

EFECTOS DEL TERREMOTO DEL 4 DE FEBRERO DE 1976
SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE GUATEMALA

Unidad de Desarrollo Urbano y Vivienda - UDURV
Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica

1. PRESENTACION.

La ponencia que hoy se presenta en este Simposio Internacional sobre el Terremoto del 4 de febrero de 1976 y el Proceso de Reconstrucción, pretende sintetizar los efectos causados por el sismo sobre los asentamientos humanos de Guatemala, intentando superar el nivel de descripción de los acontecimientos hacia la propuesta de acciones que en el mediano plazo, representen un enfrentamiento de las causas asociadas a dichos efectos.

En este sentido, la Unidad de Desarrollo Urbano y Vivienda -UDURV- no pretende desconocer ni tampoco minusvaluar el esfuerzo empleado por el país en las tareas de reconstrucción, sino por el contrario, busca presentar elementos que permitan hacer trascendente estos esfuerzos dentro de un contexto más amplio como lo es el desarrollo nacional a mediano y largo plazo, entendiendo que la etapa cubierta a la fecha en dos años de reconstrucción, lo fueron dentro de la circunstancia que significa la cauda de un desastre natural que, como el terremoto, es impredecible.

Se considera que de esta manera, la Unidad de Desarrollo Urbano y Vivienda -UDURV-, encamina acciones concretas dentro del rango de su responsabilidad que se reduce a lo siguiente:

Como parte de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica -SGCNPE-, Sección de Desarrollo Regional y Vivienda -SDRV-, la acción de la Unidad de Desarrollo Urbano y Vivienda -UDURV- está enmarcada dentro de los instrumentos jurídicos que definen a la Secretaría General como el órgano técnico y administrativo del Consejo Nacional de Planificación Económica -CNPE-, a la vez de constituir la entidad técnica de apoyo y asesoría más importante del Gobierno en todos los asuntos relacionados con la planificación del desarrollo económico y social del país.

De acuerdo a lo anterior, la Secretaría General tiene responsabilidad en la elaboración de estudios y formulación de propuestas alternativas relacionadas con la orientación, promoción y control del desarrollo del país, para ser sometidas al Presidente de la República, al Consejo Nacional de Planificación Económica y a otros órganos gubernamentales competentes.

La Unidad de Desarrollo Urbano y Vivienda -UDURV- forma parte de la Sección de Desarrollo Regional y Vivienda de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica de Guatemala. A la fecha, cumple diversas acciones tendientes al fortalecimiento y estructuración del Sector Vivienda del país y a la formulación de una Política y de un Plan Nacional de Vivienda a corto y mediano plazo.

En tal sentido y a su nivel, a la Unidad de Desarrollo Urbano y Vivienda -UDURV-, le corresponden las siguientes funciones principales:

1. Contribuir a la estructuración y al fortalecimiento del Sector Vivienda, apoyando a sus unidades ejecutoras y asesorando a los grupos organizados en torno a la satisfacción de sus necesidades habitacionales, particularmente al movimiento cooperativo de vivienda, fortaleciendo su capacidad operacional a través de los organismos del Sector.
2. Apoyar y contribuir al desarrollo del sistema de planificación del Sector
3. Hacer estudios de diagnóstico de vivienda y desarrollo urbano, esquemas de políticas y estrategias sectoriales y establecer normas y lineamientos para la elaboración de planes y programas a corto, mediano y largo plazo para el Sector.
4. Fomentar y asesorar la coordinación del Sector en la preparación, ejecución, supervisión, control y evaluación de planes y programas a corto, mediano y largo plazo.
5. Realizar estudios y proyecciones, incluyendo la identificación y evaluación de proyectos en el campo de la vivienda y el desarrollo urbano, en colaboración con las unidades ejecutoras respectivas.

A la fecha, luego de varios meses de preparación y consulta, se ha integrado un Sistema de Coordinación de Vivienda con base en la participación directa del organismo central de planificación nacional (la Secretaría General) y de las unidades ejecutoras de vivienda del Sector Público (el Banco Nacional de la Vivienda -BANVI- y el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-) con participación a nivel de cuerpo consultor de otras entidades gubernamentales y privadas.

La finalidad de este Sistema es establecer una estructura transitoria que coordine todos los esfuerzos que a la fecha se realizan en materia de vivienda de manera tal que se logre una acción institucional carente de divergencias, oposiciones o duplicidades a través de una visión integral de la problemática del Sector que unifique, también, los esfuerzos que actualmente se realizan en los campos del Diagnóstico y la formulación de una Política y un Plan Nacional de Vivienda, tanto a nivel público como privado y entre cuyas estrategias se contemple, la mencionada estructuración sectorial.

Finalmente y para los efectos de las acciones iniciales que se están encaminando en este sentido, se cuenta al momento con asistencia técnica proporcionada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- establecida según el Proyecto GUA-76/006: Reconstrucción de la Vivienda, zona afectada.

2. RESUMEN.

Haciendo abstracción del número de muertos y heridos provocado por el terremoto del 4 de febrero de 1976, el daño más importante fue la extensa destrucción de viviendas que alcanzó más del cuarto de millón de unidades, así como los amplios daños a los servicios y equipamiento sociales y a la infraestructura productiva de la zona localizada en el área del desastre. Esto ha conllevado sensibles cambios en dichas poblaciones y algunas veces, su reemplazamiento o reconstrucción total; pero además, ha causado diversos efectos en la totalidad del país que a continuación se puntualizan:

Estos daños son particularmente significativos si se considera que han constituido un reto a la capacidad del país y de la sociedad guatemalteca en general que pone a prueba sus niveles normales de actuación evidenciando dificultades institucionales en la coordinación del trabajo dentro de tan complejo contexto, así como la limitada preparación de la población y sus organizaciones de base, para responder a las exigencias a que se vieron sometidas, así como cambios culturales, políticos, etc. en la población y en la estructura física de los poblados. Así también, debe tenerse en cuenta que dentro del proceso de reconstrucción se ha dado una fuerte escalada de precios a todo nivel, particularmente en lo que a la infraestructura física de los asentamientos humanos se refiere, relacionados con los terrenos adecuables para proyectos habitacionales, los materiales de construcción y la oferta de la industria de la construcción.

Con la presente propuesta se hace una descripción general de la naturaleza del sismo, los daños causados y el proceso de reconstrucción que se implementó como respuesta a los mismos. Luego, se plantean algunas reflexiones en torno a los efectos del terremoto y el desarrollo nacional a largo plazo, basando las mismas en dos elementos básicos:

En primer lugar, que la viabilidad de la acción reestructuradora sólo puede darse plenamente si se orienta dentro del proceso de desarrollo más amplio que significa revasar la simple consideración de la zona afectada y la coyuntura generada por el terremoto y, en segundo lugar, considerar que el desarrollo económico como única estrategia sin atención y valorización de los aspectos sociales que van ligados al desarrollo de un país, significa que la acumulación económica lograda se basa en grandes sacrificios de orden social que generan serias distorsiones de este desarrollo y tensiones sociales de difícil predicción.

Se finaliza la presente ponencia haciendo referencia a algunos aspectos de política económica general y de política de vivienda en particular que se inscriben dentro de la consideración de que el Proceso de Reconstrucción, dentro de las limitaciones propias de la coyuntura que ha representado, contiene algunas prácticas y experiencias que adecuadamente aprovechadas pueden ser significativas al incorporarse a un plan nacional de desarrollo que supere la etapa que a la fecha vivimos en que la Reconstrucción se visualiza en términos generales como un acontecimiento aislado de la problemática global del país.

3. LOS EFECTOS DEL TERREMOTO. ANALISIS DESCRIPTIVO.

3.1 EL TERREMOTO:

El terremoto del 4 de febrero de 1976 en Guatemala (5), tuvo una intensidad de 7.5 grados, escala Richter y una duración de 35 segundos.

El origen del movimiento sísmico se encuentra en un desplazamiento de las placas tectónicas en contacto a lo largo de la "Falla del Motagua" en una zona constituida básicamente por rocas metamórficas del paleozoico. Este desplazamiento alcanzó en algunos sitios hasta 120 cms. y fue básicamente longitudinal a la falla: la placa al norte de la falla se desplazó en dirección SO y la placa al sur de la falla lo hizo en dirección NE. También hubo hundimiento y sollevamientos.

Este macrosismo activó un conjunto de fallas secundarias que tienen una dirección predominantemente NS, es decir, casi transversales a la gran falla del Motagua. También activó a otras fallas de su misma dirección en la zona nor-oriental del país, todo lo que agravó los efectos destructivos del sismo.

El terremoto afectó a diez y seis de los veintidos departamentos del país, siendo más catastrófico en cuatro de ellos: Chimaltenango, El Progreso, Baja Verapaz y Zacapa (6), abarcando una franja de 350 Kms. de largo por 80 de ancho.

De esta manera, el terremoto se constituyó en uno de los mayores desastres naturales que registra la historia de América Latina, dejando como saldo alrededor de 23,000 muertos y 77,000 heridos, la sexta parte de la población sin vivienda y cuantiosas pérdidas en infraestructura física y social.

3.2 LOS DAÑOS CAUSADOS:

El mayor daño corresponde a la pérdida de vidas humanas; una elevada proporción correspondía a la población económicamente activa del país. Por otra parte, numerosos núcleos familiares han perdido al jefe de hogar, se reporta gran cantidad de huérfanos y muchos de los heridos quedarán total o parcialmente incapacitados; ello significa el crecimiento significativo de la presión sobre el sistema de asistencia social del país, que además, resultó seriamente dañado: gran cantidad de centros hospitalarios de diversos rangos fueron destruidos o semidestruidos, junto con la infraestructura educativa y de bienestar social. Así también, hubo serios daños en la infraestructura de los servicios de agua potable, alcantarillado y electricidad: se presentaron fugas importantes en las tuberías principales de conducción, fundamentalmente, por ejemplo, en las áreas de la capital más afectadas en las que, debido al propio deterioro urbano que las caracterizaba, los ductos y redes domiciliarias eran de peor calidad. Entre tanto, en el interior de la República se dañaron plantas de tratamiento, sistemas de captación, etc.

En cuanto al patrimonio cultural, la destrucción también fue cuantiosa, debiendo incluir en ella no sólo el daño y destrucción de templos, sitios arqueológicos, etc., sino también, los efectos causados en el trabajo artesano, "imaginativo testigo de valores excelentes del pueblo indígena" (5), adicional al rompimiento del equilibrio económico-ecológico de la familia campe-

sina que ha perdido en su mayoría, las materias primas, instrumentos y productos terminados y, en general, el principal activo fijo que constituía su propia vivienda, que en general representa un porcentaje bastante considerable, sino total, del patrimonio económico familiar.

De esta cuenta, si se toma en cuenta que por su parte, la mayoría de los afectados en la ciudad, eran en su mayoría asalariados de bajos ingresos o trabajadores por cuenta propia (pequeña industria, pequeño comercio, etc.), se podrá comprender que la recuperación de las condiciones de vida material anteriores al terremoto, sólo será posible mediante la restricción del consumo familiar que, seguramente, llegará a niveles críticos en particular, si sumamos la consideración de la escalada de precios ocurrida a raíz del terremoto.

Veamos el caso particular de la vivienda: después de los daños humanos, la mayor destrucción se presentó en el Sector. Al importante déficit habitacional de arrastre que ya existía en el país, se ha venido a agregar, si bien no en un 100% por pertenecer un buen número de las unidades destruidas al déficit cualitativo ya computado, la destrucción total o parcial de alrededor de 258 mil unidades (6). Además, es necesario considerar la reposición de mobiliario y enseres domésticos, así como, según lo señalaremos con mayor detalle más adelante, la íntima relación que en muchos casos tenía la vivienda destruida con la base material productiva de la población afectada: campesinos, artesanos, pequeño comerciante, etc.

Esta destrucción ha constituido uno de los principales factores de modificación de la relación entre la base material de la vida cotidiana y la totalidad de la estructura social: en la zona afectada se encontraba el 57% de la vivienda del país, representando la cantidad de vivienda destruida (5), el 34% del total existente en el área y el 20% del total del país. El terremoto afectó virtualmente a una tercera parte del territorio nacional. Las zonas más afectadas fueron la parte central y el oriente del país, en donde se encuentra localizado el 57.4% de la población nacional que representa el 74% de la población urbana y el 48% de la población rural.

De esta cuenta, el terremoto propició un fuerte proceso migratorio que, en el caso de los campesinos de las pequeñas aldeas que se han trasladado a pueblos mayores, ha implicado el abandono de la tierra y, en consecuencia, disminución del ingreso. Cuanto esta migración se dio hacia la capital, conllevó la invasión de terrenos, situación que aunada a la invasión propiciada por la población de la capital que pagaba alquileres y de esta manera perdió su lugar de habitación, plantea múltiples problemas en relación a los asentamientos humanos, el crecimiento urbano y la precariedad en que han surgido, junto con la presión que constituyen sobre los servicios y equipamientos urbanos que no se encuentran en condiciones óptimas de respuesta a una demanda de tal naturaleza ni antes ni después del terremoto, al menos a la fecha.

Los daños también alcanzaron a la infraestructura de apoyo a la producción: la carretera al Atlántico y la línea férrea que corre paralela a la misma, así como las principales carreteras del Aitiplano, fueron dañadas con deslizamientos y derrumbes; Puerto Barrios, importante puertomarítimo del Atlántico, sufrió la destrucción de su muelle y otros daños significativos. Así también, la infraestructura agropecuaria, sufrió daños especialmente en los sistemas de riego, instalaciones para almacenamiento y otras obras.

Sin embargo, en general y dentro de una perspectiva macroeconómica, los sectores productivos no sufrieron daños mayores, a no ser las destrucciones se-

ñalada que implicó sobrecargos en los costos de los productos por la dificultad presentada para su transportación y presión sobre el Presupuesto de la Nación por los costos de su reparación o sustitución.

Sin embargo, no puede ignorarse dentro de este análisis, la situación prevaliente dentro de los pequeños productores: así, dentro del sector industrial los daños se concentraron particularmente en la actividad artesanal en la que el impacto fué bastante fuerte: al caer la casa en que estaban situados los talleres, se perdió gran parte del capital fijo de dichas empresas, constituido precisamente por la casa misma, además de la pérdida en equipo y productos, así como el desaparecimiento de algunos trabajadores. Adicionalmente, debe considerarse que el tiempo de recuperación de la pequeña empresa es mucho mayor que en las grandes en tanto exige la construcción de nuevo o la reparación de la vivienda, la reposición del equipo, la captación de la clientela perdida durante los meses de inactividad, etc., sin gozar de los beneficios de un seguro debido a que los montos de las primas escapan a la capacidad económica de este tipo de empresas. En consecuencia, el costo económico y social resulta ser enorme: se ha calculado que las pérdidas directas en el sector artesanal fueron de 3.5 millones de quetzales y que han sido afectados cerca de 50,000 trabajadores (5).

Por igual, dentro del sector comercial, los daños se concentraron en los pequeños negocios ubicados en las viviendas destruídas. La caída de la casa significó la desaparición momentánea de la actividad económica, además de la pérdida de la mayoría de la mercadería en existencia. De esta manera, al costo de reposición debe agregarse el costo de reparación o reconstrucción del local comercial dentro de una situación económica seriamente debilitada: las zonas destruídas de la ciudad capital, por ejemplo, eran las atendidas por el pequeño comercio y, en general, la población que residía en dichas zonas debió restringir su consumo, además de que la ayuda recibida en víveres y alimentos básicos, sustrajo buen número de la demanda normal. En el campo, desapareció durante algún tiempo el mercado tradicional por ausencia de la demanda habitual, además que los caminos vecinales estaban interrumpidos o simplemente no había dinero para comprar nada (5).

Si todo ésto se extiende a otros impactos que afectaron directamente al sector cooperativo, podrá tenerse un panorama más amplio de la magnitud de los efectos derivados del sismo y atinentes a causas históricas que condicionan el desarrollo nacional. En el caso de las cooperativas, parte de su liquidez debió ser utilizada como prestaciones para los deudos de los muertos o heridos y, por otra parte, debieron ofrecer préstamos, muchas veces sin retorno, para los asociados.

Por último, debe considerarse la cauda de la emergencia y del proceso de reconstrucción sobre el aparato institucional: en primera instancia, ante la crisis surgida, se presentaron problemas de definición sobre el campo de acción de diversas instituciones que derivaron o amenzaron con derivar en duplicidades, mismas que se buscó corregir con la creación del Comité Nacional de Reconstrucción,

3.3 LA RECONSTRUCCION:

Pasadas las primeras acciones de emergencia que estuvieron a cargo del Comi-

té Nacional de Emergencia, que es la unidad gubernamental permanente responsable de responder a las demandas que resultan de los diversos desastres naturales que de alguna manera asolan al país, algunos periódicamente: terremotos, inundaciones, etc., el 18 de marzo de 1976, el Gobierno creó el Comité Nacional de Reconstrucción con la idea de que, apoyado en la organización institucional existente, se constituyera en el nivel de decisión y de coordinación del proceso de reconstrucción.

De acuerdo a esta disposición, al Comité Nacional de Reconstrucción le ha correspondido (4):

- a. Aprobar, desarrollar y ejecutar los planes y programas de reconstrucción;
- b. Dirigir y coordinar la acción de los ministerios y dependencias gubernamentales, para la ejecución de los planes y programas aprobados, asegurándose que éstos se lleven a cabo en la forma y tiempo establecidos; y
- c. Promover la participación voluntaria de los sectores gubernamentales, entidades de servicio social y organismos que presten asistencia internacional, determinando los aspectos y áreas de dicha participación, así como las normas dentro las cuales debe operar y demás atribuciones.

De esta manera, todas las dependencias gubernamentales y entidades descentralizadas están obligadas a proporcionar al Comité Nacional de Reconstrucción, la ayuda y la cooperación que le sea señalada. El personal técnico y administrativo que requiere el Comité, así como las facilidades y servicios que necesite para el ejercicio de sus funciones, son proporcionados por los ministros de estado, secretarías, entidades descentralizadas y demás dependencias públicas, con cargo a sus propios presupuestos ordinarios. Así mismo, las entidades gubernamentales que prestan voluntariamente su cooperación al Comité, cubrirán sus propios gastos en las tareas que tomen a su cargo.

De lo anteriormente expuesto, se deduce que el Comité Nacional de Reconstrucción, de acuerdo con sus funciones y atribuciones, le corresponde la dirección superior y coordinación de las actividades y acciones de la reconstrucción nacional, y para ese propósito no cuenta con fondos propios, sino que son las unidades ejecutoras del Gobierno con recursos del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, las responsables directas del esfuerzo de rehabilitación y reconstrucción, tanto de la infraestructura física como de la económica y social del país.

Al integrarse el Comité y de acuerdo a acciones ya encaminadas en este sentido por el Banco Nacional de la Vivienda -BANVI- (3), se establecieron algunos principios que guiarían el proceso de reconstrucción:

La reconstrucción, se dijo, es responsabilidad de todos los guatemaltecos, lo que implica que en el proceso de toma de decisiones como en el de ejecución se impulse la más amplia participación de todas las fuerzas vivas del país. En consecuencia, se estimularán las potencialidades e iniciativas de todo hombre a través de grupos organizados a efecto que la reconstrucción sea compromiso y responsabilidad compartidos por la comunidad.

Por reconstrucción deberá entenderse el resultado de una suma de programas, de políticas y actitudes que conduzcan a disminuir la pobreza y a eliminar la segregación de los marginados de todo bien, de toda oportunidad y de todo esfuer-

zo de ascenso económico, espiritual y cultural. Reconstruir no será volver a hacer lo que estaba hecho, como lo estaba. Será reconstruir con mejores condiciones y seguridad las viviendas y en cuanto a lo humano, promover y elevar el nivel de vida para los habitantes del país.

Igualmente, deberá lucharse para preservar el patrimonio cultural, asegurando la permanencia de las tradiciones auténticas y la restauración de los valores y monumentos nacionales.

La reconstrucción es un esfuerzo a la vez temporal y permanente. Temporal por que no deberá durar más allá de la necesidad de la vigencia del esfuerzo de rehabilitación. Permanente porque las obras -materiales y humanas- deberán dejar una huella positiva y duradera en términos del desarrollo del país.

El Comité Nacional de Reconstrucción, se indicaba, no estimulará obras e inversiones pasajeras y provisionales (se trate de escuelas, viviendas, centros de salud, cualesquiera otras), sino obras definitivas que sean un aporte al mejoramiento de las condiciones de vida de los guatemaltecos más necesitados.

Finalmente, se asignaba al Comité la función de crear condiciones crediticias, financieras para la realización de los programas y proyectos a cargo de las unidades responsables de la reconstrucción nacional tanto del sector público como del privado.

Dentro de los medios financieros que se establecieron para encarar la reconstrucción de los daños causados por el terremoto, se creó el Fondo Extraordinario Específico de Reconstrucción y el Sistema Especial de Crédito para la Vivienda con Fondo de Garantía Estatal.

El Fondo Extraordinario Específico de Reconstrucción se inició en el mes de mayo con el objeto de proporcionar créditos a largo plazo y a tasas de interés del 4% a personas de bajos ingresos afectadas por el terremoto, para construir y reconstruir sus viviendas y restablecer sus pequeñas industrias y comercios.

Los recursos se canalizaron a través del Banco Nacional de la Vivienda -BANVI- el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-, el Crédito Hipotecario Nacional -CHN-, la Corporación Financiera Nacional -CORFINA- y el Banco Inmobiliario, S.A. -BISA-, instituciones que fueran designadas unidades ejecutoras. En este sentido, se instruyó al Fiduciario Banco de Guatemala para que las unidades mencionadas pudieran otorgar préstamos hasta un monto máximo de Q 10,000 atendiendo a la calificación del usuario del crédito. Este financiamiento se ha concentrado mayormente en la ciudad capital (2).

En cuanto al Sistema Especial de Crédito, el Gobierno constituyó en el Banco de Guatemala un fondo de garantía por 5.0 millones de quetzales con dos finalidades: cubrir la diferencia existente entre la tasa de interés al público en los créditos otorgados bajo este sistema especial (4% anual), y la tasa de interés fijada por la Junta Monetaria a los bancos para esta clase de préstamos (8% anual); y la segunda, garantizar a los bancos hasta el 50% de la irrecuperabilidad de los créditos.

Mediante este sistema, los bancos quedaron en condiciones para otorgar préstamos indistintamente con recursos de sus departamentos comercial e hipotecario y además, quedaron exentos del impuesto de papel sellado y tómbres fiscales y del Impuesto sobre la Renta que pudiera afectar al capital e intereses de los préstamos otorgados bajo este régimen. Sin embargo, la participación

de los bancos ha sido baja con excepción del Crédito Hipotecario Nacional y del Banco Inmobiliario, S.A.

Por ello, con el objeto de obtener una mayor participación de las instituciones bancarias (2) se ampliaron los límites existentes de crédito por usuario de Q 5,000 hasta Q 10,000; los ingresos mensuales del solicitante; se eliminaron los montos de crédito por área geográfica; se adicionaron como sujetos de crédito a los arrendatarios o inquilinos de inmuebles afectados; etc.

4. ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LOS EFECTOS DEL TERREMOTO Y EL DESARROLLO NACIONAL A MEDIANO Y LARGO PLAZO.

En este sentido, la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica es de opinión que "La acción reestructuradora será viable únicamente si se orienta dentro del proceso del desarrollo más amplio que el presupuestado en el plan 1975/79, ya que,.... el terremoto no provocó problemas nuevos sino, más bien, significó dimensiones mayores a problemas ya existentes, principalmente de carácter social". (7)

Para una más clara comprensión de este planteamiento, debe hacerse un breve análisis del comportamiento de la economía nacional en los últimos diez años (1966/1976). A ese respecto, la Secretaría General señala:

El funcionamiento del sistema económico que se evidencia en los últimos 10 años. Si bien dió como resultado un crecimiento económico satisfactorio, éste muestra notorios síntomas de desaceleración. A lo anterior debe agregarse que, por sus mismas características, no ha contribuido, en lo absoluto, a solucionar los enormes déficits que en materia de desarrollo social - se vienen arrastrando, sino que al contrario, ha profundizado la brecha existente en los niveles de vida de los estratos poblacionales de mayores - y menores ingresos.

Los cambios en las estructuras de precios relativos han actuado ahondando - más las diferencias de ingresos existentes: es así como los precios de bienes de consumo interno provenientes del sector agrícola han aumentado con mucha menor velocidad que los de los otros bienes y servicios fundamentalmente industriales y de importación, es decir, se ha producido paulatinamente una transferencia real de ingresos de agricultores medianos y pequeños, a los industriales y urbanos, así como a los centros de importación.

Por otra parte la constante migración a las ciudades en razón a la falta de oportunidades que ofrece el medio rural, ha significado un persistente aumento de la oferta de mano de obra en las áreas urbanas y un elemento de presión que debido al modelo económico que caracteriza a estas áreas: concentración de capital y de producción, elevado nivel de importaciones, etc. que se traduce en rigideces para la absorción de mano de obra, tiende a mantener el nivel de los salarios monetarios en las actividades de la - industrial, de la construcción, del comercio y de los servicios, lo que - se combina con el crecimiento de los precios producidos a partir de 1972 y se traduce en una caída del poder adquisitivo de quienes poseen ingresos fijos (salarios).

La situación mostrada se agudiza con la catástrofe del mes de febrero de 1976.

En efecto los grupos sociales más afectados los ubicados en los estratos de más bajos ingresos de la población, los que sufrieron no solo la destrucción de sus propias viviendas sino además, las consecuencias del daño ocasionado en la infraestructura de los servicios públicos que los atendían, como es el caso de escuelas, hospitales y centros de bienestar social. En el interior del país esta situación se tornó más angustiosa puesto que la vivienda destruida en muchos casos, no solo representaba el servicio habitacional sino además, era lugar de almacenamiento de granos y taller artesanal; por otra parte, la mayor pérdida de vidas humanas se concentró en esta zonas, lo que implica serias distorsiones en la organización social y productiva.

En el caso de la capital (5), la cantidad de vivienda destruida fue de alrededor de 60,000 unidades, de las cuales, casi el 90% pertenecía a barrios - populares representando casi el 50% de la población afectada del área metropolitana.

Esta población contaba a la fecha del terremoto, con un ingreso familiar de menos de Q 50.00 en un 30%; el 48% tenía un ingreso entre Q 50.00 y Q 120.00 mensuales y un 22% superaba los Q 120.00 mensuales. Poco más del 50% de las viviendas eran alquiladas y en el caso de los tugurios, la tenencia obedecía a ocupaciones de hecho en casi un 74%. Sólo se contaba con un porcentaje alto de propietarios en las viviendas sub-urbanas; aproximadamente, el 52%. De con siguiente, resulta evidente que el costo social de la reconstrucción para estos sectores, ha resultado muy alto y que el costo monetario de esa reconstrucción en muchos casos es imposible de que sea satisfecho por las familias afectadas dentro de las fórmulas de solución planteadas en base al sistema crediticio establecido.

Adicional a ello, dado que la categoría ocupacional del 68.5% de este sector social estaba constituido por asalariados, es comprensible que la distracción de tiempo y de dinero para reconstruir o construir sus viviendas implica la alternativa de abandonar el empleo o mantener éste a costa de un descenso muy grave de sus condiciones materiales de vida (vivienda muy provisoria, sin ser vicios, etc.). Pero además, toda la pequeña industria y el taller caídos, así como el pequeño comercio destruido, que ocupaban las propias viviendas, no estaban en condiciones económicas de mantener a sus trabajadores y empleados durante el período de inactividad forzosa que significaba la reconstrucción de la vivienda. A este desempleo inminente hay que agregar las lesiones físicas que han imposibilitado a buen número de personas mantener su trabajo, además de existir imposibilidad de obtener una pensión del seguro social en el caso de trabajadores por cuenta propia.

Por su parte, en el caso de las familias rurales, la pérdida de la producción agrícola tiene un impacto considerable dada la reducida dimensión de la economía familiar, particularmente en las zonas del altiplano (5): alrededor de 65,000 campesinos perdieron sus viviendas y alrededor de 11,000 personas murieron. La pérdida de la vivienda, de víveres y alimentos básicos, han obligado a migrar a puntos poblados más importantes. Este desplazamiento como la necesidad de utilizar gran cantidad de jornadas de trabajo en la recuperación de sus enseres domésticos y en la construcción de sus viviendas ha afectado la producción alterando el equilibrio vital familiar.

Todos estos aspectos, si bien no responden a una evaluación amplia y específica sobre la situación derivada del terremoto y en su mayoría son de carácter cualitativo antes que cuantitativo, permiten tener algunos elementos de juicio para explicar la situación que a la fecha presentan los asentamientos humanos afectados por el terremoto.

De manera general, puede observarse que la mayoría de las familias afectadas han resuelto en base a su propio esfuerzo los problemas confrontados, lo que ha traído como consecuencia un deterioro sensible de sus niveles de vida. En ello ha contribuido particularmente la escalada de precios: el grueso de la población se ha visto en la necesidad de comprar su alimentos, vestidos y los materiales de construcción, sean nuevos o de segunda mano, a precios especulativos fijados en gran número de veces por los acaparadores e intermediarios. Los asentamientos espontáneos generados a raíz del terremoto se encuentran con frontando aún serias dificultades en gran número de casos: tienen problemas con el abastecimiento de agua potable y el estado sanitario es grave. En general, el problema central y más agudo es la carencia de un pedazo de tierra donde localizar una vivienda por precaria que sea: de hecho, los barrancos han

vueldo a ser poblados a pesar del riesgo evidente que ello constituye.

De hecho, uno de los principales factores que condiciona la producción de vivienda en forma masiva, es la tierra. En las áreas urbanas, particularmente en la ciudad capital, debido a las características del mercado, existe poca disponibilidad de dicho recurso para proyectos de vivienda popular y en los casos que se obtiene, representa un porcentaje significativo de los mismos, encareciendo el producto final, no sólo por el incremento sustantivo en los costos de los terrenos originado de la especulación que se hace de los mismos, sino también, por el bajo índice de utilización que tienen debido a su topografía bastante accidentada en la mayoría de los casos, los costos de introducción de infraestructura urbana básica que requieren, etc.

Consecuentemente y de manera paradójica, el valor agregado que producen dichos proyectos a los terrenos aledaños, se transforma a la vez, en factor de imposibilidad futura de adquisición de los mismos para futuros programas habitacionales de igual categoría, condicionando con ello que los mismos se desarrollen en áreas de expansión urbana con el consiguiente alejamiento constante de dichos proyectos de las áreas próximas a la capital, los costos sociales y las deseconomías urbanas que ello representa,

Por otro lado, el problema básico en cuanto a las áreas rurales ha sido en relación a los materiales de construcción que no sólo resultan escasos, extraños a la tradición cultural y a los conocimientos constructivos de los pobladores, sino además, extremadamente costosos en razón a los sobrecargos que representa su transporte desde la ciudad capital y otras ciudades principales que los producen, sino es que se cae en el uso de materiales importados.

A este respecto, conviene señalar que la vía buscada para superar las dificultades de aquella población afectada que no puede obtener de manera individual crédito hipotecario o con cargo al fondo de garantía estatal, ha generado el impulso y fortalecimiento de formas asociativas diversas, entre ellas el movimiento cooperativo, pero los problemas confrontados son varios y complejos: trámites legales lentos y complicados falta de medios para proponer proyectos y los estudios de factibilidad que respalden a los mismos, poca accesibilidad a los créditos de reconstrucción que por otra parte, han resultado escasos en relación a la demanda, dificultades para la obtención de tierra, etc. por lo que convendrá considerar a mediano y largo plazo, el replanteamiento de las vías básicas planteadas y la corrección de estos obstáculos señalados.

5. ALGUNAS PROPUESTAS A MEDIANO Y LARGO PLAZO A LA LUZ DE LOS PROGRAMAS DE RECONSTRUCCION

Como medida general, es necesario orientar la rehabilitación y reconstrucción dentro de objetivos de mayor alcance que los propuestos en el Plan de Desarrollo 1975-1979. Ello lleva implícito que, por lo menos en parte, los gastos financieros que estraña la rehabilitación y reconstrucción deben considerarse como adicionales y no sustitutivos, a las inversiones previstas en el Plan de Desarrollo (7).

En tal sentido la tarea que representa la reconstrucción y su compatibilización y seguimiento dentro de una visión global como lo es la tarea del desarrollo nacional, requiere que las diversas instituciones del sector público mejoren ostensiblemente su eficiencia administrativa y su capacidad para poder llevar a cabo tanto los programas de funcionamiento como los relativos a la preparación y ejecución de proyectos de inversión, y que igualmente se considere que el Proceso de Reconstrucción, pese a las deficiencias que ha tenido, explicables sin duda alguna a la luz de la magnitud del desastre y de las condiciones bajo las cuales ha tenido que actuar, involucra elementos básicos que pueden ser fuente de impulso y desarrollo de líneas programáticas y formas de operación de mayor alcance.

Así por ejemplo, la reconstrucción ha representado la confirmación de la necesidad e importancia del movimiento cooperativo como agente de desarrollo y representa la oportunidad de planteamiento de mecanismos que superen los obstáculos que a la fecha lo condicionan. Por igual, la reconstrucción ha exigido afrontar la problemática nacional de manera integral y ha generado modelos de actuación que pueden, adecuadamente reforzados, integrarse a las políticas y planes de mediano y largo alcance, particularmente en lo que a los sectores sociales se refiere.

Así mismo, la reconstrucción ha representado la transferencia de recursos estatales y privados a unidades de base de la población como ejecutoras de las acciones correspondientes. Ello no sólo ha dado autonomía de decisión a estos pobladores, sino también, ha constituido aún cuando de manera relativa, la generación de oportunidades de trabajo para sus miembros y constituye una alternativa viable a ser impulsada dentro de programas regulares y de largo alcance dentro de las tareas del desarrollo.

Finalmente y sin pretender agotar la lista de elementos positivos que deben ser rescatados del proceso de reconstrucción para su incorporación a estrategias y políticas básicas de desarrollo, considerando que la reconstrucción debe trascender su propia circunstancia y compatibilizar con los planes de desarrollo, dotándolos de una nueva óptica la óptica brindada por la reflexión en torno a la magnitud y características del desastre y la necesaria explicación de sus causas fundamentales-, conviene dar un tratamiento especial al estudio y evaluación de lo que ha sido y ha significado para el país este Proceso de Reconstrucción a manera de establecer estas líneas básicas y estratégicas que deberán ser incorporadas dentro de los planes nacionales de desarrollo y dentro de la política general de desarrollo de Guatemala, que desde ya se vislumbra como un esfuerzo de gran magnitud.

Para poder encaminar estas acciones que se vislumbran como de alta prioridad, se requerirá de un mayor financiamiento con recursos propios, provenientes del rendimiento del sistema tributario nacional y del ahorro interno de la población y de los agentes de desarrollo. Por esta razón, entre otras medidas, será necesario recurrir en lo que al sistema tributario se refiere, a modificaciones de renglones tales como el impuesto sobre la Renta, el Impuesto Territorial, gravámenes a las importaciones de productos suntuarios o de lujo e impuestos selectivos al con-

sumo, con el objeto de mejorar la proporción de financiamiento tributario directo y darle al sistema tributario una flexibilidad tal que le permita la elevación paulatina del coeficiente de carga tributaria. (7)

De no introducirse modificaciones al sistema tributario, el Gobierno Central deberá optar por reducir su programa de gasto o recurrir a un mayor endeudamiento interno y externo. En el primer caso, se comprometería seriamente el crecimiento económico general y restringiría el cumplimiento del objetivo principal del desarrollo: Proporcionar mayor nivel de bienestar para la población, especialmente a la de menores recursos y la reconstrucción sería lenta y difícil. En el segundo caso, con el mayor endeudamiento se estaría principiando una fuente de presiones inflacionarias, cuya consecuencia inmediata será la de contraer aún más la escasa capacidad de compra de amplios núcleos de la población.

Por otra parte en los aspectos concretos de la reconstrucción, conviene tener en cuenta que en el caso particular del área metropolitana y áreas urbanas del interior de los problemas fundamentales que se han confrontado y se presentan como críticos en el futuro, son: la disponibilidad de terrenos, de infraestructura y de reglamentación sobre seguridad de las edificaciones y de diseño urbano. La aceleración de los programas para reponer el daño y los que se deriven de una política normal de vivienda a largo plazo, pueden verse afectados negativamente por varias restricciones, entre las cuales resultan importantes: a) el financiamiento; b) la generación de empleo; c) la disponibilidad de materiales de construcción; y d) la capacidad de organización a todo nivel.

En cuanto al nivel rural, los factores esenciales de la reconstrucción que se ligan íntimamente con un desarrollo a largo plazo del medio rural, son: el desarrollo de políticas de concentración, la dotación de medios para que la población obtenga cobertura habitacional, el aprovisionamiento de servicios sociales y, fundamentalmente, la reactivación y fortalecimiento del proceso productivo (agricultura y artesanía, principalmente), por intermedio, en particular, de las federaciones de cooperativas, con lo cual se lograría, adicionalmente su fortalecimiento.

De manera adicional y en lo que se refiere a los aspectos de mediano y largo plazo, convendrá que la formulación de la política y de los planes de desarrollo consideren el ámbito de la vivienda en su triple implicancia. (8):

1. Su integración con los restantes sectores sociales que conllevaría la formulación de una política y planes de desarrollo social integrados.
2. Su fuerte relación con los sectores productivos, particularmente con políticas de asentamientos humanos, educación de terrenos, producción de materiales de construcción y la industria de la construcción, dada la necesaria correlación que se debe dar entre estos sectores y el ímpetu a programas masivos de vivienda; y
3. Su posición estratégica con relación a la movilización de los recursos a todos los niveles del país en lo que respecta al desarrollo de los asentamientos humanos con lo que resulta de particular importancia la formulación de políticas de participación social en este ámbito.

En tal sentido en la búsqueda de soluciones alternativas, se consideran sin ser excluyentes, las siguientes acciones básicas:

1. Incrementar el poder adquisitivo de la población mediante la generación de empleo productivo, redistribución del ingreso a través del sistema de tributación directa y del suministro de servicios educacionales y de salubridad a la población.
2. Reducir los costos de la vivienda mediante la modificación del proceso productivo y los sistemas de adjudicación de las mismas en relación a la demanda y/o a través de medidas de racionalización de los componentes de dicho proceso, así como el control de la estructura de precios de cada uno de ellos; la tierra, urbanización, construcción, capital, financiamiento, de costos de administración, utilidades de los contratistas, ganancias de los promotores, ganancias de los productores de materiales de construcción y sus intermediarios, gastos legales etc.
3. Flexibilizar los mecanismos de financiamiento y procurar fuentes internas para la capacitación de recursos; y
4. Fortalecer los diferentes mecanismos de participación popular para la producción de vivienda, tanto aquellos de naturaleza funcional como aquellos de naturaleza territorial.

DOCUMENTACION CONSULTADA.

1. Arq. Gilberto Segura y otros: "Evaluación de proyectos en la Reconstrucción". Comité de Acción del Sistema Económico Latino-Americano -SELA- y Comité Nacional de Reconstrucción. Guatemala, 1977.
2. Banco de Guatemala: "Estudio económico y memoria de labores del Banco de Guatemala; año 1976". Guatemala, octubre de 1977.
3. Banco Nacional de la Vivienda: "Filosofía del Plan de Reconstrucción y la Política de Desarrollo Urbano y Vivienda en Guatemala". Guatemala, marzo de 1976.
4. Comité Nacional de Reconstrucción: "Memoria de Labores: abril/1976 - abril/1978". Guatemala, 1978.
5. Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central -IDESAC- "Diagnóstico preliminar del terremoto en Guatemala, del 4 de febrero de 1976". Guatemala, marzo de 1976.
6. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y Banco de Guatemala: "Evaluación de los daños causados por el terremoto, su impacto sobre el desarrollo económico y social y lineamientos para un programa inmediato de reconstrucción". Guatemala, marzo de 1976.
7. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica: "Marco Global de Compatibilización del Proceso de Reconstrucción con el Plan de Desarrollo 1975/1979". Guatemala, septiembre de 1976.
8. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Unidad de Desarrollo Urbano y Vivienda -UDURV-: "Análisis del Sector Vivienda en relación a los aspectos cualitativos del desarrollo económico y social de Guatemala". Guatemala, diciembre de 1977.