de vivienda. Esto básicamente, porque consideraban la vivienda un tema complejo.

Había dos criterios a considerar, el alquiler, que fue influencia de la comunidad internacional principalmente, y el techo mínimo ó techos de emergencia.

Sin embargo a través de negociaciones se logró cambiar esa visión, y romper el esquema de techo mínimo³⁹ que era la solución utilizada en esos momentos, principalmente con la población retornada.

Se tuvo que iniciar por concebir la coordinación para la ejecución de un programa de vivienda, a través del cual, se pudiera ofrecer una vivienda digna a la población beneficiaria. Según la FGT, la vivienda es un derecho humano, en su dimensión integral vinculada a la salud, el medio ambiente, la producción y la seguridad, tal y como lo establecen diversas convenciones y pactos impulsados por las Naciones Unidas (documento electrónico FGT, 2002) suscritos por el Estado de Guatemala.

En este proceso de negociación, uno de los logros que merece resaltarse fue la ampliación de cobertura, en cuanto a la población beneficiaria. Esto se logró en 1999, a través de la integración de los Acuerdos de incorporación y desarraigo. En el caso de la FGT, la falta de integración que se daba para ambas poblaciones en los proyectos, se reflejó en obstáculos, ya que varias comunidades están integradas por ambas poblaciones

³⁹ El modelo de techo mínimo consistía en la donación de techos mínimos cuyos materiales muchas veces no eran aprovechables al construir viviendas más formales.

El papel de las instituciones y espacios :

Las Comisiones de la Paz

Para viabilizar el cumplimiento del Acuerdo Sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad, por etapas, se crearon dos instancias: la Comisión Especial de Incorporación CEI, como la instancia rectora para la etapa de incorporación inicial, integrada por representantes del Gobierno, de URNG, así como los donantes y cooperantes, estos últimos con carácter consultivo. (ASIES, 200..)

Según lo establecido en el Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad⁴⁰, la responsabilidad de la CEI sobre el tema de vivienda sería, la promoción de condiciones de alojamiento apropiadas en la etapa inicial, y el facilitar el acceso a techo a los desmovilizados que se incorporarían al área rural. También se mencionó otorgar facilidades de crédito a los que se incorporarían en el área urbana.

Con la finalización del mandato de la CEI, en diciembre de 1998, se crea el Equipo de Coordinación Operativa -ECO-, para dar seguimiento a la incorporación definitiva. En el tema de vivienda este equipo ha tenido básicamente el papel de facilitador en las negociaciones y la cooperación interinstitucional. Posteriormente, en junio del 2001 se creó la Comisión Técnica de Seguimiento a la Incorporación de la URNG a la Legalidad CSI⁴¹

Otro Espacio importante dentro de las negociaciones de la Paz y la vivienda ha sido Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo de Reasentamiento de la Población Desarraigada por el enfrentamiento armado interno -CTEAR, creada en Julio de 1994 a través del Acuerdo Gubernativo No 434-94

El papel de la comunidad internacional

El apoyo de la comunidad internacional al programa de vivienda para incorporados, inicia poco después de la desmovilización de las fuerzas guerrilleras. En ese momento la comunidad internacional destina sus recursos para cubrir parte de la demanda de vivienda de esta población. Una vez solventada esta situación, el flujo de inversión por parte de la comunidad internacional empezó a decrecer y durante los últimos años su apoyo ha sido bastante reducido.

⁴⁰ Sección C Inciso 44

⁴¹ Acuerdo Gubernativo 193-2001

Las instituciones internacionales que han apoyado el proceso de dotación de vivienda para incorporados han sido: Unión Europea /Cruz Roja Española (Techos Mínimos -ECHO-), Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Ibero América (SECIPI), Solidaridad Internacional (SI), NOVIB, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), AID, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Generalitat Valenciana, la Rioja y el Servicio Latinoamericano y Asiático de Vivienda Popular (SELAVIP).

La sub comisión de vivienda

Las comisiones de la Paz, CEI y CTEAR, impulsaron la creación en 1998 de la Sub comisión de vivienda, dentro de los espacios generados por los Acuerdos de Paz, para el tema específico de la vivienda. Esta sub comisión tiene como objetivo darle seguimiento a todo lo concerniente a la dotación de vivienda a la población desmovilizada de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), población retornada, desarraigada y desplazada interna.

Esta sub-comisión está conformada por representantes de la población desarraigada y desmovilizada, representantes de FOGUAVI (como parte institucional del sector vivienda) y representantes de la Secretaría de la Paz (SEPAZ) como secretaria ejecutiva y mediadora entre las dos partes. A través de este espacio se han alcanzado logros significativos, como se verá posteriormente, para el acceso a una vivienda adecuada a esta población y quienes sobreviven en situación de pobreza en el país.

Las instituciones de Gobierno

Las instituciones de gobierno que han tenido un papel relevante en las negociaciones, logros y obstáculos del Programa de Vivienda son: el MCIV y FOGUAVI para la negociación y otorgamiento de los subsidios que se han utilizado en un 96% de las viviendas que se han construido; y la SEPAZ como mediadora entre la población beneficiaria y las instituciones de gobierno involucradas en el tema.

4.2 Aportes a los programas de vivienda pública

Existen dos líneas importantes que deben resaltarse como aportes del Programa de Vivienda de la FGT a los Programas de vivienda pública, estos son.

Desde el punto de vista técnico

El rompimiento del modelo “techo mínimo” que se utilizaba en los programas públicos para atender las necesidades de vivienda, principalmente en situaciones de emergencia, como en un momento se consideró el reasentamiento de las poblaciones desmovilizadas y desarraigadas.

Haber demostrado, a través de la construcción de más de tres mil viviendas, que es posible con los mismos recursos que utilizan empresas del sector privado, construir viviendas populares de mejor calidad en cuanto a materiales, técnicas constructivas y área de construcción y con una mayor participación de la comunidad, es un logro incuestionable.

Desde el punto de vista de incidencia en políticas públicas:

Es incuestionable el apoyo a la formación de alianzas con otros actores de la sociedad civil, principalmente organizaciones de pobladores, ONG e instituciones académicas involucradas en el tema, para la incidencia en elaboración y ratificación de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz sobre vivienda.

Por otro lado la creación de un vínculo en la ejecución de proyectos - incidencia que ha tenido un impacto en el Programa de Subsidios FOGUAVI-MICV, como se verá a continuación.

4.2.1 Aportes al Programa de subsidios FOGUAVI -MCIV

Los aportes que el Programa de Vivienda de la FGT ha tenido durante el período 1999-2000, en el Programa de Subsidios FOGUAVI -MCIV son:

A finales de 1,999 después de un largo período de negociación de alto nivel con el gobierno, se logró la aprobación de Presupuesto por el Acuerdo Gubernativo 106-99 del 17 de diciembre de 1999. Este Acuerdo estipula los fondos necesarios para cubrir 897 subsidios destinados a grupos de población desmovilizada y desarraigada, a través del programa de FOGUAVI. Es importante mencionar que este logro se vio influenciado en gran medida, por el momento político en que se dio, (final del periodo del gobierno anterior) por lo que pareciera que con este apoyo trataron de justificar de alguna forma el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia de vivienda para la población desmovilizada (Drummond 2000).

CONVENIO FOGUAVI-SEPAZ-CTEAT-ECO

El 2 de diciembre de 1999 fue suscrito un convenio entre FOGUAVI, SEPAZ, CETEAR y el equipo coordinador del mecanismo de seguimiento para la incorporación definitiva ECO, con el objeto de lograr la cooperación entre las instituciones involucradas en dicho convenio: para promover la dotación de subsidios para soluciones habitacionales a las comunidades y personas que se incluyen dentro de la población desarraigada y desmovilizada. Hasta finales del 2001, a través de este convenio, se habían autorizado 537 subsidios por un valor de 6,444,0000.00 (M.L.-MCIV 2001)

Para el año 2,000, se da el Acuerdo Ministerial de Presupuesto 93-2000 del Ministerio de Finanzas Públicas

Este Acuerdo se creó para dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz, específicamente a los Acuerdos de Incorporación y Desarraigo. El FOGUAVI otorga subsidio a la población Desarraigada y Desmovilizada, específicamente en el área rural, para facilitarles el acceso a una vivienda digna. En este acuerdo se asignaron los fondos que readecuaron el presupuesto de FOGUAVI de ese año por la suma de doscientos millones de quetzales, para crear un proyecto de construcción de soluciones habitacionales para la población del área rural, afectada durante el conflicto armado y dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz sobre Incorporación y Desarraigo. Proyectándose a dotar de vivienda a un promedio de 10,476 familias (M.L. MCIV 2000) .

Programa de Vivienda para Desarraigados y Desmovilizados

Este programa es el resultado de las negociaciones de la Comisión Técnica para el Acuerdo sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas (CTEAR), la Comisión de Seguimiento para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad (CSI) y la FGT con el gobierno, como parte del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Este programa fue creado en el año 2000. La FGT es co-ejecutora de dicho programa, a través de un diseño propio que contempla:

- Organización, autogestión y autoconstrucción comunitaria
- Organización de mujeres
- Incidencia comunitaria a nivel local
- Alianzas y concertación con otros actores sociales
- Incidencia en las políticas públicas.

En este caso, el FOGUAVI proporciona un único subsidio a cada núcleo familiar a través de las Entidades Intermediarias Aprobadas⁴² hasta por Q 15,750.00, comprometiéndose la o el beneficiario a proporcionar la cuarta parte del valor total de la vivienda, el cual es aportado en mano de obra y materiales para la construcción de la vivienda. (MCIV 2000).

La vivienda no debe tener menos de 40 metros cuadrados de construcción, tres ambientes separados: dos habitaciones de 3 * 3 metros y un área restante para comedor y cocina como mínimo. Deberá ser de construcción modular, progresiva y mejorable. Se deberán tomar en cuenta las condiciones de clima en el tamaño de ventanas y el cerramiento del techo con los muros. Se deberá respetar la culturalidad de la comunidad en el sentido de la elección de los ambientes y otros (MCIV 2000).

El hecho de que el Ministerio de Comunicación, Infraestructura y Vivienda haya asumido e institucionalizado este Programa de Vivienda es un resultado de la organización y lucha de la población beneficiaria del mismo. No ha sido un proceso fácil y aún falta camino por recorrer, pero es necesario visualizar las razones de la consecución de este logro. Ser un programa de Ministerio implica que hay un rubro destinado a vivienda, un presupuesto asignado institucionalmente para ejecutar, avalado por la firma de un Convenio que lo respalda y que ya es ejemplo de otros programas implementados, como el de descentralización. Haber logrado esto, es un proceso que suma varias experiencias vividas; es un aporte a las políticas públicas, al fortalecimiento de la institucionalidad y por lo tanto a la construcción de la paz. (Berna, Drummond 2004).

Ya en el año 2002, para alcanzar varios de los resultados planteados en ese año, fue necesaria la presión manifestada en diferentes formas, por parte de las comunidades de población desarraigada y desmovilizada, así como el apoyo de la Comisión de Alto Nivel de Vivienda.

El Programa de Desarraigados y Desmovilizados se dividió en dos etapas. La primera que finalizó en diciembre 2002 en la que se otorgaron 5748 subsidios para la construcción de igual número de viviendas. Estas viviendas fueron construidas por 8 desarrolladores dentro de los cuales está la FGT a quien se le asignó el 30%. La Segunda etapa consta de 5,500 viviendas y durante el 2003 se habían aprobado únicamente 1,656 subsidios, a través de 5 desarrolladores, asignándose a la FGT el 19% (M.L. MCIV 2002)

⁴² las EIA son instituciones autorizada para promover el acceso a las soluciones habitacionales. Están agrupadas en dos categorías: a) bancos y sociedades financieras y b) Cooperativas de vivienda, mutuales, organizaciones no gubernamentales y sociedades de vivienda de interés social.

En lo establecido en el POA 2003 de la CSI-CTEAR de la subcomisión de vivienda, elaborado conjuntamente con FOGUAVI, se estableció para el programa de desarraigados y desmovilizados 6,000 subsidios. El Director Ejecutivo de FOGUAVI informó que para el presente año, al programa se le asignaron 3,656 subsidios conformados de la siguiente manera: 1,656 subsidios aprobados en diciembre de 2002 que se ejecutan con presupuesto 2003 y 2000 pendientes de aprobación (SEPAZ, 2003).

El Director Ejecutivo de FOGUAVI se comprometió a que antes de cerrar el año 2003 se elevaran ante la Junta Directiva de FOGUAVI 2,000 expedientes para ser aprobados, para el programa de desarraigados y desmovilizados, lo cual es equivalente a lo solicitado en el renglón de atención a población desarraigada y desmovilizada, en el Presupuesto General de la Nación 2004, por parte del FOGUAVI (SEPAZ, 2003, Manual Operativo de Subsidio Directo para Población Desarraigada, Desmovilizada y Población Circunvecina FOGUAVI).

Durante el año 2003 fue elaborado el Manual Operativo de Subsidio Directo para Población Desarraigada, Desmovilizada y Población Circunvecina FOGUAVI, sin embargo este fue aprobado hasta los primeros meses del año 2004.

El objetivo de este Manual es establecer las normas y procedimientos que el FOGUAVI, las entidades intermediarias, las desarrolladoras, aseguradoras, CTEAR, CSI y beneficiarios deben seguir para la obtención de subsidio directo

El manual especifica que el subsidio directo puede ser para construcción, mejoramiento, ampliación de vivienda y adquisición de lote. Debiendo ser el valor de la solución habitacional, el resultado de la suma del aporte del beneficiario y el subsidio directo otorgado por el Estado. Así mismo se especifica que cuando se trate de construcción de vivienda, como ya se había establecido antes, la solución debe contar con las siguientes características mínimas:

- a. 40 mts 2 construidos
- b. 3 ambientes separados
- c. Modular, progresiva y mejorable
- d. Respeto a la culturalidad
- e. Respeto a condiciones climáticas
- f. Cumplir las normas de construcción del FHA para vivienda mínima.

Las familias beneficiarias deben pertenecer a la población desarraigada por el enfrentamiento armado interno, desmovilizadas/os de URNG y población circunvecina, propuestas por ACPD y FGT y avaladas por la CTEAR Y CSI

respectivamente. (Convenio Marco para el programa de vivienda de población desarraigada e incorporada. 2 octubre 2003, Entre MCIV, CTEAR, CSI.)

A través de este convenio, la entonces ministra del MICIVI se comprometió el 18 de septiembre 2003 a proponer para el Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2004, la ejecución de 66 millones destinados a subsidios para población desarraigada y desmovilizada. Esto con el objeto de poder alcanzar los 200 millones comprometidos en el Acuerdo Ministerial 93-2000. Y garantizar la ampliación presupuestaria para la atención de la población desarraigada y desmovilizada. El compromiso también comprendía aprobar cinco mil seiscientos cuarenta subsidios para el 1ero y 2do años de aplicación del Convenio. Garantizar la supervisión adecuada del Programa y la vigencia del Convenio por cuatro años.

4.3 Aportes a la solución de la problemática de vivienda en el país, impacto socioeconómico

El aporte que ha hecho el programa de vivienda de la FGT puede evaluarse desde varias perspectivas: a nivel nacional, a nivel del municipio y la comunidad, desde el punto de vista de la población beneficiaria o dentro de una valoración de índole cualitativa examinar las repercusiones económicas. Por ser un programa focalizado no es pertinente una evaluación cuantitativa en el ámbito nacional, por lo que nos centraremos en los aportes más específicos.

En términos cuantitativos el programa en su primer año construyó 484 viviendas, tiene un incremento en el siguiente año, hasta llegar al período 2001 - 2002 a la construcción de 1710 viviendas, cifra que equivale al 52% del total construido por la Fundación. Sin embargo, para este año hay un sensible decrecimiento ya que solamente se alcanzarán 399 unidades habitacionales. De ese número están en proceso de construcción 341 viviendas. En total, en el período de 1998 al 2004 la FGT completará 3300 casas.

Cuadro No. 26
VIVIENDAS CONSTRUIDAS
PERÍODO 1998 - 2004

AÑO FISCAL	VIVIENDAS	%
1998 - 1999	484	14.67
2000 - 2001	707	21.42
2001 - 2002	1710	51.82
2003 - 2004	399	12.09
TOTAL	3300	100.00

Fuente: elaboración propia, con datos FGT
Nota: año 2004 incluye 341 viviendas en ejecución

Geográficamente el programa ha tenido presencia en 42 municipios distribuidos en 13 departamentos. Los departamentos más beneficiados han sido Alta Verapaz, El Quiché, Quetzaltenango y Huehuetenango. Dichos departamentos han captado el 58% de las viviendas construidas. Los menos favorecidos han sido Chimaltenango, 3%, Suchitepéquez, 3%, y Retalhuleu con 0.6%.

Cuadro No. 27
VIVIENDAS CONSTRUIDAS
POR DEPARTAMENTO
AÑO 1998 - JUNIO 2004

DEPARTAMENTO	VIVIENDAS	%
Alta Verapaz	579	17.55
Quiche	571	17.30
Quetzaltenango	381	11.55
Huehuetenango	369	11.18
Petén	311	9.42
Sololá	291	8.82
Guatemala	232	7.03
Escuintla	195	5.91
San Marcos	155	4.70
Chimaltenango	100	3.03
Suchitepéquez	96	2.91
Retalhuleu	20	0.61
TOTAL	3300	100.00

Fuente: elaboración propia, con datos FGT

Nota: año 2004 incluye 341 viviendas en ejecución

Durante el período que se está evaluando, la FGT ha administrado fondos por un valor de Q65.9 millones, los cuales provienen del subsidio directo, el aporte de la población beneficiaria y las donaciones. Si consideramos la naturaleza de la Fundación, es un monto importante, aunque limitado como para ejercer una influencia en el mercado de la construcción.

En términos porcentuales, la Fundación ha administrando subsidios con un valor equivalente al 3.86% del total del presupuesto ejecutado por FOGUAVI. Si además agregamos los aportes de las y los beneficiarios y las donaciones, el porcentaje se eleva al 5.6%.

La importancia e impacto de la fundación, por lo tanto, no reside en el volumen de sus operaciones respecto al conjunto del sector vivienda, sino en el impacto que se ejerce a nivel municipal y de la comunidad, además

del aporte sobre la concepción de la vivienda popular y la participación de la población beneficiaria.

Cuadro No. 28

Fondos Ejecutados por FOGUAVI y la Fundación Guillermo Toriello. Período 1998 - 2004. (En Quetzales y porcentajes)			
Presupuesto FOGUAVI	Ejecutado	1176967914	100.00
Subsidios ejecutados por FGT		45,389,250	3.86
Aporte de los beneficiarios		14,974,659	1.27
Donaciones		5,569,591	0.47
Total administrado por la FGT		65,933,501	5.60

Nota: para el año 2004 se estimó el 56% equivalente el promedio de 1998 al 2003.
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la FGT. Presupuesto FOGUAVI, Memoria de labores .

Otra forma de medir el potencial impacto del programa de vivienda es determinar en qué medida los proyectos que está desarrollando la FGT se ubican en zonas de pobreza y extrema pobreza. Este análisis es importante ya que de ubicarse los proyectos en zonas deprimidas o en situación de extrema pobreza se espera un impacto positivo por varias razones:

Aunque el valor total de los fondos administrados por la FGT, en términos relativos es bajo, respecto al total del presupuesto de FOGUAVI, en términos absolutos si es importante el impacto que sobre la comunidad tiene el drenaje de fondos que se realiza a través de la Fundación.

La inversión genera un activo para la familia, pero además genera demanda de productos locales ligados a la construcción. Por lo tanto, a través de la inversión en vivienda popular se tiene un doble impacto: como política social está contribuyendo a elevar el nivel de bienestar de las familias, y en lo económico, se genera inversión, empleo y con ello mejores condiciones de vida.

El impacto positivo de la construcción de vivienda popular es importante tenerlo en cuenta, ya que el programa de la Fundación Guillermo Toriello está teniendo incidencia en regiones del país que se caracterizan por sus altos niveles de pobreza y de extrema pobreza. En el cuadro siguiente se puede observar dicha situación. En efecto, el promedio de pobreza a nivel nacional es del 54%, mientras que en los 40 municipios del interior del país donde la Fundación ha desarrollado proyectos de vivienda, tienen un promedio de pobreza del 73.1, con algunos municipios que alcanzan la cifra del 95.7% como es el caso de Colotenango. La misma situación se puede decir de la extrema pobreza. El índice a nivel nacional es del 17% el promedio de los 40 municipios es del 27.9% con municipios que llegan a tener una población del 61.1% en extrema pobreza. Tal es la situación en Santa María Cahabón, en Alta Verapaz. (En estos porcentajes se ha excluido al departamento de Guatemala).

Grafico No. 8

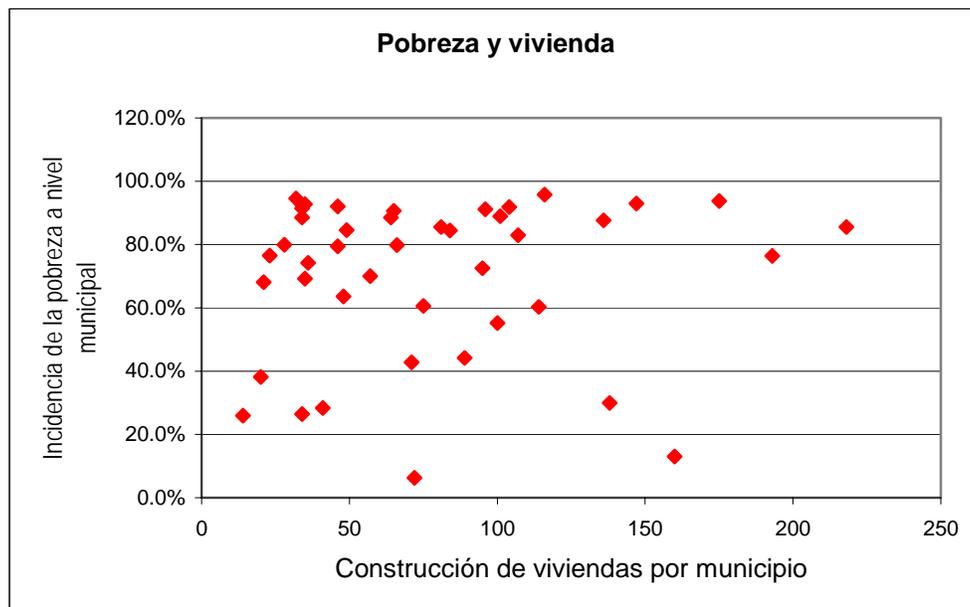
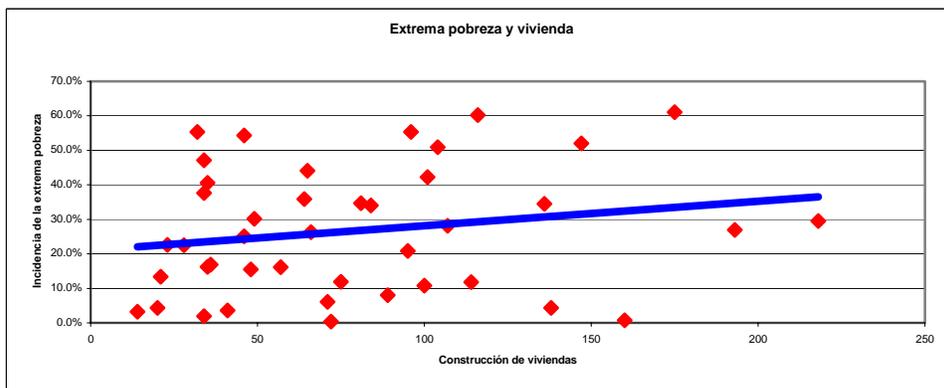


Grafico No. 9



Departamento	Municipio	Viviendas Construidas	Incidencia de Pobreza
Guatemala	Guatemala	72	6.3%
Guatemala	Villa Nueva	160	13.0%
Chimaltenango	Zaragoza	100	55.2%
Escuintla	Escuintla	138	29.9%
Escuintla	Guanagazapa	57	70.0%
Sololá	San Lucas Tolimán	193	76.4%
Sololá	Santiago Atitlán	66	79.8%
Totonicapán	Santa Lucia La Reforma	32	94.5%
Quetzaltenango	Quetzaltenango	14	25.9%
Quetzaltenango	San Miguel Sigüilá	36	74.3%
Quetzaltenango	San Juan Ostuncalco	95	72.5%
Quetzaltenango	Concepción Chiquirichapa	23	76.5%
Quetzaltenango	San Martín Sacatepéquez	107	82.9%
Quetzaltenango	Colomba	35	69.2%
Quetzaltenango	Coatepeque	71	42.8%
Suchitepéquez	Cuyotenango	75	60.6%
Suchitepéquez	Santo Domingo	21	68.2%
Retalhuleu	Retalhuleu	20	38.1%
San Marcos	San Marcos	41	28.3%
San Marcos	Comitancillo	65	90.7%
San Marcos	Nuevo Progreso	49	84.5%
Huehuetenango	San Pedro Necta	101	88.9%
Huehuetenango	San Idelfonso Ixtahuacán	104	91.9%
Huehuetenango	Colotenango	116	95.7%
Huehuetenango	San Antonio Huista	48	63.7%
Quiche	Chiché	64	88.6%
Quiche	Zacualpa	84	84.4%
Quiche	Chajul	35	92.8%
Quiche	Cunén	136	87.6%
Quiche	Nebaj	218	85.5%
Quiche	San Andrés Sajcabajá	34	88.6%
Alta Verapaz	Panzos	81	85.6%
Alta Verapaz	Senahú	34	91.4%
Alta Verapaz	Santa María Cahabón	175	93.8%
Alta Verapaz	Chisec	147	93.0%
Alta Verapaz	Chahal	46	92.0%
Alta Verapaz	Fray Bartolomé de las Casas	96	91.2%
Petén	San Benito	34	26.5%
Petén	San Andres	28	80.0%
Petén	La Libertad	46	79.4%
Petén	San Francisco	89	44.2%
Petén	Santa Ana	114	60.4%
Total		3300	70.1%

V. Propuesta: El programa de vivienda de la FGT como modelo

Condiciones de replicabilidad:

- a. Aspectos Técnicos: ampliar materiales, implementar tecnología apropiada, mejorar el modelo, servicios básicos, equipamiento. Debe revisarse si el marco actual institucional, permite la replicabilidad. Desagregar datos por sexo.
- b. Aspectos económicos: Es vulnerable la replicabilidad del programa si la construcción de las viviendas está sujeta a Fondos Públicos a partir del subsidio. Esta condición impide planificar por mas de cuatro años, lo que no permite considerar al programa como estratégico. Por otro lado No cualquier ejecutor puede hacer ese tipo de construcción, pues requiere de ciertas características para empatar con la comunidad, es decir que exista una sinergia entre constructor y organización gestora.
- c. Aspectos sociales: Mínimo de organización comunitaria que viabilice la creación de dichos espacios de organización social.
- d. Aspectos políticos: Incidencia en políticas y planes públicos, tanto en la política nacional de vivienda y en el proceso de descentralización del país.

VII. Conclusiones:

Por factores estructurales que tienen que ver con los niveles de pobreza y extrema pobreza en que vive la población, bajos niveles de inversión pública social, desempleo, estructuras y prácticas monopólicas derivadas de la concentración del ingreso, el enorme problema de la vivienda no puede ser resuelto sobre la base del mercado. Este mecanismo es posible solo para ciertos estratos altos de la población con capacidad de compra de una vivienda o con posibilidades de acceder al crédito. El resto de la población, que vive en situación de extrema pobreza, requiere de alternativas donde se hace necesaria la participación activa del Estado y de la sociedad civil. En ese sentido, los programas de subsidio, adecuadamente estructurados, focalizados y administrados eficientemente son necesarios. Un ejemplo de ello es el buen desempeño que ha tenido la Fundación Guillermo Toriello como institución no gubernamental ni privada en la administración y ejecución de su programa de vivienda con financiamiento que proviene del sector público.

El fortalecimiento institucional es una condición para ir avanzando en la reducción del déficit habitacional. Se cuenta con una política de vivienda, recientemente aprobada, que favorece políticas hacia los sectores que viven en zonas precarias y de alto riesgo, y en general abre posibilidades de focalización hacia la población en pobreza y extrema pobreza. Es necesario revisar la Ley Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos para hacerla compatible con la política de vivienda, la creación de un Ministerio o viceministerio de vivienda, así como la formulación y puesta en práctica de programas de largo plazo, que no dependan de coyunturas políticas, cambios de gobiernos o corruptelas que se reparten paquetes de subsidio para ejercer el clientelismo político. Así mismo, es necesario readecuar el presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado con el fin de elevar el gasto social, incluyendo la asignación presupuestaria para vivienda, la cual debe ser superior al 0.5% del PIB.

La experiencia de la Fundación Guillermo Toriello documenta la importancia de la sociedad civil, de la participación de las y los ciudadanos en la toma de decisiones que les afecten y/o beneficien, tal es el caso de ubicación, diseño, etc., de la vivienda.

En materia de eficiencia, el programa de la FGT demuestra ser un programa de subsidios con participación de la sociedad civil, tan eficiente como la iniciativa privada. La Fundación ha logrado costos de operación y construcción de vivienda muy por debajo de las constructoras privadas, a tal extremo que éstas reconocen que no pueden competir con los costos, con que opera la FGT, manteniendo niveles óptimos de calidad.

La Fundación debe reexaminar los diseños de las viviendas, ya que existen patrones culturales y necesidades específicas por clima, materiales, etc., que no pueden ser uniformemente aplicados a cualquier comunidad. Las entrevistas de campo hicieron evidente que el concepto de *casa* es diferente en el área urbana y en el área rural.

Tal como se examinó en el apartado de los costos en la construcción de una vivienda que logra la Fundación, la información disponible indica que hay costos indirectos en que se incurre y que no son adecuadamente registrados como parte de los costos de vivienda. En nuestra opinión debe visibilizarse esos gastos, que de hecho vienen a ser un aporte de la Fundación.

De parte de todo el personal de la Fundación que se entrevistó o requirió información hubo disposición y amplia colaboración. Esa fluida y abierta relación permitió detectar algunas deficiencias estadísticas, que para futuros análisis deben ser superados.

La Fundación ha demostrado, en la práctica, la viabilidad de un programa de subsidios y la participación de organizaciones de la sociedad civil. El equipo de consultores es de la opinión, que además de la viabilidad, el programa que impulsa la Fundación es sostenible y replicable pero bajo determinadas condiciones: en primer lugar el subsidio, la eliminación de la corrupción y del clientelismo político; la organización y participación de la comunidad, la sensibilidad del ejecutor hacia programas de vivienda popular, la cultura y tradiciones y dinámicas de cada comunidad.

En la sostenibilidad se debe poner atención al monto del subsidio y la inflación, de tal manera que se pueda mantener constante el valor o capacidad de compra del subsidio. Probablemente una forma puede ser indexar el subsidio al índice de precios de la rama de la construcción.

Aunque no se detectaron los mecanismos de transmisión de cómo el programa de vivienda impacta económicamente a una comunidad o municipio, la información y la encuesta reflejan, en primer lugar, que se está beneficiando a una población ubicada en zonas de amplia y extrema pobreza; en segundo lugar, la población beneficiaria percibe y expresa que tiene beneficios económicos al tener acceso a una vivienda digna. No es solo el hecho de contar con un patrimonio familiar, sino el ahorro económico que le representa ya no tener que pagar alquiler, así como la certeza y seguridad que la nueva vivienda le proporciona.

La encuesta también reflejó el fortalecimiento o ampliación del capital social de las comunidades.

VII. Fuentes Bibliográficas citadas y consultados

1. Manual de procedimientos. Programa de Vivienda. 2000- 2001.
2. Presentación proceso social. Actividades previas - preinversión población meta 03-06 2003.
3. POA 2004. Programa de Vivienda FGT.
4. Capacitación sobre aspectos administrativos. Técnicos de campo y promotor social. Programa de Vivienda FGT.
5. Reactivación y legalización de Comités de Mujeres y/o mixtos. (SMD).
6. Capacitación para la autogestión y ejecución del Programa de Vivienda. Informe de resultados PNUD-Programa de Vivienda. 2003.
7. Casanova, Fernando. Formación Profesional y Relaciones Laborales. Montevideo: CINTERFOR, 2003. 77 páginas.
8. Organización de Comités: Mujeres/General. Hoja de calculo excel.
9. Unidad Técnica de Vivienda: descripción técnica de construcción de vivienda. Modelo FGT 43. Presentación en PP. 30-07-2003.
10. Evaluación 1999. Programa de Vivienda, FGT.
11. Evaluación 2002. Programa de Vivienda, FGT.
12. POA 2001-2002. Programa de Vivienda FGT.
13. POA 2003. Programa de Vivienda, FGT.
14. POA Documentación 2003. Programa de Vivienda, FGT.
15. Organización participativa. Programa de Vivienda, FGT. (SMD).
16. Experiencia de la FGT en Desarrollo Comunitario. (SMD).
17. Proyecto de Capacitación en Autoconstrucción. Programa de Vivienda, FGT. 11-01-2000.
18. Fondos Sociales. Programa de Vivienda, FGT. 14-12-2000.
19. Documento de Capacitación. Junio de 2000. (SMD).
20. Manual de Procedimientos. Programa de Vivienda, FGT. 14-12-2000.
21. Capacitación grupos de beneficiarios- FOGUAVI. Memoria de Taller de Desarrollo Comunitario y Vivienda. 15-12-2000.

22. Capacitación Grupos de Beneficiarios, para promotores del área de Desarrollo Comunitario. FGT. 15-12-2000.
23. Planificación de Vivienda 2000.
24. Política Nacional de Vivienda. 2001.
25. Metodología participativa. Caso Guatemala, comunidad 29 de diciembre. Presentación en PP. Programa de Vivienda, FGT.
26. Base de Datos: BSHF.
27. Berna Angel y Carrillo, Eduardo. Sistematización de la experiencia de la FGT en el campo de la vivienda. SEPAZ. Guatemala, 2000.
28. ARREAGA ESPINOZA, Lesbia Rossana; *Mujeres en concreto: guatemaltecas en la búsqueda de soluciones dentro de un campo tradicionalmente masculino: la construcción* tesina para obtener la "Especialización en estudios de género". Fundación Guatemala, septiembre 2003.
29. CAERO, Maria Isabel: *Conferencias del curso regional "Mejoramiento del hábitat popular en América Latina 2002 "Planificación Participativa con enfoque de género"*
30. Cochabamba, Bolivia, Octubre de 2002
31. CARRERA, Amanda Lorenza: *Propuesta metodológica para la incorporación de enfoque de género en proyectos de vivienda popular" Tesina de Postgrado en estudios de género*
32. URL, facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Fundación Guatemala, Guatemala, Agosto de 2001
33. HIERRO, Graciela: *Epistemología ética y género*
34. www.rehue.csociales.uchile.cl/genero
35. JIMÉNEZ, Helga: *Las mujeres y la autoconstrucción*
36. Revista especial Fem/press, Costa Rica, 1996
37. LAGARDE, Marcela: *Género y Feminismo: Desarrollo humano y democracia*. Ediciones Horas y Horas. Madrid, España 1997
38. LANDAETA, Graciela: *Estrategias para el hábitat popular: Estudio comparativo en Nicaragua, México, Guatemala, Cuba, Panamá, Costa Rica y El Salvador*
39. Universidad de Lund, Suecia
40. Suecia, 1997

41. LAMAS, Marta: *La antropología feminista y la categoría de género*. Nueva Antropología, 30, México, 1986
42. NAVARRO Marysa, Catherine Stimpson (compiladoras): *Sexualidad, género y roles sexuales*. Fondo de la Cultura Económica. Argentina, 1999
43. PISANO, Margarita: *Pasos Críticos*.
44. www.rebellion.org/mujer
45. SEGOVIA MARIN, Olga: "Proposiciones: Género, Mujer y Sociedad"; Espacio y Género, Chile, 1992
46. SOLARES, Humberto: *Vivienda y Estado: Políticas y producción del hábitat popular en América Latina*
47. PROMESA/IIA/UMSS; Cochabamba, Bolivia, 1999
48. Coordinación para América Latina y el Caribe Red mujer y hábitat/LAC - CISCOSA - UNIFEM: *Guía para la formulación y ejecución de políticas municipales dirigidas a mujeres*. Cuaderno de Trabajo, Programa de Gestión Urbana; Ecuador, mayo del 200
49. *Plan de Trabajo "Vivienda, Equidad y Desarrollo Social"*
50. Comisión de Alto Nivel, Gobierno de Guatemala, enero del 2001
51. Organización de las Naciones Unidas ONU: *Guatemala: La fuerza incluyente del desarrollo humano 2000*.
52. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, Guatemala, 2000
53. Folleto informativo No. 21: *El derecho humano a una vivienda adecuada*; Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Ginebra, Suiza
54. "Género en la planificación local", *Guía para operadoras y operadores: Programa de Planificación y Políticas de Género*
55. Development Planning Unit, University College London COBIJO, Hábitat y Desarrollo, Santiago de Chile, 1999
56. *De Exclusión y género*
57. www.querencia.psico.edu.uy
58. Berna Angel, Drummond Sandra (2004)
59. El Proceso de Institucionalización del Sector Vivienda en Guatemala
60. *(borrador final)* Preparado para Serie Cuaderno de Análisis Publicación del Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio-Habitacional PROMESHA

61. Fundación Guillermo Toriello (200...)
62. Programa de Vivienda. Soluciones Habitacionales para la Paz y el Desarrollo en Guatemala
63. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala - MINUGUA (2001) Informe de Verificación: La Política de vivienda en el marco de los Acuerdos de Paz.
64. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala - MINUGUA (1997) Acuerdos de Paz. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Guatemala.

VIII. Anexos

Anexo No. 1

Glosario. definiciones teóricas sobre el enfoque de género. (Maya Varinia Alvarado Chávez)

Empoderamiento de las Mujeres:

Termino acuñado en la Conferencia Mundial de las mujeres en Beijing (Pekín) para referirse al aumento en la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y acceso al poder. Actualmente esta expresión conlleva también otra dimensión: la toma de conciencia del poder que individual y colectivamente ostentan las mujeres y que tienen que ver con la recuperación de la propia dignidad de las mujeres como personas.

Espacio Doméstico:

Se identifica con el ámbito reproductivo, con el espacio de “inactividad” donde tiene lugar la crianza, los afectos y el cuidado de las personas dependientes, es decir, donde se cubren las necesidades personales. En este espacio es donde se ha colocado tradicionalmente a las mujeres.

Espacio Privado:

Es el espacio y el tiempo propio que no se dona otras personas, que se procura para si mismas, alejadas de espacio domestico o publico; es ese espacio en el que las personas se cultivan para proyectarse luego en el ámbito publico. Según Soledad Murillo, la privacidad es una parcela de la que disfrutan principalmente los hombres y que en el caso de las mujeres tiende a con-fundirse con lo domestico, hurtándoles ese espacio para si.

Espacio Público:

Se identifica con el ámbito productivo, con el espacio de la actividad, donde tiene lugar la vida laboral, social, política, económica; es el lugar de participación en la sociedad del reconocimiento. En este espacio es donde se han colocado los hombres tradicionalmente.

Equidad de Género:

Se entiende como una relación de equivalencia en el sentido de que las personas tienen el mismo valor, independientemente de su sexo, y por ello son iguales.

Indicadores de Género:

VARIABLES de análisis que describen la situación de las mujeres y hombres en la sociedad. La desagregación de los datos por sexo es un indicador básico que da paso a otros indicadores explicativos de la realidad.

Perspectiva de Género:

Tomar en consideración y prestar atención a las diferencias entre mujeres y hombres en cualquier actividad o ámbito dados en una política o programa.

Transversalidad:

Integrar la perspectiva de género en el conjunto de acciones y políticas. Integrar sistemáticamente las situaciones, prioridades y necesidades respectivas de mujeres y hombres en todas las políticas con vistas a promover la igualdad abiertamente.

Anexo No. 2

ANEXO A

Guatemala: PIB, gasto total, social y FOGUAVI

Período 1998 - 2004.

(En millones de Quetzales)

	PIB	Gastos Totales	Fondos sociales ejecutados	FOGUAVI presupuestado	FOGUAVI ejecutado
1998	124,022.5	15,517.1	1,883.5	273.8	237.9
1999	135,287.0	18,728.2	2,353.2	389.1	382.5
2000	149,743.0	19,109.8	1,677.9	167.6	9.9
2001	164,870.1	21,327.0	2,144.2	211.2	100.0
2002	181,996.4	22,541.1	2,199.0	211.0	98.5
2003	196,396.3	26,333.4	2,321.9	299.5	160.6
2004	211,316.5	33,029.9	n.d.	332.4	n.d.

Fuente: MINFIN, *Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado*, Años 1998 al 2004.

Anexo "C"

Estimación monetaria de costos no contabilizados en el costo de una vivienda.

Para construcción de 500 viviendas/año

	mes	año
Dirección	20000	348,000
Programación financiera	10000	174,000
Gestión de proyectos	8000	139,200
Servicios de Informática	8000	139,200
Herramientas administrativas y de control		50,000
Servicio de monitoreo de obra		36,000
Técnicos y promotores con bajos salarios	15000	261,000
TOTAL		

Fuente: Fundación Guillermo Toriello