

**Documentos de proyectos**

**Recolección y selección de  
información sobre programas de  
regularización del suelo e  
informalidad en Guatemala**

**Sandra Drummond Lewis**



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Este documento fue elaborado por Sandra Drummond, consultora, en el marco del proyecto "Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe" desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas. La versión final de este documento fue preparada por la consultora Silke Schulte.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.58

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	6
I. Marco legal .....	7
1. Leyes generales en el ámbito nacional.....	7
1.1 Constitución Política de la República de Guatemala .....	7
1.2 Código Civil .....	8
1.3 Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y Acuerdos de Paz .....	8
2. Marco Legal para la Legalización de la Tierra .....	9
2.1 Antecedentes generales.....	9
2.2 Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación, a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza .....	10
2.3 Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Ubicados en Proyectos Ejecutados por el extinto Banco Nacional de la Vivienda, a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza .....	12
3. Regulación municipal .....	14
3.1 Código Municipal .....	14
3.2 Ley de Parcelamientos Urbanos .....	14
3.3 Reglamento de Urbanización y Fraccionamiento en el Municipio y Área de Influencia Urbana de la Ciudad de Guatemala .....	15
3.4 Ampliación de la Regulación Urbana Municipal relativa a las normas de urbanización y construcción de vivienda de interés social o de quinta categoría.....	15
3.5 Propuesta: Reglamento Único de Construcción y Desarrollo Urbano .....	15
3.6 Reglamento de Control Urbano para las zonas bajo régimen especial de protección por riesgos .....	15
4. Legislación y regulación ambiental .....	16
4.1 Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente .....	16
5. Marco fiscal .....	16
6. La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) .....	17
6.1 Acceso a la Tierra.....	17
II. Programas y proyectos de regularización y legalización de tierra urbana .....	19
1. Programa de Urbanización de El Mezquital - PROUME. (DHAVI, Comunidad, UNICEF, Banco Mundial).....	20
1.1 Antecedentes.....	20

1.2	Descripción del programa.....	21
1.3	El papel de las instituciones .....	24
1.4	Financiamiento .....	25
1.5	Beneficiarios .....	26
1.6	La coordinación interinstitucional .....	26
1.7	La participación y organización comunitaria .....	27
1.8	Impacto de PROUME en la comunidad .....	28
1.9	Lecciones del PROUME.....	28
2.	Proyecto de mejoramiento de barrios del Área Metropolitana de Guatemala PROMEBA (Ministerio de Finanzas Públicas, Municipalidades, Banco Mundial) .....	29
2.1	Antecedentes.....	29
2.2	Objetivos.....	30
2.3	Cobertura y plazos .....	30
2.4	Organización y estructura del PROMEBA.....	31
2.5	Financiamiento .....	32
3.	Proceso de Legalización en Barrios Informales (Ventanilla Social – Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV)) .....	34
3.1	Antecedentes.....	34
3.2	Financiamiento .....	34
3.3	Costo de la tierra .....	34
3.4	Normas .....	35
3.5	Ejecución .....	35
3.6	Evaluación del proceso .....	36
4.	Proceso de Legalización de la Tierra (Dirección de Bienes del Estado).....	36
4.1	Antecedentes.....	36
4.2	Estructura y organización .....	37
4.3	Ejecución .....	37
5.	Programa de Consolidación Legal y de Asentamientos Precarios (Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular – UDEVIPO) .....	38
5.1	Antecedentes.....	38
5.2	El programa .....	38
5.3	El proceso de legalización .....	39
6.	Programa Combate a la Pobreza Urbana (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) / Banco Interamericano de Desarrollo (BID) .....	40
6.1	Antecedentes.....	40
6.2	Objetivos.....	40
6.3	Cobertura.....	40
6.4	Plazos .....	42
6.5	Organización y estructura del programa .....	42
6.6	Financiamiento .....	43
6.7	Componentes del programa .....	44
6.8	Fases de desarrollo de los proyectos .....	46
6.9	Criterios de evaluación de proyectos .....	46
6.10	Plan piloto .....	47
III.	Informalidad urbana .....	48
1.	Antecedentes generales .....	48
2.	Los asentamientos precarios o informales y su población .....	49
3.	La tenencia de la tierra en los asentamientos precarios .....	50

#### Índice de Tablas

Tabla 1	Valor de la tierra de acuerdo a ingresos FAMILIARES, (en equivalente a US\$) .....	11
Tabla 2	Porcentajes de costos de la urbanización por tamaño de lote .....	23
Tabla 3	Requerimientos financieros programa PROUME, (cantidades en moneda nacional – quetzales) .....	25
Tabla 4	Beneficiarios del PROUME .....	26
Tabla 5	Fondos PROMEBA (en equivalente a US \$) .....	33

Tabla 6	Presupuesto estimado para ejecución del PROMEBA (en equivalente a US \$).....	33
Tabla 7	Inversión estimada por familia (en equivalente a US\$) .....	33
Tabla 8	Actividades Ventanilla Social 1998 – 2001 .....	36
Tabla 9	Proceso de legalización terrenos del Estado.....	37
Tabla 10	Proceso de legalización terrenos propiedad BANVI – UDEVIPO.....	39
Tabla 11	Cobertura Programa Combate a la Pobreza .....	41
Tabla 12	Costo y Financiamiento Programa Combate a la Pobreza (en millones de US\$) .....	43
Tabla 13	Inversión por lote .....	44
Tabla 14	Cantidad de asentamientos registrados en la Dirección de Bienes del Estado, según tipo de INFORMALIDAD .....	50
Tabla 15	Cantidad de asentamientos registrados en el CIV según tipo de informalidad en el año 2002 .....	51
Tabla 16	Población urbana, registrada en CIVI por tipo de informalidad en el año 2002 .....	51
	Bibliografía.....	52

## Resumen

El documento describe el marco legal de la tierra en Guatemala, el cual está contenido en forma general en el Código Civil, que a través de las disposiciones sobre el tema establece el derecho a la propiedad privada de la tierra, sus limitaciones y relaciones que en torno a ésta pueden ejercerse.

En forma más específica se encuentra en la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y los Acuerdos de Paz que hacen énfasis en la responsabilidad del el Estado de garantizar la propiedad sobre la vivienda y promover la regularización de la tierra.

Para los procesos de transferencia de tierra urbana producto de invasiones, en reacción a lo establecido en el marco legal anterior, del año 1997 a la fecha, se han creado tres instrumentos legales para la resolución de estos procesos. Dentro de estos instrumentos legales es importante resaltar las limitaciones de estas Leyes o Decretos con relación a su vigencia de corto plazo y la falta de una base y coordinación institucional clara y adecuada. Lo anterior tiene como consecuencia, que los procesos de legalización de la tierra sean sujetos de manipulación política por parte de los gobiernos de turno, y ha impedido que estos procesos se den en forma masiva y continua.

Este documento analiza además en el contexto de la regulación municipal, la legislación y regulación ambiental, el marco fiscal y la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH).

Otro tema de importancia en este contexto son los programas y proyectos de Regularización y Legalización de tierra Urbana, donde se revisan seis programas actuales de Guatemala, y de cada uno de ellos sus objetivos, cobertura, plazos, organización, estructura del proyecto, financiamiento y fases de ejecución.

Finalizando el análisis, se revisa la situación de los asentamientos ilegales, es decir la poca información accesible sobre la informalidad Urbana. En Guatemala no se cuenta con diagnósticos y censos completos y confiables sobre la informalidad urbana. La información existente es parcial y los resultados varían de un estudio a otro, al parecer, responden a los intereses de las instituciones que los elaboran, por lo que el análisis solo responde a la información existente.

## I. Marco legal

El marco legal de la tierra en Guatemala está contenido en forma general en el Código Civil, que a través de las disposiciones sobre el tema, establece el derecho a la propiedad privada de la tierra, sus limitaciones y relaciones que en torno a ésta pueden ejercerse. En forma más específica se encuentra en la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y los Acuerdos de Paz que hacen énfasis en la responsabilidad del el Estado de garantizar la propiedad sobre la vivienda y promover la regularización de la tierra.

### 1. Leyes generales en el ámbito nacional

Para los procesos de transferencia de tierra urbana producto de invasiones, en reacción a lo establecido en el marco legal anterior, del año 1997 a la fecha, se han creado tres instrumentos legales para la resolución de estos procesos. Resaltando dentro de las limitaciones de estas Leyes o Decretos su vigencia de corto plazo y la falta de una base y coordinación institucional clara y adecuada. Esto ha permitido que los procesos de legalización de la tierra sean sujetos de manipulación política por parte de los gobiernos de turno, y ha impedido que estos procesos se den en forma masiva y continua.

#### 1.1 Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución de la República no aborda el tema de la tierra en forma directa, sino a través de los siguientes temas:

- Propiedad privada, se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. El Estado garantiza el ejercicio de este derecho.<sup>1</sup>
- Expropiación, que en casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas.
- Vivienda, el Estado debe fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto que el mayor

---

<sup>1</sup> Artículo 39 Constitución Política de la República de Guatemala

número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad. Cuando se trate de viviendas emergentes o en cooperativa, el sistema de tenencia podrá ser diferente.<sup>2</sup>

- Enajenación de los bienes nacionales, solo podrán ser enajenados en la forma que determine la ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y sus objetivos fiscales.<sup>3</sup>

## 1.2 Código Civil

El Código Civil establece, sobre la propiedad privada, entre otros:<sup>4</sup>

- Son bienes de propiedad privada los de las personas individuales o jurídicas que tienen título legal.
- La propiedad puede ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público, previa indemnización determinada de conformidad con la ley de la materia (Ley de Expropiación Forzosa, Decreto No 529).

Sobre la posesión<sup>5</sup>

- La posesión da al que la tiene, la presunción de propietario, mientras no pruebe lo contrario.
- Para que la posesión produzca el dominio se necesita que esté fundada en justo título, adquirida de buena fe, de manera continua, pública y pacífica y por el tiempo señalado en la Ley.
- Tratándose de bienes inmuebles, la posesión por diez años...da derecho al poseedor para solicitar su titulación supletoria, a fin de ser inscrita en el Registro de la Propiedad.
- La posesión registrada de un inmueble, una vez consumado el término de diez años desde la fecha de inscripción del título en el Registro de la Propiedad, se convierte en inscripción de dominio y puede oponerse a cualquiera otra inscripción de propiedad relativa al mismo bien.

En lo que se refiere al registro de la tierra, en la legislación de Guatemala las transacciones de bienes inmuebles, para que sean válidas, deben estar registradas en el Registro de la Propiedad Inmueble. Esta institución tiene como objetivo la inscripción, anotación y cancelación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.<sup>6</sup> A pesar de su importancia dentro del marco de leyes e instituciones que regulan la adquisición y transferencia de la propiedad de la tierra en Guatemala, los procesos para el registro e información sobre propiedades pueden ser bastante lentos.

## 1.3 Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y Acuerdos de Paz

La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos,<sup>7</sup> dentro de sus principios rectores establece que *el Estado debe garantizar el reconocimiento legal y el ejercicio de propiedad sobre la vivienda.*

<sup>2</sup> Inciso G Artículo 119 Constitución Política de la República de Guatemala

<sup>3</sup> Artículo 124 Constitución Política de la República de Guatemala

<sup>4</sup> Artículos 64 y 109 Código Civil

<sup>5</sup> Artículos 617,620,633 y 637 Código Civil

<sup>6</sup> Artículo 1124 del Código Civil

<sup>7</sup> Decreto 120-96



Y en los Acuerdos de Paz, dentro del tema de la vivienda y lo relativo a Regularización<sup>8</sup> establece que se debe *promover legalización, acceso y registro de terrenos, no solamente alrededor de la ciudad de Guatemala, sino también para el desarrollo urbano en las cabeceras y municipios del país.*

## **2. Marco Legal para la Legalización de la Tierra**

### **2.1 Antecedentes Generales**

Hasta la primera mitad de la década de 1,990, el marco legal para la transferencia de tierra a familias en situación de pobreza, ubicadas en tierras públicas o privadas producto de invasiones, fue de carácter individual, por lo que no se pudieron ejecutar durante este tiempo programas masivos de legalización de la tierra.

Fue hasta 1997, que en base a lo establecido en la ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y los Acuerdo de Paz, a través del Decreto 3-97, sus modificaciones y ampliaciones, el Congreso de la República autorizó la venta de los terrenos urbanos o rurales propiedad del Estado, de la Nación, de las Municipalidades y de las entidades autónomas y descentralizadas, que estuvieran ocupados por familias en situación de pobreza o extrema pobreza, para que fueran destinados exclusivamente para su vivienda. Estableciendo que, para no incentivar nuevas invasiones podrían beneficiarse únicamente aquellas familias que hubieran ocupado la tierra por un período no menor de dos años antes del 21 de octubre de 1997. Es importante señalar que este marco legal no presentó ninguna alternativa para las familias que habitaban en tierras que fueron invadidas posteriormente a esa fecha, quienes deberían continuar en la ilegalidad hasta que se creara un marco legal que les incluyera.

#### **2.1.1 Precios de venta los terrenos**

Esta Ley estableció que el precio debería haber sido fijado, de acuerdo al valor del mercado que fijara el avalúo practicado por la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas.<sup>9</sup> Sin embargo en la práctica, se vio la necesidad de crear un mecanismo especial para valuar dichos terrenos en forma transparente y justa y se creó así la Metodología de Avalúo para Terrenos del Estado.<sup>10</sup>

#### **2.1.2 Unidad Administrativa**

Para su cumplimiento, a través del Acuerdo Gubernativo 50-98 se aprobó su Reglamento, en el cual se emitieron disposiciones para la transferencia de la tierra pública a familias de escasos recursos de acuerdo a este marco legal. Y se creó la Ventanilla Social como su unidad administrativa, adscrita al Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, ente rector de la vivienda en el país.

---

<sup>8</sup> Inciso D de la Sección II del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria

<sup>9</sup> Artículo 5, Inciso 3 Decreto 81-97 ( Reformas al Decreto 3-97)

<sup>10</sup> En el Capítulo II, Sección 3 Proceso de Legalización en Barrios Informales (FOGUAVI-CIV) se describirá esta Metodología.

## **2.2 Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación, a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza**

El período de vigencia del marco legal anterior (que se había establecido en tres años a partir de su aprobación y fue prorrogado por seis meses) venció en abril 2001. A pesar de que se presentaron propuestas para su continuación, y la presión que ejercieron sectores de la sociedad civil para que no se creara un vacío legal e institucional sobre el tema, este se creó.

Fue hasta diciembre del 2002, cuando a través del Decreto 84-2002, se aprobó la Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación, a favor de Familias en Situación de Pobreza y Extrema Pobreza. Posteriormente se le otorgó a la Dirección de Bienes del Estado <sup>11</sup> del Ministerio de Finanzas Públicas, la competencia de recibir y tramitar las solicitudes y realizar todo el proceso administrativo necesario para la legalización de la tierra.. Es importante señalar que esto se hizo, en contra de la postura de sectores de la sociedad civil y sin tomar en cuenta los lineamientos establecidos en la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, que se expondrán más adelante, y recomendaciones de informes de instituciones nacionales y de cooperación internacional.

Sin entrar en un análisis del contenido de esta Ley, deben resaltarse dos aspectos, primero, que la adjudicación y legalización de tierra propiedad del Estado, no constituye una función sustantiva del Ministerio de Finanzas Públicas. Segundo, que la legalización de la tierra es un elemento clave en cualquier proceso de desarrollo o mejoramiento habitacional, cuyas acciones deben desarrollarse en forma integral y coordinada y no en un marco institucional de dispersión.

Dentro de los contenidos de esta Ley se encuentran los siguientes aspectos.

### **2.2.1 Beneficiarios**

Esta Ley beneficia a las personas o familias que puedan demostrar que han ocupado el inmueble en forma pacífica por un período no menor de tres años contados a partir del 25 de diciembre de 1999; que son guatemaltecos y que no poseen ni son propietarios de otros inmuebles. Al igual que el marco legal anterior y con el mismo argumento, de forma injusta dejan fuera a familias que habitan en asentamientos formados por invasiones recientes.

### **2.2.2 Requisitos**

Los requisitos necesarios para poder optar al trámite de la legalización de la tenencia de la tierra, además de los documentos legales de identificación del grupo familiar, son: constancia de carencia de bienes extendida por la Dirección General de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas; y declaración jurada ante Notario en la que conste que no posee ni es propietario de bienes inmuebles y la integración del núcleo familiar.

### **2.2.3 Fincas objetos de adjudicación**

Únicamente son objeto de adjudicación y venta, las fincas rústicas o urbanas que se encuentren inscritas en los Registros de la Propiedad a nombre del Estado, el Gobierno o la Nación, y que reúnan las condiciones geológicas y topográficas necesarias de habitabilidad. Condiciones que

---

<sup>11</sup> La Dirección de bienes del Estado, es la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas responsable de mantener un registro consolidado, moderno, seguro y eficiente del patrimonio del Estado.

deben establecerse sobre la base de un dictamen técnico, el cual no siempre es realizado por profesionales expertos en el tema.

Se especifica también que el área adjudicar por beneficiario no podrá exceder los 200 m<sup>2</sup> en áreas urbanas y 800 m<sup>2</sup> en áreas rurales.

#### 2.2.4 Precio de venta

Esta Ley establece que el precio de venta por m<sup>2</sup>, se fijará de acuerdo a los ingresos promedio del grupo familiar de la siguiente forma:

**TABLA 1**  
**VALOR DE LA TIERRA DE ACUERDO A INGRESOS FAMILIARES**  
*(en equivalente a US\$)*

Ingresos	Valor m <sup>2</sup>
de 12,50 a 62,50	0,63
de 62,51 a 125,00	1,25
de 125,01 a 187,50	1,88
de 187,51 a 250,00	2,50
de 250,01 a 375,00	3,75

Fuente: Decreto 84-2002

Nota: Se utilizó tipo de cambio US\$1,00 igual a Q8,00

En los casos que el promedio de ingresos sea superior al equivalente de US\$ 375, el valor del inmueble se determinará a través de un avalúo sobre el terreno efectuado por la Dirección de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles (DICABI). En estos casos el valor podrá ser cancelado a plazos mensuales en condiciones financieras favorables a los ingresos de las familias.

Para los casos anteriores, donde no se aplica avalúo, el costo deberá ser cancelado por el beneficiario en un solo pago. Por lo que las familias que no cuentan con los recursos para hacerlo en un solo pago, quedan fuera del proceso, hasta que por sus propios medios consigan los recursos, ya que actualmente no existe algún tipo de subsidio dirigido a cubrir la compra de la tierra. En el programa de Subsidios que maneja el Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI), como se verá más adelante, se otorgó subsidio para la compra de lote, durante el período 1998-2001, sin embargo no se pudo continuar con esta modalidad, ya que la utilización del subsidio para compra de tierra a una institución estatal no estaba autorizada en el Contrato de Préstamo de este Programa.

La Ley establece que los ingresos que se perciban de estas ventas se destinarán al financiamiento de programas de vivienda de interés social.

La Ley establece también que la adjudicación y venta estará sujeta al régimen de patrimonio familiar, con la condición que el inmueble adjudicado no podrá ser vendido, cedido o arrendado hasta que todos los hijos menores alcancen la mayoría de edad o después de un plazo de 10 años, contados a partir de la fecha de inscripción del título de propiedad en el Registro de la Propiedad. El traslado de dominio de los terrenos otorgados; se formalizará por medio de Título de Propiedad firmado por el Presidente de la República o a través de escritura pública otorgada por el Procurador General de la Nación, en representación del Estado, ante el Escribano de Cámara y de Gobierno o en su caso ante Notario privado, por cuenta del beneficiario.

El trámite de inscripción en el Registro de la Propiedad debe hacerlo el beneficiario. Un estudio reciente realizado para el Programa Combate a la Pobreza, estableció que este proceso tiene un costo estimado al equivalente a US\$ 78,70 por beneficiario o por lote.

### **2.2.5 Reglamento**

A través del Acuerdo Gubernativo 367-2003 se creó el Reglamento que contiene disposiciones para los procedimientos de adjudicación de bienes inmuebles propiedad del Estado, el gobierno o la nación a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza, dentro del marco de esta Ley.

## **2.3 Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles ubicados en proyectos ejecutados por el extinto Banco Nacional de la Vivienda, a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza**

Esta Ley<sup>12</sup> se formula en respuesta a lo establecido en la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, que en el tema de Acceso a la Tierra incluye como acciones específicas, que para la atención inmediata de la inseguridad en la tenencia de la tierra y de la vivienda en asentamientos precarios, será necesario poner en marcha el Programa de Consolidación Legal y de Asentamientos Precarios. Lo anterior a través de su componente de Regularización y Legalización de Inmuebles.

La presente Ley autoriza la adjudicación y venta de fincas o fracciones de fincas, ocupadas por familias en situación de pobreza y pobreza extrema, e inscritas en los Registros de la Propiedad a nombre del Estado y adscritos al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, provenientes del extinto BANVI.

Dentro de los contenidos de esta Ley se encuentran los siguientes elementos.

### **2.3.1 Competencia**

Se otorga al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda para que a través de la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO) pueda adjudicar, legalizar, escriturar y vender fincas o fracciones de fincas que pertenecían al BANVI.

Quedando excluidas del cumplimiento de esta Ley aquellas áreas de cesión que ya fueron inscritas a favor de Municipalidades o Instituciones Gubernamentales. Especificando que áreas verdes, forestales y de equipamiento disponibles al 31 de diciembre 2003 y las áreas declaradas de alto riesgo, no podrán ser legalizadas para vivienda y deberán ser trasladadas a las instituciones que corresponden de conformidad con la Ley de Parcelamientos Urbanos.

### **2.3.2 Destino de los Ingresos**

Los ingresos que se perciban por la adjudicación o ventas de las fincas sujetas a esta Ley se destinarán a: a) la administración de UDEVIPO; b) el fortalecimiento legal, físico, financiero y administrativo para consolidar los asentamientos y proyectos habitacionales ejecutados por el BANVI; c) inversión en programas de subsidio habitacional.

### **2.3.3 Beneficiarios**

Se podrán beneficiar los grupos familiares que puedan demostrar que han ocupado el inmueble en forma pacífica por un período no menor de un año contados a partir del de la vigencia de esta

---

<sup>12</sup> Esta Ley fue declarada de urgencia nacional fue aprobada a través del Decreto 25-04 y entró en vigencia el 13 de septiembre 2004.

Ley, y que hubieren iniciado trámite o solicitud antes del 31 de diciembre de 2003. Además que sean guatemaltecos y que no posean ni sean propietarios de otros inmuebles.

### **2.3.4 Requisitos**

Los requisitos necesarios para poder optar al trámite de la legalización de la tenencia de la tierra, además de los documentos legales de identificación del grupo familiar son: constancia de carencia de bienes extendida por la Dirección General de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas; y certificación de ingresos de los miembros del grupo familiar que trabajen.

### **2.3.5 Fincas objetos de adjudicación**

Serán objeto de adjudicación y venta, los lotes cuyas áreas por beneficiario no excedan de los 200 m<sup>2</sup> en áreas urbanas y 400 m<sup>2</sup> en áreas rurales. Estableciendo que la adjudicación y venta estará sujeta al régimen de patrimonio familiar, con la condición que el inmueble adjudicado no podrá ser vendido, cedido o arrendado hasta que todos los hijos menores alcancen la mayoría de edad o después de un plazo de 10 años, contado a partir de la fecha de constitución de dicho régimen.

### **2.3.6 Precio de venta**

Esta Ley establece que el precio de venta<sup>13</sup> por m<sup>2</sup>, para ingresos promedio del grupo familiar de hasta el equivalente a US\$ 375, variará entre el equivalente a US\$ 0,63 a 3,75. En los casos que el promedio de ingresos sea superior, el valor del inmueble estará sujeto al avalúo que deberá efectuar la DICABI. Y será de acuerdo a procedimientos técnicos basados en el comportamiento del mercado inmobiliario. Para facilitar el pago, los beneficiarios podrán acceder a un crédito con una tasa de interés que será como máximo el equivalente al índice de inflación del año anterior a la adjudicación, reportado por el Instituto Nacional de Estadística.

Luego que se haya efectuado un pago inicial por parte del beneficiario, se otorgará a su favor el título de propiedad o la escritura traslativa de dominio, al contado o al crédito con garantía hipotecaria a favor del Estado. Quedando exentas de pago de honorarios las inscripciones, que se efectúen en el Registro de la Propiedad, a requerimiento de UDEVIPO.

---

<sup>13</sup> La aplicación de valores en relación a los ingresos es igual, como otros elementos de la presente Ley a los establecidos en el marco legal que rige los procesos de legalización de la Dirección de Bienes del Estado.

### **3. Regulación Municipal**

#### **3.1 Código Municipal**

La Constitución Política de la República de Guatemala, garantiza la autonomía de los municipios, para elegir a sus autoridades y ejercer por medio de ellas el gobierno y la administración de sus bienes y propiedades.

##### **3.1.1 Consejo Municipal**

El Código Municipal establece que es competencia del Concejo Municipal, el ordenamiento territorial y control urbanístico del municipio.<sup>14</sup> Este deberá contar con una oficina municipal de planificación, que coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

Aunque alrededor de una tercera parte de las municipalidades del país cuentan con una oficina municipal de planificación, pocas cumplen con las funciones establecidas en este artículo.

##### **3.1.2 Municipio**

Este instrumento legal establece que es competencia del municipio,<sup>15</sup> entre otros: abastecimiento domiciliar de agua; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; limpieza y ornato; y la autorización de las licencias de construcción de obras públicas o privadas. Y en lo que respecta a la dotación de servicios, que las municipalidades tienen la facultad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión de la prestación de servicios públicos municipales hasta por un plazo de 15 años prorrogable.

#### **3.2 Ley de Parcelamientos Urbanos**

En Guatemala son pocas las municipalidades que cuentan con su propio reglamento<sup>16</sup>. Por lo que en la ausencia de este instrumento,<sup>17</sup> han venido solucionando la regulación urbana, a nivel nacional, en base a este instrumento obsoleto emitido hace más de cuatro décadas. Este establece los requisitos, procedimientos y las relaciones contractuales para la compra-venta de parcelas urbanas, de acuerdo a precios de mercado los cuales deben establecerse por el lotificador y el comprador.

#### **3.3 Reglamento de Urbanización y Fraccionamiento en el Municipio y Área de Influencia Urbana de la Ciudad de Guatemala**

Los municipios del AMG cuentan además con este instrumento<sup>18</sup> (obsoleto como el anterior), que establece mecanismos y procedimientos necesarios para la aprobación de urbanizaciones en los municipios que se incluían a esa fecha dentro del área de influencia de la Ciudad de

---

<sup>14</sup> Artículo 40 y 95 Código Municipal.

<sup>15</sup> Artículo 68 Código Municipal.

<sup>16</sup> En el caso del AMG, las municipalidades de la Ciudad de Guatemala, Mixco, Villa Nueva, San José Pinula y Santa Catarina Pinula cuentan con un reglamento propio.

<sup>17</sup> Decreto No1427 – 1961.

<sup>18</sup> Reglamento de la Municipalidad de Guatemala – 1959 y modificado en 1963.

Guatemala. Dentro de las regulaciones se incluye: uso del suelo; estándares mínimos de urbanización<sup>19</sup> y áreas de cesión para equipamiento comunitario.

Sobre este tema, el Reglamento de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos<sup>20</sup> establece que el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, deberá elaborar manuales que establezcan condiciones mínimas para las diferentes modalidades de solución habitacional, que en ausencia de normativa, deberán ser observadas por las Municipalidades que lo estimen pertinente. Hasta la fecha no se ha hecho ningún avance en este tema.

### **3.4 Ampliación de la Regulación Urbana Municipal relativa a las Normas de Urbanización y construcción de Vivienda de Interés Social o de Quinta Categoría.**

En la Ciudad de Guatemala, con el fin de minimizar estándares en beneficio de los grupos de escasos recursos, en 1988, a través de reformas al marco regulatorio existente, se aprobó esta ampliación al reglamento. Esta normativa clasifica las urbanizaciones de interés social en categorías en función de la densidad habitacional y el tamaño de los lotes<sup>21</sup> y regula el uso del suelo, estándares mínimos de urbanización, y áreas de cesión para equipamiento comunitario.

### **3.5 Propuesta: Reglamento Único de Construcción y Desarrollo Urbano**

En 1998, el entonces Plan de Desarrollo Metropolitano de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, con el fin de unificar y actualizar la regulación de esta municipalidad relativa a la construcción y desarrollo urbano. Elaboró esta propuesta, que incluyó la regulación para lotificaciones dirigidas a los grupos de bajos ingresos dentro de la categoría de zonas de alta densidad, para incentivar en estos casos la densificación poblacional. También se clasificó esta categoría en cuatro tipos, de acuerdo a densidad, tamaño de lote<sup>22</sup> y el número de viviendas por lote (unifamiliar o multifamiliar - máximo edificios de cuatro niveles). Sin embargo, este Reglamento nunca se aprobó por lo que la regulación emitida una década antes, aún continúa vigente.

### **3.6 Reglamento de Control Urbano para las Zonas Bajo Régimen Especial de Protección por Riesgos**

En 1999 la municipalidad de Guatemala creó este reglamento con el fin de proteger, conservar y manejar de forma adecuada, sin detener el desarrollo de la ciudad, áreas ecológicas y áreas de riesgos. Este instrumento establece los índices de ocupación a aplicarse en estas áreas, y especifica los nombres de barrancos y cuencas de ríos del municipio para los cuales aplica, mientras no se cuente con una delimitante que especifique todas las áreas de riesgo en la ciudad.

---

<sup>19</sup> Las obras de infraestructura que exige este Reglamento, comprenden: servicios de distribución de agua municipal y energía eléctrica, construcción de bordillos, drenajes municipales, pavimentos de calles y aceras, ductos para red telefónica y ductos secos.

<sup>20</sup> Acuerdo Gubernativo 286-98, Capítulo V.

<sup>21</sup> En esta reforma se estableció el lote mínimo de 72 m<sup>2</sup>, antes el lote mínimo era de 160 m<sup>2</sup>.

<sup>22</sup> En esta propuesta el área del lote mínimo se redujo a 40,5 m<sup>2</sup>.

## 4. Legislación y regulación ambiental

### 4.1 Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente

En Guatemala no existe una legislación sobre medio ambiente<sup>23</sup> relacionada con asentamientos humanos. La Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente se limita a establecer<sup>24</sup> que para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características puede producir deterioro a los recursos naturales renovables o no, al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos culturales del patrimonio nacional, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de evaluación del impacto ambiental, realizado por técnicos en la materia y aprobado por la Comisión del Medio Ambiente.

Para el caso de los municipios del Departamento de Guatemala que están considerados dentro de la Cuenca del Lago de Amatitlán, La Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán - AMSA, tiene la responsabilidad en esta materia, estando dentro sus funciones, el implementar en coordinación con las municipalidades de la Cuenca, el sector público y privado, planes y proyectos que permitan el control efectivo de la contaminación causada por desechos sólidos, líquidos municipales y domésticos.

## 5. Marco Fiscal

La recaudación tributaria sobre el tema de la tierra en Guatemala, tiene como respaldo una Ley de carácter nacional, la Ley de Impuesto Único Sobre Inmuebles.<sup>25</sup>

La base de este impuesto es el valor del inmueble, que incluye el valor del terreno y de las construcciones que este tenga. Y puede determinarse a través de la figura del auto-avalúo, que permite declarar a cada contribuyente el valor total - en teoría - de los bienes inmuebles que posee. El valor del auto avalúo es la base imponible para la aplicación de las escalas y tasas siguientes:

Exentas propiedades con valor hasta el equivalente en US \$	a	250,00
Dos por millar para propiedades con un valor de US \$ 250.01	a	2.500,00
Seis por millar para propiedades con un valor de US \$ 2.500.01	a	8.750,00
Nueve por millar para propiedades con valor mayor	a	8.250,01

Sin embargo dentro de los factores determinantes en la baja recaudación de este impuesto, resalta, la baja eficiencia en el auto avalúo y actualización de la información, por la poca veracidad del valor de las propiedades que en su mayoría se encuentran sub-valoradas. La Municipalidad de Guatemala ha realizado algunos intentos de actualizar los valores de los inmuebles de acuerdo al valor comercial de la propiedad, pero por conflictos en el ámbito de los gobiernos central y local, y presiones de algunos sectores de la población, estas iniciativas han sido vetadas.

Este impuesto es recaudado por las municipalidades que poseen la capacidad técnica y administrativa para hacerlo, y por el Ministerio de Finanzas Públicas, para los casos de las municipalidades que no poseen estas capacidades. En el caso del AMG, todas las municipalidades recaudan este impuesto directamente.

<sup>23</sup> Decreto 68-86 Congreso de la República.

<sup>24</sup> Artículo 8.

<sup>25</sup> Decreto 15-98 Congreso de la República.



A las municipalidades que recaudan directamente este impuesto, les corresponde el 100 por ciento del monto recaudado, que debe ingresar como fondos privativos, que como mínimo en un 70% se destinarán a inversiones en servicios básicos y obras de infraestructura y hasta un máximo de 30% para gastos administrativos de funcionamiento. Para el caso del producto recaudado a través del Ministerio de Finanzas Públicas, el 25% es asignado al Estado y 75 % a las municipalidades.

## 6. La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH)

Dentro de la Sección Producción de Vivienda, la PNVAH<sup>26</sup> establece, dentro de los Factores Condicionantes la Atención de los asentamientos precarios urbanos, estableciendo que es imprescindible la atención prioritaria e integral de los asentamientos precarios en temas de regulación, ordenamiento, reducción de vulnerabilidad y riesgos ambientales así como adecuación al entorno.

### 6.1 Acceso a la Tierra

En la Sección 4.5 de Acceso a la Tierra, se incluyen los siguientes elementos: Objetivo propiciar el acceso y legalización de la tenencia de la tierra con vocación habitacional, a las familias guatemaltecas con prioridad a los grupos en situación de pobreza y extrema pobreza.

#### 6.1.1 Factores condicionantes

**Registro de la tierra.** Resaltando la importancia de modernizar y descentralizar el Registro de la Propiedad Inmueble. Y continuar con el fortalecimiento del Catastro Nacional. Señala también que la responsabilidad de la legalización de tierras del Estado con vocación habitacional, debe ser potestad del ente rector de la vivienda, en este caso el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

**Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI).** Resalta la urgencia de realizar una reforma a este impuesto en la que se contemple su progresividad. Debido a que un alto porcentaje de inmuebles se encuentran sub-valorados, en el caso de las áreas urbanas, principalmente en las zonas habitacionales de ingresos altos del AMG.

El contenido de sus lineamientos en el tema de la tierra es:

#### 6.1.2 Política de tierra urbana

Reformar la intervención del Gobierno en el funcionamiento del mercado de la tierra, a través de la definición de una política de tierra urbana que responda a las necesidades de los distintos sectores socioeconómicos de la población, principalmente los que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza. Esto requiere de un firme compromiso político, una cooperación entre los gobiernos central y local, coordinados por el ente rector, que permita desarrollar una reforma eficaz al marco institucional, regulatorio, legal y fiscal.

---

<sup>26</sup> Esta Política fue elaborada en los años 2000 y 2001, pero por conflictos dentro del Gobierno fue aprobada recientemente a través del Acuerdo Gubernativo 163-2004.

### **6.1.3 Tenencia de la tierra**

El aumento de la seguridad en la tenencia es la clave, tanto para la disminución del hacinamiento en asentamientos establecidos informalmente, como para asegurar que la tierra y las viviendas en estas áreas puedan ser transferidas, a las familias que las ocupan, para que puedan ser utilizadas para créditos colaterales. Resaltando que la legalización de la tierra estará comprendida dentro de un proceso de regularización de la tierra, entendiendo la regularización como un proceso que incluye la legalización junto con alguna reestructuración de uso de terreno, así como, el mejoramiento de las comunidades.

Se desarrollará un sistema claro, definido, estable, justo y expedito e introducir la legislación necesaria que simplifique la transferencia sobre la propiedad de la tierra, para fines habitacionales a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, que hayan ocupado, hasta cuando la ley lo permita, terrenos urbanos o rurales propiedad del Estado, de la Nación, de las Municipalidades y de las entidades autónomas y descentralizadas. En caso de terrenos privados, la legalización procederá siempre y cuando exista un acuerdo previo entre el propietario de la tierra y sus ocupantes. En el caso de propiedad pública, la legalización se llevará a cabo de acuerdo a la Ley de la legislación vigente.

### **6.1.4 Reubicación**

Contemplar dentro de la política de legalización de la tierra la reubicación, para las familias que serán trasladadas de las áreas clasificadas como de exclusión, por alto riesgo, hacia terrenos con servicios básicos, localizados adecuadamente respecto a los equipamientos y fuentes de empleo.

### **6.1.5 Mercado de tierras**

La operación de los mercados urbanos debería estar basada en un proceso, a través del cual, la tierra se hace disponible a la población urbana en los lugares apropiados, en volúmenes suficientes y con seguridad sobre la tenencia; siendo el papel del Gobierno, el de apoyar y facilitar la oferta y el desarrollo de la tierra para asegurar que la demanda sea satisfecha, en forma rápida y a precios accesibles.

### **6.1.6 Mercado de la tierra para los pobres**

Se trata de incentivar y facilitar la apertura de un mercado legal de la tierra para los sectores de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Esto debe hacerse, partiendo del hecho que la experiencia ha demostrado que, los sistemas progresivos de dotación de servicios básicos resultan más accesibles a las familias de más bajos ingresos. Es importante señalar que para implementar estas medidas será necesario que las municipalidades creen y aprueben la aplicación de un reglamento de urbanizaciones progresivas en sus municipios.

## II. Programas y proyectos de regularización y legalización de tierra urbana

La primera intervención directa del Estado en un proceso de regularización y legalización de la tierra, se dio en la parte central de la ciudad de Guatemala en el área conocida como La Limonada,<sup>27</sup> luego de un largo período de negociación y gestión por parte de la comunidad para legalizar la tierra donde han vivido por más de cuatro décadas. Este proceso inició en 1990 y finalizó siete años después. Sin embargo a la fecha, debido a los largos procesos burocráticos, algunos casos aun no han sido finalizados.<sup>28</sup>

En esta sección se describirán los programas, proyectos y procesos de legalización de tierra urbana más relevantes que se han dado en Guatemala, principalmente en el Área Metropolitana. Partiendo de la experiencia del Programa de Urbanización de El Mezquital que se ha utilizado de base o referencia para otros programas y proyectos, como el Proyecto de Mejoramiento de Barrios y el Programa Combate a la Pobreza.

También se hace referencia a los procesos de legalización que se han dado y están dando sobre la base de los marcos legales que se han creado para respaldar la transferencia de tierras públicas ocupadas por invasión a favor de familias en situación de pobreza. Sin embargo, estos procesos se han desarrollado en un marco institucional no claro y disperso; en forma aislada y no como parte de un proceso de regularización, entendiéndose por este, tal y como señala la PNVAH, un proceso que debería incluir la legalización junto con alguna reestructuración necesaria de uso de terreno, así como, el mejoramiento de las comunidades.

Es solo recientemente<sup>29</sup> que, a través de la conformación de una Comisión interinstitucional para la Legalización de la Tierra (que aún no cuenta con respaldo legal), se está tratando de esclarecer las responsabilidades institucionales y competencias de las diferentes instancias públicas que están involucradas en los procesos de legalización, para poderlos

---

<sup>27</sup> La Limonada fue la primera ocupación masiva (alrededor de 2.500 familias) que se dio en Guatemala en 1959.

<sup>28</sup> La Directora de la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda asegura que aún hay casos pendientes de concluir sin poder precisar la cantidad.

<sup>29</sup> No se pudo establecer la fecha exacta en que comenzó a funcionar esta Comisión, de acuerdo a la Directora de la DAHVI fue hace aproximadamente 4 meses.

desarrollar en forma coordinada. Participan en esta Comisión representantes de: la Dirección de Bienes del Estado, la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO), la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DAHVI), el Viceministro del CIV responsable de la Vivienda, las municipalidades de Guatemala, Chinautla y Villa Nueva.

Es importante agregar que la falta de claridad que existe ahora en los procesos de legalización se ve afectada también por la rotación del personal técnico involucrado en estos procesos, lo que sucede en general, durante cambios de gobierno o de autoridades en las instituciones.

## **1. Programa de Urbanización de El Mezquital - PROUME. (DHAVI, Comunidad, UNICEF, Banco Mundial)**

### **1.1 Antecedentes**

El Mezquital<sup>30</sup> es un grupo de cinco asentamientos precarios, con una población inicial de aproximadamente 5.000 familias, producto de una invasión en terrenos públicos y privados en el Área Metropolitana de Guatemala (AMG) en 1984. Los terrenos pertenecían, en una parte, al área verde de una Colonia construida por el Banco Nacional de la Vivienda –BANVI y otra parte a un propietario privado. La ocupación revalorizó un área considerada no habitable y de alto riesgo. La consolidación de la ocupación reforzó la organización comunitaria, formándose la Asociación de Asentamientos de Vecinos Unidos de El Mezquital (AVAUME) que coordinaba las diferentes Juntas Directivas de cada Asentamiento (Convenio Ejecución PROUME, 1994).

En los primeros años, los asentamientos de El Mezquital estuvieron excluidos del acceso a servicios básicos. En 1986, derivado de una epidemia de fiebre tifoidea, que creó un estado de emergencia en el área, se inicia el apoyo a estas comunidades, a través del Programa de Servicios Básicos (PSBU), del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Médicos sin Fronteras Francia y otras instituciones.

El inicio del Programa se remonta a 1987, cuando la organización comunitaria gestiona ante el desaparecido Comité de Reconstrucción Nacional (CRN),<sup>31</sup> la realización de un reordenamiento urbano. El CRN inició a realizar gestiones ante el Banco Mundial, sin embargo por cierre de ventanilla de este Banco en Guatemala, el proyecto fue retomado varios años después, y en 1994, luego de una larga etapa de negociación se suscribió el Convenio de Cooperación en la Ejecución del Programa de Urbanización El Mezquital – PROUME- entre el Gobierno de la República por intermedio de la División de Asentamientos Humanos y Vivienda (DHAVI) Unidad ejecutora del CRN, UNICEF, COIVIEES y la Comisión de Juntas Directivas de los Asentamientos de El Mezquital siguientes: El éxodo, Monte de los Olivos, Tres Banderas, el esfuerzo y la Esperanza. La ejecución del PROUME inició en marzo 1995.

Es importante resaltar que, también, como producto de las gestiones iniciales de la comunidad en 1989, los terrenos ocupados fueron adquiridos por el gobierno y trasladados provisionalmente al CRN y el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), quienes serían los responsables de la formalización de la tenencia de la tierra. Y entre 1989 y 1992 unas dos mil

---

<sup>30</sup> El Mezquital pertenece al municipio de Villa Nueva, donde, contrario a Ciudad Guatemala donde la tasa de crecimiento, durante los últimos años ha disminuido (0.8%), se ha incrementado (17%).

<sup>31</sup> El Comité de Reconstrucción Nacional -CRN, fundado después del terremoto en 1976, debido a problemas financieros, fue disuelto y sus funciones fueron absorbidas por la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda –DAHVI.

familias que se habían establecido en las áreas de mayor peligro fueron trasladadas hacia proyectos habitacionales en otras zonas de la ciudad.

Paralelamente a las gestiones anteriores, la organización comunitaria inició a realizar gestiones para la mejora de viviendas e infraestructura. De esta cuenta con el apoyo de la ya desaparecida, Comisión Interinstitucional para la Atención a Áreas Precarias (COINAP) y UNICEF, se diseñó a través de un trabajo participativo, los primeros prototipos de viviendas. Para 1989 a través de UNICEF y Médicos Sin Fronteras se obtuvo el financiamiento para la construcción de 5 viviendas. Y para finales de 1990 se conformó la Cooperativa Integral de Vivienda Esfuerzo y Esperanza (COIVIEES) (ICAS, 1999).

En el tema de la salud, dos experiencias comunitarias organizativas, que surgieron de la necesidad de enfrentar los graves problemas de salud de la comunidad, deben resaltarse. La primera, producto del Programa Integrado de Salud (PIS) creado en 1986. El PIS funcionó en base a microzonas de 50 familias, en las que los habitantes se habían dividido y elegido en cada una de ellas a una Representante del Programa Integrado de Salud (REPROINSAS), quienes iniciaron un proceso de cambio en la situación de las mujeres, a partir de su compromiso en actividades públicas, lo que significó el abandono del espacio privado, y su mayor papel en el desarrollo de la comunidad.<sup>32</sup>

La segunda experiencia, es la formación de la organización Unidas para Vivir Mejor (UPAVIM), que se creó en 1988 para atender la salud de los niños y la superación de la situación de las mujeres que vivían en extrema pobreza y eran víctimas de violencia familiar, a través de la búsqueda de la independencia económica de las mujeres (ICAS, 1999).

## 1.2 Descripción del Programa

### 1.2.1 Objetivos

El objetivo general del PROUME<sup>33</sup> fue proveer a los pobladores de El Mezquital, con la dotación de servicios básicos y el mejoramiento de vivienda, mediante el desarrollo y ejecución de proyectos realizados por ellos mismos.

Como objetivos específicos se planteó:

- Coordinar el esfuerzo de las instituciones en el apoyo hacia los habitantes del El Mezquital para obtener los mejores resultados posibles.
- Desarrollar paralelamente una alternativa habitacional para el excedente de las familias que vivían en ese momento en los asentamientos del El Mezquital.
- Desarrollar un modelo alternativo de administración y ejecución de las obras de mejoramiento urbano, con la participación de la población, que pudiera posteriormente ser replicado en zonas de características similares.

### 1.2.2 Condicionantes

Los condicionantes o requisitos que se establecieron para la ejecución del PROUME fueron:

1. La legalización de la tenencia de la tierra en los asentamientos de El Mezquital. Incluyendo la adjudicación de actas a todos los vecinos de los cinco asentamientos

---

<sup>32</sup> Además de sus acciones en salud se involucraron posteriormente en otras áreas como psicología, asesoría jurídica y alfabetización, en coordinación con otras instituciones.

<sup>33</sup> En base al convenio y Estudio UNICEF/COINAP 1998.

originales, el inicio del proceso formal de unificación de fincas, desmembramiento y escrituración de los lotes y la obtención de la autorización de la Municipalidad de Villa Nueva para los trabajos de construcción y mejoras de vivienda y la urbanización.

2. La Consolidación y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias ejecutoras. Específicamente la COIVIEES R.L. y la Comisión de Juntas Directivas
3. El desarrollo de los estudios de factibilidad y diseño del reordenamiento urbano en El Mezquital y el Proyecto de Reubicación de los Posantes.

### 1.2.3 Componentes del PROUME

El Programa PROUME se definió en dos proyectos básicos:

1. Proyecto de Urbanización El Mezquital
2. Proyecto de Reubicación de Familias Posantes

**Proyecto de Urbanización El Mezquital:** Este Proyecto incluyó los siguientes componentes:

#### *Abastecimiento de agua potable domiciliar.*

Básicamente este componente significó la continuidad del proyecto de abastecimiento de agua de la COIVIEES, que había iniciado la perforación de un pozo de agua con financiamiento de UNICEF y del gobierno Suizo, y la construcción de una red inicial de distribución que cubrió unas 400 conexiones domiciliarias (ICAS, 1999).

El proyecto se diseñó como un sistema optativo por medio de un sistema de conexión domiciliar que incluía la instalación, el contador, los accesorios y una cuota de participación en el capital de la Cooperativa para su funcionamiento. Un aspecto positivo fue la significativa reducción del costo de acceso al agua para la comunidad, ya que el costo de instalación por familia fue del equivalente a US \$ 91,66 que equivalía a una tercera parte del cobro que la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA). Sin embargo, el estudio<sup>34</sup> (UNICEF/COINAP, 1998), anota que para el año 1998 habían aún familias, que por razones económicas, no habían logrado acceder al servicio a pesar de contar con un sistema de crédito para su pago.

#### *Vivienda*

Este componente, fue también la continuación de las acciones iniciadas por la COIVIEES en este tema, que entre 1991 y 1993, había logrado gestionar fondos para la construcción de un proyecto de 60 viviendas (ICAS, 1999). El Programa contempló la construcción de 1.000 viviendas nuevas a razón de 50 por mes y el mejoramiento 500 viviendas existentes.

El diseño de las viviendas fue hecho en forma participativa y se utilizó una metodología para su ejecución que incluyó la regionalización por áreas, designación de representantes por callejón y por áreas, y el control de la participación de la comunidad.

Para la construcción de las viviendas las familias seleccionadas tuvieron a su disposición un crédito por un máximo del equivalente en quetzales en ese momento a US\$ 2.800, a un plazo de 15 años con una tasa de interés de 9.5 % anual, una cuota nivelada inicialmente estimada en el equivalente a US\$ 15,70. Este crédito cubría el valor de los materiales de construcción, pago de un albañil calificado, un fondo para apoyar a las familias a suplir los ingresos que dejarían de

---

<sup>34</sup> No se cuenta con información más reciente sobre este tema.

percibir mientras trabajaban en la construcción de su vivienda y eventuales alzas en los materiales.

Para el mejoramiento de las viviendas, las familias interesadas tuvieron accesos a una línea de crédito para materiales de construcción hasta por un máximo del equivalente a US\$ 700,00 a un plazo de 2 años con una tasa de interés de 9.5% anual y una cuota nivelada mensual de US\$ 4,18. Para mediados de 1997 se habían construido un 70% de las viviendas, a pesar de obstáculos que se dieron en el proceso derivados de, atrasos en los desembolsos por parte del BM por la desaparición del CRN y la asignación de su papel a la DAHVI; la reformulación de metas; problemas dentro de la comunidad y otros derivados por cambios de programas a nivel de gobierno; y atrasos en la entrega de materiales.

### **Urbanización**

Este componente comprendió el reordenamiento urbano, que incluyó el trazo de calles y lotes; colocación de mojoneros; pavimentación, servicio de energía eléctrica y red de alumbrado público; drenajes sanitarios y pluviales; tratamiento de aguas negras; y el equipamiento básico para los programas de salud y educación (con un Centro para el Desarrollo Integral de la Familia, escuelas y centros infantiles); y áreas de reforestación.

En la ejecución de este componente la comunidad participó en el diseño y aporte de mano de obra de todas las familias para la realización de los trabajos. Es importante resaltar que el aporte de las familias en un 80% fue a través del trabajo de mujeres, niños y niñas. La COIVIEES fue responsable de la administración y compras de este componente.

En lo que se refiere a los lotes, de acuerdo a las áreas ocupadas por familia, se estandarizaron dos tamaños de lote en 60 m<sup>2</sup> y 72 m<sup>2</sup>. El costo del lote urbanizado con todos los servicios, se fijó inicialmente, para el caso de los terrenos de 72 m<sup>2</sup> en el equivalente a US\$ 622,80 (8,65 por m<sup>2</sup>) y los de 60 m<sup>2</sup> en el equivalente a US\$ 585,00 (US\$ 9,75 por m<sup>2</sup>). Con un crédito de 15 años plazo.<sup>35</sup> El costo final del terreno fue del equivalente a US\$ 745,00 US\$ 706,00 para los lotes de 72 y 60 m<sup>2</sup> respectivamente.

**TABLA 2**  
**PORCENTAJES DE COSTOS DE LA URBANIZACIÓN POR TAMAÑO DE LOTE<sup>36</sup>**

Partida	Lote 60 m <sup>2</sup>	Lote 72 m <sup>2</sup>
Terreno	32,30	36,41
Introducción de electricidad	9,03	8,48
Drenaje Sanitario	15,05	14,14
Drenaje Pluvial	10,54	9,90
Reordenamiento Urbano	9,63	9,05
Equipamiento	3,88	3,65
Red vial hecha por comunidad	12,42	11,67
Red vial hecha por CRN-DAHVI	7,15	6,71
Totales	100,00	100,00

Fuente: Convenio PROUME.

Para finales de 1997 se había concluido la ejecución de los sub-componentes de drenajes, calles peatonales y calles vehiculares y de las plantas de tratamiento se habían ejecutado un 80%. De acuerdo a un estudio (ICAS, 1999), se logró dotar del servicio de agua a 2,537 familias (a través de la COIVIEES); se benefició a un 95% de las familias con energía eléctrica, y una cobertura total de los drenajes sanitarios, pluviales, y caminamientos. Faltó, la ejecución de

<sup>35</sup> Valor calculado de acuerdo a tipo de cambio utilizado en otras partes del documento (UNICEF/ CIONAP, 1998).

<sup>36</sup> Este costo no incluyó el abastecimiento de agua que se planteó por separado.

algunos proyectos de equipamiento comunitario, áreas verdes. En lo que se refiere a vivienda, el 40% de las viviendas seguían siendo informales o precarias.

### ***Legalización de la tierra***

Para la concretización de este componente fue necesario: que el gobierno comprara a los dueños particulares los terrenos invadidos, llegar a un acuerdo con los vecinos de la colonia El Mezquital, ya que parte del área invadida correspondía a las áreas verdes o de equipamiento de esta colonia (y fue incluida en el precio de sus viviendas). Sobre el costo de la tierra, los beneficiarios pagaron un 20% del valor y el gobierno absorbió el 80%. La tierra fue adquirida en patrimonio familiar.

De acuerdo a la Directora Ejecutiva de la DAHVI, el proceso de legalización aún no se ha concluido lo que ha creado conflictos entre la comunidad y las instituciones responsables.

### ***Proyecto de Reubicación de Familias Posantes***

La limitación para que el proceso de adjudicación incorporara a todos los vecinos respondió a que el número de familias que habitaban en ese momento en los cinco asentamientos que conformaban el Mezquital, eran 530 más de las que con el reordenamiento se les podía asignar un terreno. Por lo que se hizo necesario buscar una solución para estas familias a las que se les denominó Posantes.<sup>37</sup>

De acuerdo al Convenio este proyecto se planteó en dos etapas, en una primera etapa se pretendía beneficiar a una cuarta parte del total de 530 familias que abarcaba este proyecto, a través de ofrecerles una solución inmediata en un proyecto habitacional que estaba en ese momento en desarrollo. Se estableció que de los fondos disponibles para el PROUME se reservaría una partida equivalente a US\$ 148.000,00 (aproximadamente US\$ 1.000,00 por familia) para que con estos recursos las familias que lo desearan, a través de la COIVIEES podrían disponer de financiamiento para cubrir el valor del terreno (30%); materiales para la urbanización (60%); gastos por electrificación (6%) y gastos de escrituración (4%). El crédito al igual que el Proyecto de Urbanización se fijó a 15 años plazo a una tasa de 9.5%. Para la segunda etapa que debería beneficiar al 75% de los posantes, se aceptó un plazo mínimo de un año y máximo de dos a partir de la firma del Convenio para definir e iniciar la ejecución de una alternativa de reubicación. Para la resolución de problemas que surgieron por las reubicaciones se creó una Comisión de Conflictos integrada por miembros de la DAHVI y el Comité de Juntas Directivas.

## **1.3 El papel de las instituciones**

*CRN/DHAVI.* Institución representante del gobierno y ente intermediario para la canalización de los fondos. Tuvo a su cargo la aprobación y supervisión del proyecto y proporcionar asistencia técnica para la urbanización de los asentamientos

*BANCO MUNDIAL.* Institución que proporcionó la línea de financiamiento.

*UNICEF-PSBU.* Institución que apoyó con; capacitación y asistencia técnica a las instituciones comunitarias ejecutoras del proyecto; coordinación del apoyo de otras instituciones locales e internacionales; la administración y canalización los recursos económicos provenientes del Banco Mundial hacia las unidades ejecutoras

---

<sup>37</sup> Las razones por las que no se les podía asignar un terreno a estas familias respondieron a limitaciones en el tamaño de lote que ocupaban, o la ubicación de estos lotes en espacios asignados para infraestructura y equipamiento.



*COIVIEES.* Fue el ente responsable de la línea de financiamiento ante UNICEF y el CRN-DAHVI; administró los préstamos otorgados a los beneficiarios; y fue responsable de la adquisición de materiales y servicios para la ejecución de las obras aprobadas.

*JUNTAS DIRECTIVAS.* Estas instancias fueron las responsables de la generación de mecanismos para la organización comunitaria, planificar la ejecución de proyectos, y controlar el trabajo que realizaron los vecinos.

*BENEFICIARIOS.* Participaron en la ejecución de las obras de forma organizada estuvieron representadas por una comisión conformada por las Juntas directivas de cada asentamiento. Fue responsabilidad de todas las entidades involucradas la elaboración de los manuales operativos de procedimientos administrativos y financieros para la ejecución del PROUME.

## 1.4 Financiamiento

En el convenio se estableció que el costo total del programa sería de US\$ 6.654.160,13 provenientes de:

UNICEF	117.521,37
CRN-DAHVI	1.470.281,85
BIRF (BM)	4.878.267,08
Comunidad	188.089,84

**TABLA 3**  
**REQUERIMIENTOS FINANCIEROS PROGRAMA PROUME**  
(cantidades en moneda nacional – quetzales)

Fondos de Inversión	Cantidad	Porcentaje
Agua	1 506 050	7,6%
Vivienda	9 375 000	47,1%
Urbanización COIVIEES	3 835 390	19,3%
Urbanización CRN	4 440 827	22,3%
Solución 1era etapa Posantes	740 000	3,7%
Sub-total	19 897 267	
<b>FONDOS DE ADMINISTRACION</b>		
UNICEF	964 863	5 %
COIVIEES	1 989 727	10 %
Comisión Juntas Directivas	720 000	3,6%
Sub total	3 674 590	
Total	23 571 857	
<b>FORMA DE APORTACION</b>		
Banco Mundial – vía UNICEF (81%)	19 131 030	81%
Gobierno – vía CRN	4 440 827	19%

Fuente: Convenio PROUME.

Nota: No se pudo determinar el tipo de cambio US \$ / Q al momento en que se realizó la propuesta.

El convenio estableció que los fondos de gobierno se reintegrarían a una tasa del 6% anual, los provenientes del Banco Mundial a una tasa fija del 7% y las variaciones en las tasas serían cubiertas por el gobierno. La Población pagaría intereses del 9% y 9.5% y el diferencial sería aplicado para cubrir gastos de manejo del crédito.

## 1.5 Beneficiarios

De acuerdo al convenio los beneficiarios de los dos proyectos del PROUME sumaban 2.847 familias,<sup>38</sup> distribuidas por asentamientos de la siguiente forma:

**TABLA 4**  
**BENEFICIARIOS DEL PROUME**

Asentamiento	Adjudicados		Posantes	
	Familias	Porcentaje	Familias	Porcentaje
El Éxodo	879	38	340	64
Monte de Los Olivos	110	5	16	3
Tres Banderas	51	2	10	2
El Esfuerzo	214	9	4	1
La Esperanza	(*)1 063	45	160	30
Totales	2 317	100	530	100

Fuente: Convenio PROUME

(\*) Incluye a 70 familias que a través del plan piloto fueron beneficiadas por el proceso de urbanización

## 1.6 La coordinación interinstitucional

Un estudio (UNICEF/COINAP, 1998) anotó, que uno de los pilares del PROUME fue la coordinación interinstitucional, resaltando dentro de sus logros:

- La voluntad política de las partes para la ejecución de un Programa de beneficio colectivo.
- La voluntad de hacer coincidir los objetivos específicos de las diferentes instituciones con los de los organismos comunitarios.
- La aceptación mutua de mecanismos concretos de coordinación establecidos en forma participativa.
- El alcance de acuerdos entre personas de diferentes instituciones, nivel económico, profesión y nivel educativo.
- Adecuado aprovechamiento de recursos económicos y humanos a través del aprovechamiento del potencial de cada instancia involucrada en el PROUME.

El mismo estudio señala dentro de los obstáculos y problemas encontrados:

- Que en determinado momento, una de las partes privilegió el logro de sus objetivos institucionales, en desmedro de los propósitos comunes (no se especifica institución).
- En las etapas iniciales el gobierno manifestó tener poca experiencia de trabajo en equipo dentro de un enfoque de participación horizontal.
- Las limitaciones de tiempo y prácticas burocráticas de las instituciones de gobierno incidieron en el aplazamiento de planes y metas.
- La inexperiencia inicial de las organizaciones comunitarias, en aspectos técnicos y financieros, influyó en retrasos e inversión de esfuerzos no planificados en capacitación.

<sup>38</sup> No se ha podido determinar el número de familias que el PROUME benefició finalmente.

- Haber ignorado la importancia de la consulta previa, en materia de diseño y uso de materiales en un proyecto de naturaleza participativa, afectó además de la coordinación, la ejecución del Programa.

## 1.7 La participación y organización comunitaria

El estudio anterior señala sobre este tema, que en el PROUME la participación comunitaria se manifestó desde la concepción misma del Programa, Llegándose a establecer dos maneras de participación. Una, en la toma de decisiones, a través de la comisión de Juntas Directivas y la COIVIEES, como instancias comunitarias en el consejo de Dirección del PROUME. Y dos en la ejecución de los componentes del Programa, a través del aporte de la comunidad. Dentro de los logros de la participación y organización comunitaria destacan:

- El fortalecimiento de la organización comunitaria.
- El desarrollo de la capacidad de gestión comunitaria.
- El haber logrado canalizar en la práctica toda la potencialidad y capacidad de trabajo de la comunidad, lo que elevó la autoestima de la población, principalmente de mujeres y niños.

Dentro de los obstáculos destacan:

- La existencia de grupos opositores al Programa que incidieron en atrasos en la ejecución de los trabajos y demandó un mayor esfuerzo en las actividades de información y reflexión con los vecinos.
- La falta de experiencia o representatividad de algunos directivos.
- Las posiciones e intereses personales de algunos directivos, que obstaculizaron el desarrollo de las actividades.

Otro estudio (ICAS, 1999), apunta que El Mezquital, como respuesta a las necesidades iniciales de sus habitantes, logró desarrollar, a través de la participación comunitaria, experiencias organizativas novedosas, que lograron antes y después del PROUME encontrar los medios para la dotación de servicios básicos, infraestructura, vivienda y mejoras en salud. Resaltando que organizaciones como la COOIVES y las REPROINSAS, han trascendido su espacio original. En 1999 habían más de 700 REPROINSAS en 16 áreas de Guatemala, y el modelo de la COIVIES se estaba experimentando en otro grupo de asentamientos en el AMG.

Es importante señalar que el ya desaparecido Programa de Servicios Básicos Urbanos (PSBU) de UNICEF implementó una modalidad de asesoría a la comunidad, a través de un equipo que llamó “acompañantes”, cuya función implicó más apoyo a la organización social que a aspectos teóricos o técnicos, a través de un mayor acompañamiento a los directivos en todas las funciones que este debía realizar, para estimular su capacidad propositiva, de ejecución y de toma de decisiones. Sin embargo dentro de los obstáculos que se dieron en este acompañamiento resaltan: celos hacia los acompañantes por parte de directivos con mucha experiencia y liderazgo, y el hecho que, en ocasiones los acompañantes fueron más allá de su papel de asesores, involucrándose en tomas de decisiones que no les correspondían.

## 1.8 Impacto de PROUME en la comunidad

Una evaluación<sup>39</sup> señaló que un 79% de los pobladores de El Mezquital, conocieron el Programa antes de su ejecución; un 99% opinó que las obras fueron necesarias y 84% que el Programa valió la pena. Aunque hubo un 54% que señaló que no todas las obras fueron bien hechas.

Esta evaluación reflejó también, que un 85% de los entrevistados se reubicaron temporalmente durante las obras. Del 91% de estos que fueron consultados, 75% reconocieron haber sido beneficiados con la reubicación. Un 81% indicó que hubo consulta con la comunidad sobre el Programa y 84% participó personalmente en su ejecución a través de mano de obra en un 65%, y acarreo de materiales en un 29%. En lo que respecta a las instituciones y organizaciones comunitarias 70% evaluaron como positiva la gestión de la COIVIEES y de la Comisión de Juntas Directivas; y 79% indicaron estar bien con los Directivos del Programa.

En cuanto a la recuperación de costos, un 92% indicó estar pagando en ese momento por las mejoras, y 99% indicó que estaban al día.

## 1.9 Lecciones del PROUME

Un estudio (UNICEF/COINAP, 1998) incluye dentro de sus conclusiones las siguientes:

- El PROUME constituye un modelo alternativo de administración y ejecución de las obras de mejoramiento urbano, caracterizándose por haber tenido como elemento esencial la participación comunitaria en todas sus etapas.
- En cuanto a las instituciones que participaron. Para el gobierno, representó en las primeras etapas, modificar las formas tradicionales de ejecución de sus políticas públicas en materia de mejoramiento urbano. Para UNICEF, representó la experiencia de un proyecto atípico, generador de nuevas experiencias, procedimientos y formas de racionamiento. Para el Banco Mundial, se trató de una nueva experiencia que podría sentar precedentes para el trabajo en otras comunidades y en otros países. Para la comunidad, significó el legitimar sus demandas más sentidas.
- Como ejemplo de gestión de recursos financieros, el PROUME significó una experiencia novedosa, por cuanto representó el reconocimiento de organizaciones comunitarias como interlocutores directos de un organismo financiero internacional del peso del Banco Mundial.

Otro estudio (ICAS, 1999) apunta, en cuanto al papel del gobierno central en este Programa, resaltó que en general los obstáculos y limitaciones, obedecieron a la falta de un plan de desarrollo integral coherente para el AMG, el temor y desconfianza ante la organización comunitaria, donde aún en algunos sectores se le considera como subversivas. Y que de las actitudes que los entrevistados percibieron por parte del gobierno, resaltaron, el menosprecio a la capacidad de la comunidad, manipulación política o partidaria, y baja capacidad de respuesta a las demandas de la población (las cuales encontraron mayor eco en organizaciones internacionales), y una actitud del gobierno más de espectador que de facilitador.

Otros elementos que resalta este estudio y contradicen algunos de los planteados en otros informes elaborados por instituciones que participaron en el Programa (como es el caso del estudio de UNICEF/ COINAP, 1998) fueron:

---

<sup>39</sup> ESA Consultores S.A. de C.V., 1998 en UNICEF/COINAP 1998.

- La no consideración de proyectos productivos. Aunque en algún momento se evaluó la posibilidad de incluir proyectos productivos, al final estos fueron marginados, concentrándose el Programa a la dotación de infraestructura.
- La falta de consulta con la población, sobre todo en la fase de diseño de los programas, en cuanto a aspectos técnicos de los proyectos, como sucedió en el caso del diseño de las viviendas. Lo que resultó en rechazo a estas por algunas familias.
- La intervención en procesos de organización interna de la comunidad. El PROUME, tomó la decisión de promover una nueva organización, la Comisión de Juntas Directivas de Asentamientos, lo que provocó enfrentamientos entre las organizaciones existentes e implicó la instalación de una organización comunitaria a partir de una intervención externa, desconociendo los procesos y tiempos internos de la comunidad. Por lo que, aunque la ejecución del programa, la organización comunitaria mostró su más alto nivel de capacidad gerencial, administrativa y ejecutiva, evidenció una debilidad política.
- Las organizaciones externas (gobierno e instituciones internacionales) disminuyeron su apoyo a El Mezquital, a partir del supuesto de que el desarrollo conseguido hasta la fecha fue suficiente.
- Hubo intervención sobre algunos aspectos de la pobreza, sobre todos los ligados al desarrollo de infraestructura, pero no sobre el fenómeno de manera integral. Por lo que puede decirse que la población de El Mezquital mejoró la calidad de vida en algunos componentes (salud, vivienda, índice de mortalidad), mientras que en otros no avanzó o retrocedió como recreación, consumo, empleo, condiciones de trabajo.

Este estudio señala también, en sus reflexiones finales, que para la replicabilidad de la experiencia de El Mezquital o de alguna de sus organizaciones o programas, debe tenerse en cuenta los siguientes factores:

- La especificidad de cada asentamiento en cuanto a su origen, composición social, relaciones de poder y formas organizativas.
- La superación de aspectos que ocasionaron problemas como el individualismo, toma de decisiones de manera vertical o poco representativa
- La consideración de componentes que quedaron incompletos o no fueron abordados, como condiciones de empleo, nivel de ingresos y un abordaje integral del problema de la pobreza.

## **2. Proyecto de Mejoramiento de Barrios del Área Metropolitana de Guatemala PROMEBA (Ministerio de Finanzas Públicas, Municipalidades, Banco Mundial)**

### **2.1 Antecedentes**

En el año 1997 se iniciaron los estudios preliminares, bases del proyectos y otras actividades que se habían establecido necesarias previo al inicio del PROMEBA. Destacando, la organización de comisiones de trabajo, en cuatro municipios del AMG (Guatemala, Mixco, Villa Nueva y Chinautla), integradas por representantes de los asentamientos precarios, ONG y las municipalidades. Sin embargo PROMEBA no se llegó a ejecutar. El Proyecto, en principio fue suspendido por consideraciones de tipo político, que no permitieron la viabilización del proyecto y desacuerdos del gobierno central a la posición del Banco Mundial en dos aspectos básicos, uno,

que dentro del proceso de descentralización, el programa se desarrollara con una alta participación de la comunidad y las municipalidades en el manejo de los recursos, mientras el Gobierno quería centralizar el programa y manejo de recursos. Dos, que la comunidad debería pagar en alguna medida por la dotación de los servicios, mientras la postura del gobierno era que no se podía cobrar a los pobres, cuando a otros sectores de la población con recursos se les dotaba de estos servicios sin ningún costo.

Es importante señalar que durante la preparación del PROMEBA, a nivel municipal debido a que, por contar la municipalidad de Guatemala con mayores recursos y capacidad técnica que las otras municipalidades, esta tomó el liderazgo en la coordinación y manejo del Proyecto, lo que provocó algún tipo conflicto con las otras municipalidades.

## 2.2 Objetivos

El objetivo general de PROMEBA era proveer servicios básicos a la población de los asentamientos y colonias pobres del área metropolitana de Guatemala, a través de un proceso en el que se capacitara a los vecinos para participar organizadamente, bajo la coordinación de las municipalidades. Y desarrollar una actitud consciente de los ciudadanos, con respecto al papel que deben jugar en la protección, operación y cuidado de las obras comunitarias.

Entre sus objetivos específicos estaban:

1. La solución a los problemas comunes de los asentamientos y colonias pobres, lo cual incluía procesos de reordenamiento urbano, legalización de la tenencia de la tierra y la prestación de servicios básicos urbanos, como agua, drenajes y plantas de tratamiento, sistemas de energía eléctrica y redes viales internas.
2. El impulso de un proceso de participación ciudadana, mediante el cual los vecinos participarían en la decisión, planeación, supervisión y administración de sus obras, e invertirían en las obras y su cuidado tanto como lo hubiese permitido los recursos de que se dispondrían. En estos procesos se esperaba el desarrollo de actitudes favorables hacia las municipalidades.
3. El fortalecimiento de las municipalidades al proporcionar servicios básicos urbanos a la población más pobre y desarrollar la capacidad interna de las municipalidades para la atención particular de los problemas de éste grupo poblacional.
4. El desarrollo de una visión metropolitana, mediante el conocimiento e implementación de soluciones progresivas y de escala mayor, que reunirían a la población de varias comunidades dentro de una misma macro zona.

## 2.3 Cobertura y Plazos

El PROMEBA había sido diseñado para financiar proyectos en asentamientos y colonias pobres del área metropolitana, en un período inicial de 4 años y a partir de los resultados de ese primer período y el interés de las partes, podría haberse extendido hasta completar 15 años. Durante el primer período estaba previsto atender a unas 17.000 familias con cada uno de los siguientes servicios:

- Estudios y procesos de reordenamiento urbano
- Procesos de legalización de tierras
- Proyectos de agua, drenajes y plantas de tratamiento
- Proyectos de introducción de energía eléctrica y alumbrado público

- Proyectos de redes viales internas

Aunque en las Bases del Proyecto no se especificó, se sabe que la cobertura geográfica inicial del PROMEBA serían los 4 municipios del AMG que concentran una alta población en asentamientos precarios o ilegales: Guatemala, Mixco, Villa Nueva y Chinautla.

## **2.4 Organización y estructura del PROMEBA**

Para el funcionamiento del Proyecto se habían definido tres instancias

### **2.4.1 Consejo de Dirección**

Estaría integrado por representantes del Ministerio de finanzas, y de cada Municipalidad que estuviera participando en el Proyecto pudiendo en el futuro agregarse nuevas municipalidades del AMG y sus representantes. Las funciones del Consejo de Dirección serían:

- Definición de políticas de ejecución.
- Aprobación de normas, reglamentos y procedimientos.
- Revisión y aprobación de los planes del Proyecto.
- Aprobación del Presupuesto.
- Fiscalización de PROMEBA.
- Revisión y aprobación de informes.
- Solicitud y aprobación de desembolsos.
- Revisión y aprobación de procesos de recuperación de fondos.
- Aprobación de normas para uso de fondos revolventes.
- Instauración de comité de contratación de bienes y servicios.
- Aprobación final de los proyectos.
- Nombramiento del Secretario Ejecutivo de PROMEBA.

### **2.4.2 Unidad de manejo**

Esta Unidad tendría como propósito asegurar que los proyectos contaran con el apoyo y recursos necesarios para su preparación y ejecución. Coordinando el empleo de recursos y servicios con las municipalidades ejecutoras a quienes correspondería cada proyecto específico o contratar, si fuese necesario, a entidades externas como empresas y ONG. Esta Unidad no estaría involucrada en forma directa en la ejecución de Proyectos. Para su funcionamiento, contaría con tres secciones:

Sección Técnica, que tendría dentro de sus funciones:

- Velar por el cumplimiento de las Normas y Resoluciones del Consejo de Dirección.
- Recibir, revisar, integrar y canalizar las solicitudes de proyectos.
- Conducir los procesos de selección y contratación de entidades externas que se harían cargo de los trámites legales y estudios técnicos para cada proyecto.

Sección de Capacitación Social, que tendría dentro de sus funciones:

- Conducir los procesos de selección y contratación de las entidades externas que se harían cargo de la realización de diagnósticos comunitarios, apoyo y fortalecimiento de los procesos organizativos comunitarios, educación a la población y asistencia técnica de las organizaciones comunitarias.
- Establecer la escuela de Capacitación y Desarrollo Comunitario.
- Precalificar las entidades.

Sección Financiera, que tendría dentro de sus funciones:

- Conducir los procesos de selección y contratación.
- Preparar las solicitudes de desembolso.
- Realizar auditorías necesarias.

En algún momento se pensó que esta Unidad podría haber funcionado como una oficina descentralizada para el funcionamiento del programa, que hubiera suplido el vacío de un ente metropolitano. Se proponía además de una Ley en el Congreso de la República, de una oficina descentralizada permanente de atención a la problemática de los asentamientos precarios.

### **2.4.3 Unidad de gestión**

Esta Unidad integraría a la Municipalidad como ejecutora de los proyectos y a las organizaciones comunitarias como encargada de la supervisión y la co-ejecución cuando las circunstancias lo requirieran. Pudiendo participar las ONG en el apoyo y fortalecimiento a las organizaciones comunitarias para el mejor desempeño de sus funciones. Dentro de las actividades principales de esta Unidad estaban:

- La identificación del Proyecto.
- La solicitud de apoyo a PROMEBA.
- El seguimiento de las gestiones.
- Firma del convenio para los fondos respectivos.
- La organización para la ejecución.
- La ejecución, operación y mantenimiento de los sistemas.
- La recuperación de la inversión y devolución de la parte del PROMEBA.
- La constitución y manejo de un fondo revolvente para nuevos proyectos.

## **2.5 Financiamiento**

Los fondos del PROMEBA estaban previstos que provendrían de un préstamo del Banco Mundial concedido al gobierno de Guatemala a través del Ministerio de Finanzas Públicas, con la restricción que dichos fondos no podrían ser utilizados para la adquisición de tierras ni para el pago de impuestos. Los fondos de la contrapartida local provendrían de fondos del gobierno central; de la comunidad, en mano de obra; y las municipalidades, para ser invertidos directamente en las obras. Los fondos del Banco Mundial y la contrapartida de gobierno, serían canalizados a través de un Fideicomiso creado para ese propósito en un Banco privado del sistema.



**TABLA 5**  
**FONDOS PROMEBBA**  
(en equivalente a US \$)

Fondos	Cantidad	Porcentaje
Banco Mundial	30 000 000	80
Contrapartida local		20
Comunidad	1 000 000	3
Municipalidades	2 000 000	5
Gobierno central	4 500 000	12
Total	37 500 000	100

Fuente: Base del Proyecto (1998).

En las bases del Proyecto se estableció que la organización comunitaria suscribirá un convenio con el PROMEBBA en el cual se comprometería como deudor solidario, a reintegrar los fondos de la inversión directa, y las condiciones de la devolución.<sup>40</sup>

Por su parte la organización comunitaria suscribiría un convenio de préstamo con cada familia a beneficiar por el Proyecto. Y que los pagos recuperados por las organizaciones comunitarias serían canalizados a un Fideicomiso creado en la jurisdicción de cada municipalidad. Hasta un 20% de los fondos de recuperación de este Fideicomiso podrían ser aplicados a nuevos proyectos de las mismas comunidades que hubieran recibido apoyo previo de PROMEBBA y estuvieran efectuando sus pagos.

**TABLA 6**  
**PRESUPUESTO ESTIMADO PARA EJECUCIÓN DEL PROMEBBA**  
(en equivalente a US \$)

Concepto	Costo total	Porcentaje
Inversión e imprevistos	19 700 000	54,7
Legalización de la tierra	2 500 000	6,9
Estudios	2 300 000	6,4
Supervisión	1 600 000	4,4
Asistencia Técnica y capacitación	3 800 000	10,6
Administración y dirección comunitaria	1 100 000	3,1
Administración	2 800 000	7,8
Otros	2 200 000	6,1
Total	36 000 000	100,0

Fuente: Base del Proyecto (1998).

**TABLA 7**  
**INVERSIÓN ESTIMADA POR FAMILIA**  
(en equivalente a US\$)

Concepto	Costo promedio por familia	Porcentaje
Agua y saneamiento	457,64	39,5
Energía eléctrica	137,27	11,8
Red vial	390,15	33,7
Sub total	985,06	
Imprevistos	173,66	15,0
Total	1 158,66	100,0

Fuente: Base del Proyecto (1998).

<sup>40</sup> En el documento no se establecen plazos e intereses.

En cuanto al valor de la tierra, en las bases del Proyecto se estableció que en los asentamientos en los cuales no estuviera legalizada la tierra y esta fuera propiedad del Estado o de la municipalidad, la misma se consideraría dentro del Proyecto como aportación del gobierno.

### **3. Proceso de legalización en barrios informales (Ventanilla Social – Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV))**

#### **3.1 Antecedentes**

El proceso de legalización de la tierra que se desarrolló en el CIV, tuvo como marco legal el Decreto 3-97, sus modificaciones y su Reglamento contenido en el Acuerdo Gubernativo 50-98, que creó la Ventanilla Social como unidad administrativa, adscrita al CIV, responsable de la coordinación de estos procesos.

El Reglamento estableció que para su funcionamiento la Ventanilla Social se estructura a través de: 1 Coordinador General, 4 coordinadores para las áreas Legal, Social, Técnica y Financiera. La Ventanilla Social y este Proceso de Legalización, funcionaron desde marzo de 1998 hasta abril 2001 cuando finalizó el marco legal que los respaldaba.

#### **3.2 Financiamiento**

De acuerdo a lo establecido en el Reglamento anterior, la Ventanilla Social se financió, básicamente con fondos provenientes de un Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>41</sup>, para un Programa de Vivienda cuyo principal componente es el Subsidio Directo que se desarrolla a través del Programa de Subsidios del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), adscrita al CIV.

Un estudio (BID, 2001) señala que del presupuesto asignado de US\$ 55,14 millones, para subsidios directos que deberían otorgarse a través de la Ventanilla Social (mientras los recursos presupuestados para la compra de vivienda nueva y lotes se habían desembolsado en su totalidad), se habían desembolsado al 2001, únicamente un 20% de esos recursos. Con la cancelación de la Ventanilla Social ese mismo año, se asume, que el porcentaje restante se utilizó para otros componentes incluidos en el Programa de Subsidios.

#### **3.3 Costo de la tierra**

El Decreto 81-97 estableció que el precio de venta de los terrenos se debería fijar en forma individual, de acuerdo al valor comercial que se fijara a través de un avalúo. Sin embargo, en la práctica, se vio la necesidad de crear un mecanismo especial para valuar dichos terrenos en forma transparente y justa y se creó así una metodología de Avalúo específica.

##### **3.3.1 Metodología de Avalúo para Terrenos del Estado**

El procedimiento para practicar el Avalúo<sup>42</sup> se basó en tres elementos:

**El valor de terrenos semejantes cercanos.** Se debía obtener el valor de la tierra de las propiedades que estuvieran cerca al terreno que ocupa el asentamiento, hasta una distancia no mayor de un kilómetro.

---

<sup>41</sup> Préstamo BID No1048//OC-GU

<sup>42</sup> Esta Metodología se elaboró en 1998 con la asesoría de Cooperative Housing Foundation (CHF)

**El valor del terreno según transacciones internas.** Definido por las negociaciones que se dieran entre los moradores del asentamiento en el momento de realizar el avalúo, como, la compra de derechos de llave, pagos de alquiler de lote, cambio del derecho de posesionario o comisiones al llamado coyote (enganchador) del terreno.

**El valor del terreno tipo luego de la aplicación de factores.** Este elemento fue el que tuvo más peso en la determinación del valor base máximo que, en base a un estudio, fue fijado en el equivalente a US \$ 830 <sup>43</sup> para un terreno de 72 m<sup>2</sup>. Y se utilizó como valor base unitario máximo, el equivalente a US \$ 11,50 por m<sup>2</sup> neto que incluía áreas de cesión y circulación. A este valor se aplicaron una serie de factores de acuerdo a condiciones del vecindario (acceso al trabajo, comercio, servicios básicos y equipamiento), topográficas y geológicas.

La integración del valor promedio del lote para terrenos urbanos de la Ciudad de Guatemala fue la siguiente.

Valor de terrenos semejantes cercanos	30%
Valor del terreno según transacciones internas	20%
Valor del terreno con aplicación de factores	50%

Para el caso de otras áreas urbanas la integración del valor promedio del lote fue la siguiente.

Valor de terrenos semejantes cercanos	40%
Valor del terreno según transacciones internas	20%
Valor del terreno con aplicación de factores	40%

Las legalizaciones que se realizaron a través de este proceso fueron beneficiadas por el Subsidio Directo.<sup>44</sup> El 75% del costo de la legalización por lote /familia fue cubierto por el Estado y el 25% por el beneficiario.

### 3.4 Normas

El Manual Operativo de la Ventanilla Social se creó con el fin de facilitar las actividades relacionadas con el proceso de otorgamiento de subsidios directos para la legalización de tierras. Incluye en una de sus secciones, los procesos para la legalización de tierras: a) del Estado a comunidades; b) del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) a comunidades; c) de Municipalidades a Comunidades; d) mejoras comunitarias opcionales en el la legalización de tierras a comunidades; e) mejoras individuales opcionales en la legalización de tierras a comunidades; y f) compra de lotes o vivienda para las familias que debieran ser reubicadas dentro del proceso de legalización. Sin embargo, tal y como apunta un estudio (BID, 2001), a pesar que el contenido de este manual era satisfactorio, su cumplimiento fue errático y poco estricto, y los resultados de auditorías externas expusieron varias irregularidades en su aplicación.

### 3.5 Ejecución

Durante el período 1998 – 2001 a través de la Ventanilla Social se iniciaron procesos de legalización en 60 asentamientos, atendiendo a unas 9,000 familias. El 93% de los asentamientos

<sup>43</sup> Se asumió un tipo de cambio de US\$ 1,00 igual a Q7,00.

<sup>44</sup> El Subsidio Directo, es el aporte otorgado en forma directa por el Estado, por una sola vez, a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, para mejorar sus necesidades habitacionales. Se aplica en una relación 3 a 1 entre el subsidio y el aporte previo del beneficiario.

estaban ubicados en tierras del BANVI,<sup>45</sup> el resto (4) en tierras del Estado. A excepción de un asentamiento, el resto se localizaban en el Departamento de Guatemala. Además se realizaron reubicaciones a damnificados por la tormenta tropical Mitch en 1998, y familias que habitaban a lo largo de la línea férrea, en varios departamentos del país, y fueron desalojadas.

**TABLA 8**  
**ACTIVIDADES VENTANILLA SOCIAL 1998 – 2001**

Actividad	Nº de familias beneficiarias	Nº de personas beneficiarias
Legalización de tierras	8 719	43 595
Reubicaciones	7 830	39 150
Introducción de Servicios básicos	27	135
Total	16 576	82 880

Fuente: Documento Ventilla Social 2001.

### 3.6 Evaluación del proceso

Un estudio (BID 2000), resalta que a pesar de contar con los recursos no se logró crear un programa de legalización<sup>46</sup> con objetivos claros, procesos administrativos y distribuciones de responsabilidades claras y precios razonables de venta. Que en lugar de incluir entidades intermediarias en el proceso de legalización como había sido planificado, el personal de la Ventanilla Social participó directamente en el proceso de legalización y a pesar que el contrato de préstamo lo prohibía, se utilizaron fondos del Programa de Vivienda a través de subsidios para pagar la compra de tierra del BANVI, contradiciendo la intención del marco legal que amparó estas transacciones donde las familias deberían pagar por la tierra y no una institución pública pagar a otra. A esto es importante agregar que este programa no se desarrolló en coordinación con ningún proceso de mejoramiento que incluyera la dotación de servicios básicos y equipamiento.

Este Programa de Vivienda, contempló además, el componente Reformas al Mercado de Tierras, que buscaba acelerar y ampliar el proceso para regularizar la propiedad en barrios informales ubicados en terrenos públicos. Financiado la preparación e implementación de un conjunto de reformas jurídicas y reguladoras para facilitar la transferencia de tierras públicas al uso privado; y los servicios que requerían las familias en barrios informales para la legalización de la tierra que ocupan. Sin embargo de los 5,8 millones de dólares que se asignaron a este componente, a mayo del 2001 no se había realizado ningún desembolso. Estos aspectos ponen en evidencia la poca importancia que este Programa tenía para las instituciones responsables de su ejecución.

## 4. Proceso de Legalización de la Tierra (Dirección de Bienes del Estado)

### 4.1 Antecedentes

Como se expuso en la Sección de Marco Legal, la Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación a favor de Familias en situación de pobreza y extrema pobreza, otorga a la Dirección de Bienes del Estado, del Ministerio de Finanzas Públicas,

<sup>45</sup> La concentración de tierras en el BANVI respondió a que este Banco fue creado a inicios de la década de 1.970, con el objeto de generar un sistema de préstamo y ahorro, y ser el medio para trasladar una parte significativa de los ahorros del país a programas de vivienda de bajo costo. El BANVI lideró el sector habitacional hasta 1997, año en que se inició su liquidación que concluyó a finales del 2003.

<sup>46</sup> Es por esta razón que en este informe se le denomina Proceso y no Programa.

la competencia de recibir y tramitar las solicitudes y realizar todo el proceso administrativo necesario para la legalización de la tierra.

## 4.2 Estructura y organización

La dirección de Bienes del Estado cuenta con tres departamentos<sup>47</sup> para realizar las actividades relacionadas con el proceso de legalización.

### 4.2.1 Departamento de investigación del patrimonio del Estado

Es responsable del análisis e investigación de los aspectos técnicos y registrales de los bienes inmuebles. Este Departamento realiza la primera etapa del proceso de legalización, que consiste en la elaboración de un dictamen de habitabilidad.

### 4.2.2 Departamento de estudios y proyectos

Le corresponde elaborar los estudios socio-económicos exigidos por la Ley, a las familias solicitantes. Estos estudios, que son la segunda etapa del proceso, permiten recabar elementos de juicio que confirman la ocupación de los inmuebles, ratificar la conformación del núcleo familiar y sus ingresos.

### 4.2.3 Departamento de adjudicación de bienes inmuebles

Realiza todas las actividades legales y administrativas necesarias en la etapa final del proceso, hasta la elaboración del Título de Propiedad, para someterlo a firma del Presidente de la República.

## 4.3 Ejecución

Al 3 de septiembre de 2004 a través de la Dirección de Bienes del Estado se habían adjudicado 2.000 inmuebles a igual número de familias y se encontraban en proceso de legalización 981 expedientes para igual número de familias, ubicadas principalmente en el municipio de Guatemala.

La DHABI<sup>48</sup> que ha apoyado los procesos de legalización a través de esta institución estableció que este proceso podría realizarse en un estimado de 20 semanas.

**TABLA 9**  
**PROCESO DE LEGALIZACIÓN TERRENOS DEL ESTADO**

Actividad	Tiempo semanas	Institución responsable
Integración de expedientes	2	DAHVI
Elaboración de resolución de aprobación	1	
Traslado de expediente a Escribanía para elaboración de escritura	1	
Fraccionar las escrituras	10	Dirección de Bienes del Estado
Firma del beneficiario		

(continúa)

<sup>47</sup> De acuerdo a información de una presentación del Programa y entrevista con el Jefe de Adjudicaciones de Bienes Inmuebles de esa Institución.

<sup>48</sup> La DAHVI es una unidad ejecutora adscrita a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, cuyo objetivo es contribuir al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los asentamientos precarios en el departamento de Guatemala. Y es en este contexto que ha apoyado los procesos de legalización.

**TABLA 9 (CONCLUSIÓN)**

Firma del Procurador General de la Nación	10	Dirección de Bienes del Estado
Firma del Escribano de Cámara y Gobierno		
Extensión de primer testimonio de la escritura		
Traslado de primer testimonio a DAHVI	1	DAHVI
Convocatoria a beneficiario para pago de honorarios en Registro General de la Propiedad Inmueble		
Ingreso de primer testimonio al Registro General de la Propiedad Inmueble	4	REGISTRO
Entrega del testimonio de inscripción por el Registro a la DAHVI		
Entrega de copia legalizada del primer testimonio de inscripción al beneficiario	1	DAHVI

Fuente: DHA VI.

## **5. Programa de Consolidación Legal y de Asentamientos Precarios (Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular – UDEVIPO)**

### **5.1 Antecedentes**

En junio 2002 se creó la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular – UDEVIPO,<sup>49</sup> adscrita al CIV, para el desarrollo de programas, planes y proyectos de vivienda popular y todo lo concerniente a los activos, los proyectos, y pendientes que debían ser trasladados al CIV, provenientes del BANVI, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 30-2002.<sup>50</sup> La estructura organizacional de esta Unidad comprende una Coordinación General y tres sub-coordinaciones: Financiera, Administrativa y Técnica. Esta Unidad empezó a funcionar formalmente en enero 2004.

### **5.2 El Programa**

La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, dentro del tema de acceso a la tierra establece que para la atención inmediata de la inseguridad en la tenencia de la tierra y de la vivienda en asentamientos precarios, será necesario poner en marcha el Programa de Consolidación Legal y de Asentamientos Precarios.

A través de su componente de Regularización y Legalización de Inmuebles, este Programa busca legalizar la tenencia de la tierra por medio de un documento de inscripción aceptado por el Registro de la Propiedad o bien por escritura pública. Para ello la UDEVIPO requerirá disponer de instrumentos legales que permitan la adjudicación, venta y escrituración de terrenos ocupados inscritos a favor del Estado, hacia los sectores de población de menores ingresos. En este contexto se formuló la Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Ubicados en Proyectos Ejecutados por el extinto Banco Nacional de la Vivienda, a favor de Familias en Situación de Pobreza y Extrema Pobreza, que será la base legal para este Programa.

Este Programa aunque no que está ya en marcha, es la continuación de los procesos de legalización en tierras del BANVI que se desarrollaron antes con apoyo de: la Ventanilla Social del CIV, la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DAHVI), la Dirección de Bienes del Estado (que continuará con en el proceso específico de tierras del Estado) y el mismo BANVI (a pesar que estaba en proceso de liquidación). Y como se mencionó antes, para corregir los problemas relacionados a la falta de coordinación entre las instituciones involucradas, se creó la

<sup>49</sup> Acuerdo Ministerial 1031-2002.

<sup>50</sup> Decreto 30-2002 Ley para Concluir el Proceso de Disolución, Liquidación y Supresión del BANVI- en liquidación.

Comisión Interinstitucional para la Legalización, a través de la cual se está tratando de estructurar el proceso de transferencia de estas tierras y las responsabilidades de cada institución.

### 5.3 El Proceso de legalización

La UDEVIPO ha establecido los siguientes requisitos para la legalización de un asentamiento.

- Hacer una solicitud al Departamento de Proyectos de esta Unidad para verificar que el área que se quiere legalizar corresponda a las fincas del BANVI.
- Contar con un dictamen de habitabilidad.
- Contar con el plano general del asentamiento y los planos individuales de todos los lotes
- Contar con el listado completo de los lotes que conforman el asentamiento incluyendo los destinados a equipamiento comunitario como escuelas, centro de salud e iglesias.

La DAHVI ha establecido que el proceso de legalización a través de UDEVIPO podría realizarse en un estimado de 20 semanas.

**TABLA 10**  
**PROCESO DE LEGALIZACIÓN TERRENOS PROPIEDAD BANVI – UDEVIPO**

Actividad	Tiempo semanas	Institución responsable
Estudio topográfico y geometría de lotes	2	
Integración de expedientes	2	DHABI
Elaboración de resolución de adjudicación	1	
Traslado de expediente a UDEVIPO	1	
Elaboración de resolución		
Traslado a notario para fraccionar escritura		
Elaboración de escritura por notario		
Trámite del notario para firma del representante legal de UDEVIPO y beneficiario	8	UDEVIPO
Extensión de primer testimonio de la escritura por el notario		
Traslado de primer testimonio a DAHVI		
Convocatoria a beneficiario para pago honorarios en Registro General de la Propiedad Inmueble	1	DHABI
Ingreso de primer testimonio al Registro General de la Propiedad Inmueble	4	
Entrega del testimonio de inscripción por el Registro a la DAHVI		REGISTRO
Entrega de copia legalizada del primer testimonio de inscripción al beneficiario	1	DHABI

Fuente: DHABI.

## **6. Programa Combate a la Pobreza Urbana (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) / Banco Interamericano de Desarrollo (BID))**

### **6.1 Antecedentes**

La Gestión de este Programa inició cuando en marzo 2000, llega a Guatemala una misión del BID<sup>51</sup> para promover la necesidad de aplicar la política internacional para el mejoramiento de condiciones de vida mediante el combate frontal a la pobreza. Las negociaciones continuaron hasta junio 2003 cuando se firmó el Contrato para la ejecución del Programa entre la República de Guatemala y el BID. Designándose como organismo ejecutor a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). Actualmente El Programa Combate a la Pobreza Urbana es una Unidad Ejecutora de esta Secretaría.

### **6.2 Objetivos**

De acuerdo al Contrato de Préstamo y el Anexo A: El Programa, los objetivos son.

#### **6.2.1 Objetivo general**

Contribuir a la reducción de la pobreza en áreas urbanas del Departamento de Guatemala, mejorando las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos urbanos marginales en los municipios de Guatemala, Villa Nueva y Chinautla.<sup>52</sup>

#### **6.2.2 Objetivos específicos**

- Ofrecer a aproximadamente 85.000 personas residentes de alrededor de 32 asentamientos informales,<sup>53</sup> accesos a servicios de infraestructura básica y saneamiento.
- Proveer servicios sociales para la protección de grupos en riesgo entre esta población.
- Reducir la incidencia de accidentes geológicos, principalmente en los asentamientos ubicados en laderas.
- Fortalecer técnicamente a los ejecutores y apoyar a las municipalidades a enfrentar los problemas de urbanización informal.

### **6.3 Cobertura**

Los Asentamientos que serán elegibles para su inclusión en el Programa, son los que integran la lista llamada de “Asentamientos Prioritarios” Los requisitos que se establecieron en el Reglamento Operativo para la elegibilidad de los asentamientos son:

#### **6.3.1 Aspectos económicos y grado de consolidación**

- Que la mayoría de hogares tengan ingresos familiares mensuales menores al equivalente a US\$ 150,00.

<sup>51</sup> Contrato de préstamo 1409/OC-GU.

<sup>52</sup> En estos municipios se concentran la mayoría de asentamientos precarios.

<sup>53</sup> El número de asentamientos y familias a beneficiar varía en los diferentes documentos con que se cuenta del programa.



- Que más del 75% de los lotes del asentamiento se encuentren ocupados por viviendas.
- Que el asentamiento tenga un tamaño mínimo de 150 lotes habitados.

### 6.3.2 Factibilidad técnica

- Que el asentamiento se encuentre próximo a redes de agua, alcantarillado y energía eléctrica. O que exista la posibilidad de una solución puntual para la dotación de estos servicios.
- Que exista o sea factible desarrollar el acceso vial del asentamiento hacia el área urbana más próxima, a costos compatibles con los límites de inversión del Programa.

### 6.3.3 Legales y urbanísticos

- Que el asentamiento no se encuentre en áreas de propiedad privada, en litigio o dominio público. O de existir algún conflicto con la tenencia de la tierra, deberá regularizarse la situación antes de iniciar la ejecución de los proyectos.
- Que el asentamiento sea parte del trazo urbano o plan maestro urbano de su municipio y disponga de autorización de las instituciones competentes para proceder a la legalización de los terrenos.

### 6.3.4 Ambientales

- Que el asentamiento no se encuentre localizado en áreas críticas de riesgos naturales y si existe vulnerabilidad a estos riesgos, los costos de mitigación sean compatibles con los límites de inversión del programa.
- Que el asentamiento no esté ubicado en áreas arqueológicas, reservas ecológicas o forestales y áreas de preservación cultural.

En base a estos criterios se seleccionaron 38 asentamientos con 15.301 familias y 89.922 habitantes.

**TABLA 11**  
**COBERTURA PROGRAMA COMBATE A LA POBREZA**

Municipio	Nº Asentamientos	Nº Lotes	Nº Familias	Nº habitantes
Guatemala	16	5 550	6 792	48 435
Villa Nueva	8	5 808	6 361	28 742
Chinautla	14	2 108	2 148	12 745
Total	38	13 466	15 301	89 922

Fuente: Listado Asentamientos SCEP.

El cuadro anterior nos permite visualizar un aspecto importante en relación a la población. En el municipio de Guatemala, que es el más urbanizado y donde hay una mayor escasez de tierra la densidad habitacional (7 personas por vivienda) y número de familias por lote (1.2) es más alta que en Villa Nueva (5 personas por vivienda y 1.1 familias por lote) y Chinautla (6 personas por vivienda y 1.02 familias por lote).

## 6.4 Plazos

En lo que se refiere a los plazos, el contrato establece que el monto total de los recursos no podrá ser desembolsado en menos de tres años, a partir de la vigencia del mismo. Exigiendo como una de las condiciones previas para la realización del primer desembolso, la suscripción de convenios entre el organismo ejecutor y las municipalidades participantes.

De acuerdo a un directivo del Programa, se ha retrasado su inicio porque el gobierno no ha liberado la contrapartida local establecida en el Contrato.

## 6.5 Organización y estructura del Programa

### 6.5.1 Unidad Coordinadora del Programa (UCP)

En cuanto a la organización, el contrato y el Reglamento Operativo del Programa hacen mención únicamente a que se creará una Unidad Coordinadora del Programa, como órgano ad hoc delegado por la SCEP para administrar el Programa y coordinar sus actividades.

No se pudo tener acceso a la estructura del Programa, debido a que el sub-director del Programa se negó a proporcionar esta información por considerarla confidencial. Se sabe que cuenta con un director y un sub-director.<sup>54</sup>

En lo que se refiere a otras instituciones o actores involucrados, los documentos oficiales del Programa asignan las siguientes atribuciones.

### 6.5.2 Municipalidades

Estas instituciones serán las responsables de la promoción de los proyectos del Programa en su jurisdicción y el apoyo a la UCP en el control, seguimiento y fiscalización de la ejecución de proyectos. En el Convenio entre la municipalidad de Guatemala y la SCEP se especifica que en las diferentes fases de desarrollo de los proyectos la municipalidad tendrá dentro de sus responsabilidades, la evaluación de los diseños físicos y no físicos que se contrate; garantizar la sostenibilidad, mantenimiento y operación de los proyectos, y será la responsable de dar seguimiento al mantenimiento y operación de los proyectos físicos y no físicos.

### 6.5.3 Instituciones externas o contratistas

Organizaciones no gubernamentales (ONG) u organizaciones de la sociedad civil (OSC), podrán participar en el Programa como contratistas de la UCP para el acompañamiento de la participación comunitaria y/o ejecución de los componentes sociales.

En cuanto a consultores, el Reglamento Operativo establece, que se financiarán consultorías de largo plazo para apoyar a la UCP en aspectos técnicos y sociales necesarios en la ejecución de los proyectos, así como en la gestión técnica, financiera y administrativa del Programa. Y en el caso de las municipalidades, para fortalecer su capacidad de gestión en programas de mejoramiento de barrios, se contratarán dos consultores locales por municipalidad, para apoyarles en aspectos técnicos y sociales, durante la implementación de los proyectos en sus jurisdicciones.

---

<sup>54</sup> Extraoficialmente se dice que existen conflictos internos a nivel del personal, ya que en su mayoría el personal técnico de este Programa fue destituido recientemente, sin que existan aún reemplazos o claridad sobre la estructura con que continuará funcionando el Programa.

### 6.5.4 Las comunidades

En el Anexo A del Contrato del Programa se establece que la ejecución del programa se apoyará fuertemente en las actividades de participación comunitaria. Para lo que se financiarán acciones educativas y movilizadoras para asegurar la participación de las comunidades en todas las fases del proyecto, que incluyen: el proceso de planeamiento, la definición e implementación de los proyectos y la operación de los servicios.

Sobre este tema, el Reglamento Operativo hace énfasis en que las acciones en cada comunidad deberán definirse a través de un proceso interactivo de decisión con la participación de las comunidades beneficiarias. Anotando posteriormente que la administración de los proyectos será responsabilidad de las comunidades, incluyendo el proyecto de constitución del fondo comunitario, su reglamentación, presupuesto y cronograma de implementación.

## 6.6 Financiamiento

El costo del programa se calculó en el equivalente a US\$ 52 millones, de los cuales de acuerdo a los términos del Contrato, el BID financiará el 90% y la contraparte local el 10%.

**TABLA 12**  
**COSTO Y FINANCIAMIENTO PROGRAMA COMBATE A LA POBREZA**  
(en millones de US\$)

Categorías		Aporte BID	Aporte Local	Total	Porcentaje
1	Proyectos integrales	38,50	3,95	42,45	81,6
1.1	Preparación y supervisión proyectos	2,80		2,80	
1.2	Participación comunitaria	2,60		2,60	
1.3	Urbanización integrada	22,10	2,60	24,70	
1.4	Servicios y equipamiento social	11,00	1,35	12,35	
2	Gestión del Programa	3,10	0,45	3,55	6,8
2.1	Apoyo a la ejecución	1,30	0,45	1,75	
2.2	Sistema de control y gestión	1,50		1,50	
2.3	Monitoreo y evaluación	0,30		0,30	
	Sub total	41,60	4,40	46,00	88,5
3	Otros Costos del Programa(*)	0,63		0,63	1,2
4	Gastos financieros (**)	4,57	0,80	5,37	10,3
Total		46,80	5,20	52,00	100,0
Porcentaje		90%	10%		

Fuente: Anexo A Contrato.

(\*) incluye auditorías externas, revisiones anuales.

(\*\*) incluye intereses, comisión de crédito, inspección y vigilancia.

En lo que se refiere a la inversión por lote, el Reglamento Operativo establece que el costo máximo de inversión de los proyectos por lote, será igual al equivalente a US\$ 3.150. Los límites de inversión por componente serán los indicados en el cuadro siguiente.

**TABLA 13**  
**INVERSIÓN POR LOTE**

Componentes	Inversión máxima por lote (en US\$)
Físicos	
Agua y saneamiento	470
Viabilidad	720
Electricidad y alumbrado	300
Protección ambiental y reasentamiento	230
No físicos	
Guardería infantil	180
Reforzamiento escolar	70

Fuente: Reglamento Operativo.

Aunque en el Reglamento Operativo no se establece el monto de inversión por lote para el componente de regularización del derecho de propiedad. Uno de los estudios que se ha realizado para los proyectos que se ejecutarán dentro del Plan Piloto, en los asentamientos del municipio de Guatemala, se estableció que el costo de legalización por lote sería igual al equivalente a US \$ 78,70. Este costo incluye la elaboración del plano general e individual, honorarios del notario, impuestos, gastos en el catastro municipal y la inscripción en el Registro de la Propiedad.

## 6.7 Componentes del programa

Los componentes del Programa fueron estructurados en el Contrato y Reglamento Operativo como Proyectos Integrales y Gestión del Programa, y en el Convenio Macro de Coordinación firmado entre la SCEP y la Municipalidad de Guatemala<sup>55</sup> fueron estructurados en componentes Físicos y No-Físicos. A continuación se presenta la descripción de los componentes de acuerdo a la segunda estructura, la cual es la base de la planificación de la Municipalidad de Guatemala.

### 6.7.1 Componentes Físicos

- Saneamiento básico
  - agua
  - drenaje sanitario
  - tratamiento de aguas servidas
  - disposición de residuos sólidos
- Infraestructura vial
  - calles vehiculares y peatonales
  - graderíos
  - drenaje pluvial
- Servicios de energía eléctrica
  - alumbrado público
  - energía eléctrica domiciliar

<sup>55</sup> La SCEP firmó Convenios individuales con cada una de las Municipalidades participantes del Programa. Se tuvo acceso únicamente al Convenio con la Municipalidad de Guatemala.

- Equipamiento Social
  - construcción, reparación o ampliación de infraestructura de servicios sociales
  - construcción de canchas polideportivas
- Áreas Verdes
  - parques
  - arborización en calles
  - forestación en barrancos
- Obras Complementarias
  - accesos
  - obras de contención
  - estabilización de taludes
  - construcción de bóvedas y puentes
  - obras necesarias para garantizar la obra física (que se hayan planificado por anticipado y hasta donde alcance el financiamiento).

#### 6.7.2 Componentes No-Físicos

- Desarrollo comunitario y educación sanitaria ambiental
- Supervisión de obras civiles
- **Regularización del derecho de propiedad**
- Proyectos sociales
- Fortalecimiento institucional

**Regularización del derecho de propiedad.** Sobre este componente el Reglamento Operativo incluye en la sección de Elegibilidad, en el inciso de las Obras y Servicios Financiados la Regularización de la Propiedad. Especificando que el financiamiento se limitará a apoyo legal y técnico para facilitar la obtención de títulos de propiedad de los predios ocupados por los beneficiarios. Y en el Convenio se establece que para la ejecución de este componente, el Programa financiará la contratación de una firma consultora. Resaltando nuevamente que los costos a cubrir en el proceso de legalización no incluyen el valor de la tierra. Siendo responsabilidad de la municipalidad, a través de su dirección de Registro Catastral, apoyar y agilizar el proceso de legalización de las comunidades donde se ejecutarán componentes físicos del Programa.

Los Procesos a seguir para la legalización de la tierra serán los establecidos por UDEVIPO en el caso de las tierras del extinto BANVI, y por la Dirección de Bienes del Estado, cuando las tierras sean estatales.

## 6.8 Fases de Desarrollo de los Proyectos

En el Convenio se estableció que el Programa se desarrollará<sup>56</sup> en cuatro fases.

**Fase I.** Comprende la recopilación de información (elaboración de perfiles de los asentamientos) y formulación de diagnósticos para priorizar y caracterizar los asentamientos a intervenir.

Esta fase fue ya ejecutada, sin embargo como este trabajo en su mayoría fue elaborado en el año 2001, las condiciones y características de los asentamientos han cambiado, por lo que debe actualizarse esta información. La Municipalidad de Guatemala está en ese proceso en estos momentos.

**Fase II.** Comprende la contratación de estudios de prefactibilidad, diseño, presupuesto, memorias técnicas y descriptivas, planos y toda la documentación necesaria para analizar, priorizar y elegir alternativas de diseño y rentabilidad que se adecuen mejor a la satisfacción o mitigación de las condiciones actuales de los asentamientos.

**Fase III.** Comprende la construcción y ejecución de los proyectos

**Fase IV.** Comprende la operación y mantenimiento de los proyectos

## 6.9 Criterios de evaluación de proyectos

En la sección de elegibilidad, el Reglamento Operativo establece que para la aprobación de cualquier proyecto este deberá cumplir con los siguientes criterios.

### 6.9.1 Criterios técnicos

El Proyecto deberá:

- Demostrar viabilidad técnica, económica, social, ambiental, administrativa y legal.
- Asegurar que todos los beneficiarios contarán, al final del mismo, con servicios regulares de agua y saneamiento; energía eléctrica y alumbrado público; drenajes y viabilidad urbana.
- **Asegurar que los comités de barrio se comprometan a reubicar a las personas asentadas en áreas de máximo riesgo y dentro del mismo espacio físico del asentamiento.**
- Contar con la evaluación de impacto ambiental.
- **Incluir el plano de fraccionamiento del asentamiento y la resolución que autoriza el proceso de regularización de la tierra, debidamente aprobados por las autoridades competentes.**

---

<sup>56</sup> Previo al desarrollo de los Proyectos deberá cumplirse con el llamado proceso previo, que ya se realizó e incluyó: la preselección de los asentamientos, la promoción del programa y la firma de los Convenios entre el Organismo ejecutor y la Municipalidades.

### **6.9.2 Criterios económicos**

Que el costo máximo de inversión de los proyectos por beneficiario no sea mayor al equivalente a US\$ 3.150 por lote<sup>57</sup> incluyendo los costos de preparación y supervisión, participación comunitaria, obras físicas y servicios sociales.

### **6.9.3 Criterios institucionales**

- Que el Proyecto demuestre que las instituciones responsables de la operación y mantenimiento de los servicios públicos incorporarán a sus redes los servicios resultantes del proyecto, o que el ente respectivo ha autorizado a entidades comunitarias para que cumplan con esas funciones.
- Que se implemente la modalidad de gestión, operación y mantenimiento de los servicios, cuya administración será responsabilidad de la comunidad.

## **6.10 Plan Piloto**

El Programa está a la espera de que se libere la contrapartida nacional, para iniciar la ejecución del Plan Piloto, en el cual participan 8 asentamientos, 4 del municipio de Guatemala, 1 de Villa Nueva y 3 de Chinautla. A pesar de esta limitación financiera, se inició ya con la ejecución de las primeras dos fases, la actualización de la información de los asentamientos, la elaboración de propuestas de proyectos a ejecutar en cada comunidad, y elaboración de algunos estudios y dictámenes de habitabilidad.

---

<sup>57</sup> En la sección de Financiamiento se desglosó los límites de inversión por componente.

### III. Informalidad urbana

En Guatemala no se cuenta con diagnósticos y censos completos y confiables sobre la informalidad urbana. La información existente es parcial y los resultados varían de un estudio a otro, al parecer, responden a los intereses de las instituciones que los elaboran. Por esta razón no es posible identificar y establecer en cifras exactas, la población que vive en los distintos tipos de informalidad en el país. A esto debe agregarse la negativa de algunas instituciones, como el Programa Combate a la Pobreza de la SCEP, de proporcionar este tipo de información por considerarla confidencial.

En esta sección se presentan los resultados de la limitada información a que se tuvo acceso, y otros datos que parecen relevantes para visualizar la situación de la informalidad en Guatemala. En el caso de Guatemala, el AMG debido a su alta primacía urbana y al hecho que concentra un alto porcentaje de familias viviendo en la informalidad, los estudios que existen sobre este tema, se centran principalmente en esta metrópolis.

#### 1. Antecedentes generales

De acuerdo al último Censo Nacional<sup>58</sup> en el año 2002 la población total del país era de 11.237.196 habitantes. El Departamento de Guatemala concentraba 22,6 % de esta población. Únicamente el municipio de Guatemala contaba con una población de casi un millón de personas (942.348), seguido por los municipios de Mixco (403.689) y villa Nueva (355.901), ambos del Departamento de Guatemala y del AMG.<sup>59</sup>

Los otros municipios del país no contaban con poblaciones mayores a 150.000 habitantes. La densidad poblacional, a nivel del país era de apenas 103 habitantes por kilómetro cuadrado.

---

<sup>58</sup> Censos Nacionales XI de Población y VI de habitación 2002.

<sup>59</sup> Aunque no existe aún una definición oficial del AMG, generalmente existen once municipios, de los dieciséis que conforman el departamento de Guatemala, que son incluidos en el AMG. Estos son: en primer lugar los más conurbados, Ciudad de Guatemala, Mixco y Villa Nueva, y luego los de Chinautla, San Pedro Sacatepéquez, Santa Catarina Pinula, San José Pinula, Villa Canales, Petapa, Fraijanes y Amatitlán.



Mientras que el departamento de Guatemala presentaba una densidad diez veces mayor (de 1.196 habitantes por kilómetro cuadrado).

En lo que se refiere a la población urbana<sup>60</sup> de la población total reportada en este Censo, el 46,1% era urbano.<sup>61</sup> El 42% de la población urbana se concentraba en el Departamento de Guatemala, donde el 86% de su población se consideró como urbana.

Sobre el régimen de la tenencia de la vivienda, el censo reportó que en el área urbana el 74,2% de las viviendas son en propiedad; 20% en alquiler; 4,7% cedido o prestado; y 1,1 en otras formas. Aunque en la mayoría de los casos hayan respondido que son propietarios de las viviendas, alrededor de un 70% de las viviendas en el país no cuentan con título de propiedad.<sup>62</sup>

## 2. Los asentamientos precarios o informales y su población

No existe una cifra oficial sobre el número de asentamientos precarios y su población, ya que además de las limitaciones señaladas al inicio de esta sección, las cifras varían y a veces pueden ser contradictorias, de acuerdo al criterio de asentamiento precario que utilicen las distintas instituciones. De acuerdo al BID (BID, 2000) 180.000 de un total de 464.000 familias en 1999, vivían en condiciones precarias, en asentamientos ni planificados ni autorizados a lo largo de las pendientes de los barrancos de la Ciudad de Guatemala.<sup>63</sup>

El Censo Nacional 2002, que debería ser la fuente de una cifra oficial, identificó únicamente 76 asentamientos<sup>64</sup> a nivel de país, con un total de 21.900 familias. En el departamento de Guatemala se ubicaron 50 de estos asentamientos concentrando el 84% de las familias (38 en el municipio de Villa Nueva). El resto de asentamientos (26) se encontraba disperso en 11 departamentos del país. Esta cifra en definitiva no es válida, ya que la magnitud de la precariedad urbana es bastante más alta que la que este censo reporta. Solamente en el municipio de Guatemala, de acuerdo a un estudio reciente (ASIES, 2003), existen 175 asentamientos precarios,<sup>65</sup> que albergan a 47.648 familias. De acuerdo al Censo este municipio no cuenta con ningún asentamiento precario.

Una evaluación social realizada para el Proyecto PROMEBA (Banco Mundial, 1998), que limitó la definición de asentamientos precarios, a los formados por invasiones registró en los cuatro municipios con mayor concentración de asentamientos precarios en el AMG (Mixco, Villa nueva, Chinautla, y zonas 17 y 18 del municipio de Guatemala), estableció que en ese momento existían en esos municipios, 122 asentamientos con una población estimada de 238.000 personas en 39.638 viviendas, que representaban el 43% de la población total del área de estudio.

---

<sup>60</sup> En 1994 la población urbana representaba un 35% de la población total.

<sup>61</sup> El Censo 2002 consideró como área urbana a ciudades, villas y pueblos, cabeceras departamentales y municipales, todo el municipio de Guatemala, así como otros lugares poblados con categoría de colonia o condominio y los que cuentan con más de 2.000 habitantes, siempre que en dichos poblados más del 50% de los hogares cuenten con los servicios de agua y energía eléctrica en sus viviendas.

<sup>62</sup> Anexo Diagnósticos, Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos.

<sup>63</sup> Como se refiere a la ciudad de Guatemala no se sabe si esta cifra incluye a los asentamientos ubicados en otros municipios del AMG.

<sup>64</sup> El Censo definió "Asentamiento" como un conjunto de viviendas precarias, generalmente de construcción improvisada, que se encuentran ubicadas en áreas de riesgo ecológico, como producto de invasiones y ocupación, que no cuentan con servicios básicos. Por antigüedad, algunos asentamientos pueden estar contruidos parcialmente, por viviendas con características formales y de material no perecedero.

<sup>65</sup> El estudio no indica la fecha en que se identificó este número de asentamientos.

### 3. La tenencia de la tierra en los asentamientos precarios

Para la mayoría de familias que habitan en asentamientos precarios o ilegales, la seguridad sobre la tenencia de la tierra representa una prioridad, ya que la situación ilegal de la tierra condiciona la estabilidad de la comunidad y su paso a la legalidad, facilita el acceso a servicios públicos y equipamiento comunitario. Por esta razón, es común que se inicien acciones para la legalización de la tierra que ocupan al poco tiempo de haberse asentado. Estos procesos, aun cuando se realizan dentro del marco de algún programa o proceso de legalización, pueden resultar bastante largos y complejos.

En lo que se refiere al tipo de informalidad, de acuerdo a la propiedad de los terrenos, la información que manejan dos instituciones responsables de los procesos de legalización en el país, son distintas y no pueden considerarse complementarias. Ya que centran su información en el área de su interés o competencia, en el caso de la Dirección de Bienes del Estado, en los terrenos estatales, y en el caso del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, que ahora maneja estos procesos a través de UDEVIPO, en las tierras que pertenecieron al BANVI.

De esta forma la primera institución, maneja una cifra de 123 asentamientos de los cuales el 46% están en tierras propiedad del Estado; 33% en tierras propiedad del BANVI; 17% en tierras propiedad privada o donde no existen registros sobre la propiedad y 4% en tierras municipales. En cuanto a su ubicación, un 75% se ubican en el municipio de Guatemala.

En lo que se refiere a la población, la Dirección de Bienes del Estado no tiene información sobre la población total que habita en los asentamientos que tiene registrados. Ya que los censos de población los hacen únicamente a demanda de la comunidad o al iniciar el proceso de legalización en un área específica, este proceso también se inicia a demanda de la población.

**TABLA 14**  
**CANTIDAD DE ASENTAMIENTOS REGISTRADOS EN LA DIRECCIÓN DE BIENES DEL ESTADO, SEGÚN TIPO DE INFORMALIDAD<sup>66</sup>**

Ubicación	Tipo de Ocupación				Totales
	Tierra del Estado	Tierra del BANVI	Tierra municipal	Tierra propiedad privada u otro tipo	
AMG					
Guatemala	28	37	5	21	91
Villa Nueva		3			3
Chinautla	3				3
Mixto	1				1
Otros municipios del Departamento de Guatemala	7				7
Otros Departamentos de Guatemala	18				18
Totales	57	40	5	21	123

Fuente: Departamento de Adjudicación de Bienes Inmuebles.

En el caso del CIV, de 83 asentamientos que tenía registrado en el 2002, el 90% estaban en tierras del BANVI; 5% en tierras estatales; y 5% en tierras cuyo registro de propiedad no había sido

<sup>66</sup> Esta información se consiguió a través del Frente de Pobladores de Guatemala (FREPOGUA) sin referencia de fecha. Se sabe únicamente que es posterior al 2002.

identificado. Con relación a la ubicación de estas comunidades, al igual que el caso anterior, en el municipio de Guatemala se concentraba el 93% de estos asentamientos. Sobre la población que habitaba en esos momentos en estos asentamientos de un total de 16.277 familias un 56% se encontraban ya legalizadas.

**TABLA 15**  
**CANTIDAD DE ASENTAMIENTOS REGISTRADOS EN EL CIV SEGÚN TIPO DE**  
**INFORMALIDAD EN EL AÑO 2002**

Ubicación	Tipo de ocupación			Totales
	Tierra del Estado	Tierra del BANVI	Tierra propiedad no identificada	
AMG				
Guatemala	4	70	3	77
Villa Nueva		3		3
Chinautla		1		1
Otros municipios del AMG			1	1
Otros Departamentos de Guatemala		1		1
<b>Totales</b>	<b>4</b>	<b>75</b>	<b>4</b>	<b>83</b>

Fuente: Base de datos Área Técnica Social – FOGUAVI – MICIV.

**TABLA 16**  
**POBLACIÓN URBANA, REGISTRADA EN CIVI POR TIPO DE INFORMALIDAD**  
**EN EL AÑO 2002**

Municipios	Tierra propiedad del Estado		Tierra propiedad BANVI		Tierra propiedad no identificada	
	Total Familias	Familias Legalizadas	Total Familias	Familias Legalizadas	Total Familias	Familias Legalizadas
AMG						
Guatemala	686	26%	14 275	60%	530	37%
Villa Nueva			360	47%		
Chinautla			300	13%		
Otros municipios del AMG					23	0%
Otros Departamentos de Guatemala			103	0%		
<b>Total</b>	<b>686</b>		<b>15 038</b>		<b>553</b>	

Fuente: Base de datos Área Técnica Social – FOGUAVI – CIV.

Sobre el mismo tema, un estudio (Banco Mundial, 1998), sobre la base de una muestra de 18 asentamientos en el área de estudio, encontró que un 65% de los entrevistados ignoraban quién era el dueño de la tierra antes de la invasión. Un 18% respondieron que eran tierras privadas; 6% municipales y 12% estatales. De los entrevistados que reportaron tener problemas sobre este tema (95%), 42% indicaron dificultades para legalizar su lote; 40% riesgos de desalojo; y 12% conflictos entre vecinos.

Con relación al tipo de documentación con que contaban, 32% contaban ya en ese momento con escritura o registro público de propiedad; 8% estaban pagando cuotas a la municipalidad o contaban con un instrumento provisional; y el 46 % no contaba con ningún tipo de documento para comprobar su tenencia legal.

## Bibliografía

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales – ASIES (2003), La Situación de los Asentamientos en el Municipio de Guatemala. Revista ASIES N°2, 2003
- Banco Interamericano de Desarrollo BID (2001), Revisión de Avance del Programa y Posible Estrategia para Ampliar el Préstamo del Banco. Programa de Vivienda Préstamo No 10048/OC-GU/ Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI). Elaborado por Waldo Vergara
- \_\_\_\_\_, (2000), Políticas y Programas de Vivienda en Guatemala: Diagnóstico, Evaluación y Guías de Acción, Contexto económico, político y social del sector vivienda. Elaborado por Ángel, Shlomo.
- \_\_\_\_\_, (1998), Evaluación Social Proyecto PROMAS Ciudad Guatemala. Guatemala: Informe Final.
- Banco Mundial (1997) Estudio del Proceso de Titulación de la Tierra en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Primer Reporte
- Bases del Proyecto Mejoramiento de Barrios del Área Metropolitana de Guatemala PROMEBA (1998). Ministerio de Finanzas Públicas, Municipalidades, Banco Mundial.
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos – HABITAT (2001), Barreras Institucionales a Remover para Facilitar un Programa Masivo y Sostenible de Mejoramiento Barrial Urbano en Guatemala (borrador final). Informe para Proyecto Cities Alliances. Elaborado por Sandra Drummond
- Código Civil de Guatemala (1987)
- Constitución Política de la República de Guatemala (1985)
- Convenio Macro de Coordinación para la Construcción y Operación del Proyectos entre la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y al Municipalidad de Guatemala en la Ejecución del Programa de Combate ala Pobreza Urbana (2004)
- Convenio de Cooperación en la Ejecución del Programa de Urbanización El Mezquital – PROUME- entre el Gobierno de la República por intermedio de la División de Asentamientos Humanos y Vivienda (DHAVI) Unidad ejecutora del CRN, UNICEF, COIVIEES y la Comisión de Juntas Directivas de los Asentamientos de El Mezquital siguientes: El éxodo, Monte de los Olivos, Tres Banderas, el esfuerzo y la Esperanza (1994).
- Contrato de Préstamo N°1409/OC-GU entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo para el Programa Combate a la Pobreza Urbana (2003)

- Drummond, Sandra (1999), El Acceso Legal a la Tierra para los Pobres en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Estudios Sociales No62 Instituto de Investigaciones Económicas y sociales, Universidad Rafael Landívar, Guatemala
- Instituto Centroamericano de la Salud – ICAS Guatemala. Universidad South Bank, Londres Inglaterra (1999), El Mezquital. La lucha por el desarrollo de una comunidad. Elaborado por Andrés Cabanas
- Instituto Nacional de Estadística (2003) Características de la Población y de los Locales de Habitación Censados. Censos Nacionales XI de Población y VI de habitación 2002
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (2001 – 2004), Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda - FOGUAVI (1998), Manual Operativo de la Ventanilla Social. Versión 2. Elaboración asesorada por Cooperative Housing Fundation
- \_\_\_\_\_, (1998), Metodología de Avalúo para Terrenos del Estado para el Programa SIAVI. Elaboración asesorada por Cooperative Housing Fundation (CHF)
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, Universidad Rafael Landívar (1997), Acuerdos de Paz
- Operaciones para la Realización de un Proyecto en el PROMEBA (1998). Documento
- Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (2003) Reglamento Operativo Programa Combate ala Pobreza Urbana.
- UNICEF/ COINAP (1998), El Programa de urbanización de El Mezquital – PROUME. Una experiencia de coordinación comunitaria e institucional y modelo autogestionario para vivir mejor. Elaborado por Mario Bravo