

Regionalización y ordenamiento territorial: Modelos de organización espacial aplicados en Guatemala

Regionalização e organização territorial: Modelos de organização espacial aplicados na Guatemala

Regionalization and territorial organization: Spatial organization models applied in Guatemala

Jorge Aragón

Universidad Rafael Landívar

jraragon@url.edu.gt

Luis Rafael Valladares Vielman

Universidad de San Carlos de Guatemala

rafael602005@gmail.com

Resumen

Este artículo identifica y problematiza los intercambios entre dos dimensiones estructurantes de los estudios territoriales: la ciencia económica aplicada al saber geográfico y las prácticas de poder vinculadas a la planificación del territorio. Para el efecto, se revisan los modelos clásicos de la economía espacial, los cuales ampliaron el horizonte de conocimientos de la geografía, al extremo de incidir en la propia racionalidad capitalista del mundo occidental. Para el caso guatemalteco, país centroamericano de la periferia capitalista, se considera la aplicación de modelos de organización territorial como la regionalización y el ordenamiento territorial, con la finalidad de responder a la interrogante en torno a las relaciones entre políticas de Estado, procesos de integración territorial y arreglos espaciales que se ponen en marcha alrededor del “nuevo” paradigma de ordenamiento territorial.

Palabras clave: (1) Guatemala-estudios territoriales; (2) urbanismo; (3) territorio; (4) espacio; (5) ethos urbano.

Resumo

Este artigo identifica e problematiza as trocas entre duas dimensões estruturantes dos estudos territoriais: a ciência econômica aplicada ao conhecimento geográfico e as práticas de poder vinculadas ao planejamento territorial. Para tanto, são revisados os modelos clássicos de economia espacial, que ampliaram o horizonte do conhecimento da geografia, a ponto de influenciar a racionalidade capitalista do próprio mundo ocidental. Para o caso da Guatemala, país centro-americano da periferia capitalista, considera-se a aplicação de modelos de organização territorial como a regionalização

e o planejamento territorial, com o objetivo de responder à questão das relações entre as políticas de Estado, os processos de integração territorial e os arranjos espaciais que se lançam em torno do “novo” paradigma de planejamento territorial.

Palavras-chave: (1) estudos territoriais da Guatemala; (2) planejamento urbano; (3) território; (4) espaço; (5) ethos urbano.

Abstract

This article identifies and problematizes the exchanges between two structuring dimensions of territorial studies: economic science applied to geographical knowledge and power practices linked to territorial planning. For this purpose, the classic models of spatial economy are reviewed, which expanded the horizon of knowledge of geography, to the point of influencing the capitalist rationality of the Western world itself. For the case of Guatemala, a Central American country on the capitalist periphery, the application of territorial organization models such as regionalization and territorial planning is considered, with the aim of answering the question regarding the relationships between policies. of State, the processes of territorial integration and the spatial arrangements that are launched around the “new” paradigm of territorial planning.

Keywords: (1) Guatemala-territorial studies; (2) urban planning; (3) territory; (4) space; (5) urban ethos.

*Dedicado al economista y sociólogo Eduardo Velásquez
Luchador social incansable, universitario imprescindible*

Introducción

Nuestra preocupación se dirige hacia la indagación de las bases de la racionalidad económica aplicada al saber geográfico, a efecto de brindar aportaciones adscritas a una epistemología para los estudios territoriales en Guatemala¹. En esa función se considera necesario, en primer lugar, revisar los modelos clásicos de la geografía económica, cuyos orígenes se remontan precisamente a la transición rural-urbana de la primera etapa del proceso de industrialización.

Para las sociedades de la modernidad europea este evento implicó la producción de lo urbano, el surgimiento de la simbiosis campo-ciudad y la adopción de nuevas formas de interrelacionar al individuo con el espacio. En suma, un giro en el metabolismo de las ciudades que exigió la adopción paulatina de estilos de consumo energético, a partir de la aplicación, a gran escala, de innovaciones tecnológicas.

La revolución industrial impuso una nueva dialéctica de la domesticación del territorio, conformando nuevos paisajes y territorialidades, lo que también exigió arreglos espaciales sin precedentes. Las ciudades se consolidaron, en ese marco histórico, como centros directores de las economías nacionales, perfilando una geografía económica

¹ País centroamericano ubicado en la frontera sur de Norteamérica, cuya extensión territorial abarca 108,889 km², dividido en 340 municipios, 22 departamentos y ocho regiones oficiales.

dedicada a la organización jerarquizada de lo urbano y el ajuste del mundo rural en función productiva.

Inicialmente, el discurso de la economía clásica expresó sus preocupaciones en temas como el origen de la riqueza, el precio de las mercancías, las fuerzas que articulan los factores tierra, trabajo y capital y, en su conjunto, la formalización de una teoría del valor. Hasta ese entonces, la economía política centraba su atención más en el “factor tiempo” y no tanto en el espacio, con excepción de las consideraciones de David Ricardo sobre la renta diferencial.

Sin embargo, esta cuestión daría un giro radical en el Siglo XIX con el surgimiento de la obra de Heinrich von Thünen, la cual se propuso indagar en torno la relación entre renta, ubicación, productividad y coste de distribución. En otras palabras, las interacciones entre oferta y demanda, lógica de precios y mercados, lugares de reserva espacial centralizada, cuya localización articula y jerarquiza el resto de elementos presentes en el territorio. Al abordar esas cuestiones, la geografía económica se consolidó en su carácter de discurso científico, volcando su interés hacia la expresión geográfica y espacial de las dinámicas humanas y las lógicas de mercado.

A partir de tales elaboraciones nos interesa, en segundo lugar, aportar criterios para comprender el fundamento teórico y práctico de los esfuerzos para la aplicación en Guatemala de “soluciones” espaciales que hayan perfilado principios de geografía económica. La regionalización, como modelo territorial, se desarrolló a partir de 1967, con la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Regional. Modelo retomado en dos ocasiones: primero, a través de la publicación del Decreto 70-86 Ley Preliminar de Regionalización; y, segundo, mediante el planteamiento de un modelo de regionalización contenido en el Plan Nacional de Desarrollo K’atun 2032. Nuestra Guatemala, hacia 2015.

En su camino a consolidarse como la técnica de la decisión política, el paradigma de ordenamiento territorial en Guatemala ha transitado por una ruta de luces y sombras. Si bien a la fecha no existe una legislación de carácter general que regule los desarrollos territoriales a distintas escalas, la aplicación de principios de ordenamiento territorial ha seguido las orientaciones contenidas en distintos cuerpos normativos, así como instrumentos de política pública cuya continuidad, no obstante, queda a discreción de cada administración gubernamental, sin lograr consolidarse como política de Estado. En todo caso, su adopción por parte de las municipalidades del país, sigue siendo discrecional, concibiéndose como una “novedad”, y no la norma, en aquellos territorios donde se ha llegado a aplicar.

Dialéctica espacio-territorio

En pleno auge del racionalismo moderno, es decir, el tiempo de transición entre el renacimiento y la Ilustración, la noción de espacio aplicada a las cuestiones económicas, tuvo un primer referente en la nueva ciencia fundada por Isaac Newton. Bajo la inspiración de las leyes del movimiento propuestas por Johannes Kepler, Newton formuló una nueva física que explicaba el movimiento de los planetas, al amparo de la ley de la

gravitación universal. Por esos años, el concepto de “espacio” era poco discutido y su fragmentario abordaje aún se encontraba sujeto a la noción de “superficie”, propuesta por Aristóteles.

Aristóteles reconocía el espacio como la distancia que separa un cuerpo de otro. Mientras tanto, la noción de distancia se asemejaba al concepto de lugar, de manera que este se concebía como una especie de “receptáculo” de objetos o elementos. Así, concluye en la máxima “todo cuerpo ocupa un lugar y en todo lugar hay un cuerpo”, con lo que establece una relación condicionante entre los objetos del mundo y su situación.

Esta propuesta teórica de explicación del universo no sólo dejaba atrás las supersticiones y creencias religiosas, consolidando una nueva forma de conocer el mundo, a la vez que implicó una influencia decisiva para la organización del espacio geográfico y las posibilidades para su aprovechamiento en función productiva. Al tiempo que las ideas iluministas se abrían paso conformando una nueva gubernamentalidad, también lo hacía el pensamiento liberal aplicado al territorio.

Lo que es de interés en nuestra exposición es que a partir, primero de Aristóteles y luego de Newton, no solo se perfila la noción de espacio en tanto abstracción sino, además, espacio en tanto contenedor, sustancia vacía susceptible de ser llenada. Más aún, como hace notar Palacios (1983), el concepto de espacio se asoma a partir de Newton como una especie de “dimensión” que existe fuera de lo que el autor considera “lo real”, en una expresión genuinamente empirista.

Más adelante, apoyado en Hegel, Marx observó que las interacciones entre el ser humano y su medio condicionan decisivamente las relaciones entre los propios humanos y viceversa. Lo cual es elemento estructurante del orden capitalista, en la medida que esas relaciones siempre tienden a la generación de desigualdades, y no necesariamente al pretendido equilibrio de los economistas clásicos. Es por ello que la interrogante de fondo es determinar si los modelos territoriales son capaces de solucionar esas desigualdades originadas por la espacialización del capital.

El territorio desde los modelos clásicos de la geografía económica

Al investigar los intercambios entre economía y territorio, una de las grandes preocupaciones está referida a la generación de condiciones que favorezcan el desarrollo humano equitativo y la mejora en la calidad de vida de la población, revirtiendo desigualdades que se expresan territorialmente. Los países centrales han desarrollado diversas formas de encarar tal realidad, sin lograr solucionar los problemas asociados a la distribución equitativa de los recursos. En particular, la ciencia económica ha elaborado contribuciones desde el siglo XVIII con las teorías relativas a la renta del suelo, la economía espacial y la ciencia regional. Aquí vale mencionar teóricos como Heinrich Von Thünen, Walter Christaller, August Lösch, Walter Isard y Paul Krugman.

Organizar el espacio es una tarea que la ciencia económica ha efectuado durante más de dos siglos. En la Alemania rural del siglo XIX, por ejemplo, Heinrich Von Thünen reflexionó en torno a la circulación de mercancías, la localización de los centros de producción agrícola y la ubicación de los mercados, en función de proponer un modelo equilibrado que dio origen a una disciplina conocida como economía espacial. La economía espacial está conformada por una serie de consideraciones y modelos teóricos que versan en torno a dos grandes cuestiones: localización y distancia.

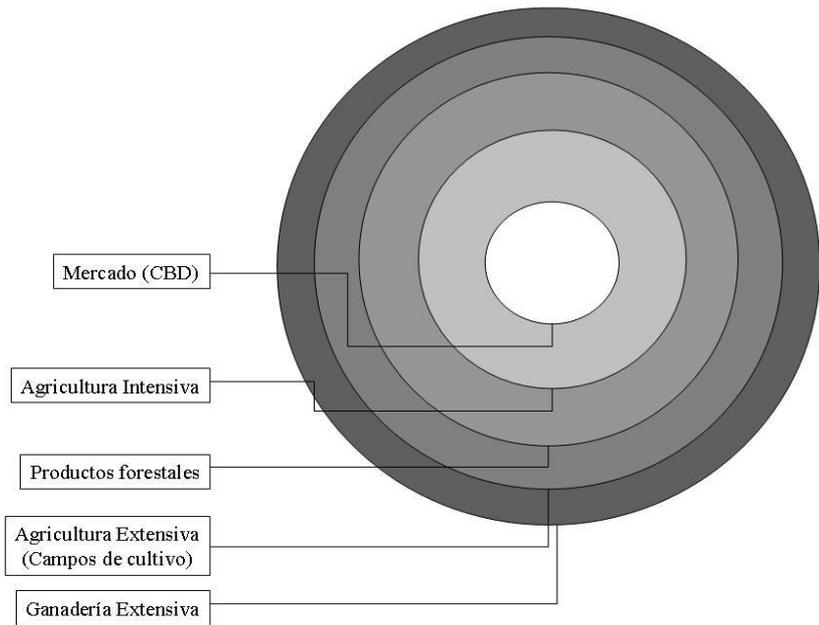


Figura 1: Teoría de la ubicación

Fuente: Aragón, 2008, p. 32.

Ya iniciado el Siglo XX, el planteamiento de Von Thünen tuvo continuidad a través de las propuestas de Alfred Weber, August Lösch y Walter Christaller, quienes dirigieron su atención hacia los problemas de distancia, producción de materias primas, localización de complejos industriales y mercados, observando que las sociedades humanas siguen ciertos patrones que redundan en la aglomeración. Sus propuestas se focalizaron en buscar un equilibrio entre concentración de actividades, eficiencia espacial urbana y estimación de costes según la distancia de los factores productivos. Weber propuso su Teoría de la localización industrial, en la que enfatiza en factor distancia, expresada en el espacio que existe entre la planta de producción y el mercado. A su criterio, la localización de los parques industriales debería estar asociada a cuatro factores: 1) Distancia a materias primas; 2) distancia al mercado; 3) costos de mano de obra; y 4) economías de aglomeración.

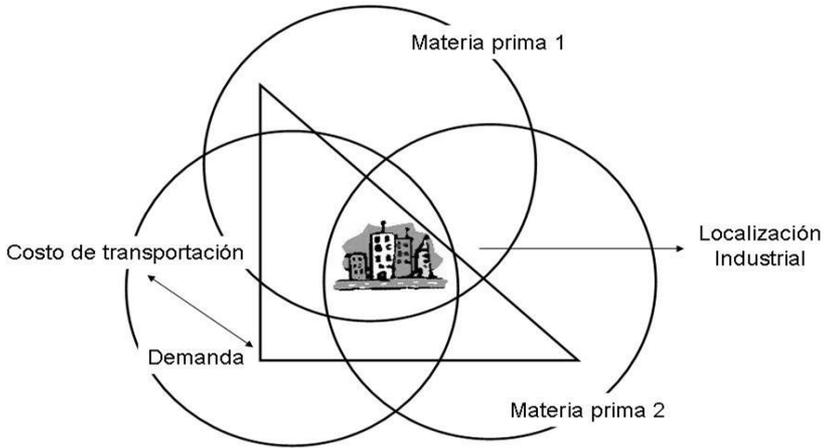
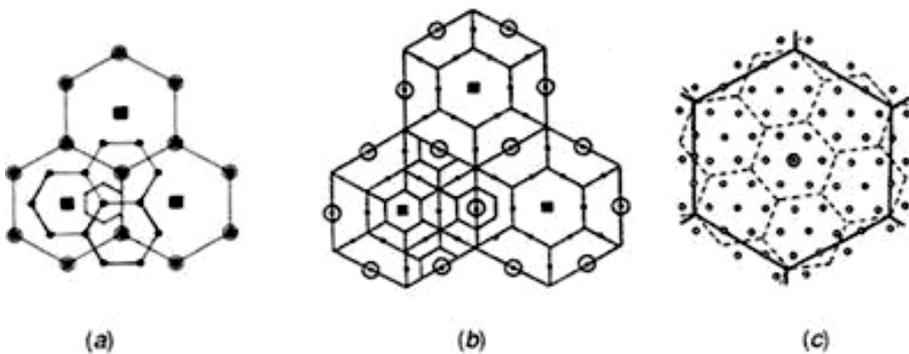


Figura 2: Teoría de la localización industrial
Fuente: Aragón, 2008, p. 33.

Walter Christaller, por su parte, se preocupó por teorizar acerca de una jerarquía de lugares centrales para las ciudades. Su propuesta considera siete dimensiones estructurantes del proceso económico: población de mercado, gran población, ciudad de subprefectura, ciudad distrital, prefectura, ciudad provincial y ciudad regional. El modelo estaba apoyado en tres grandes principios de articulación de todo lugar central, en este caso, mercado, transporte y administración, con lo cual pretendía dar respuesta a los distintos retos en términos de la localización de actividades secundarias, a la vez que avanzó en la ubicación de las entidades de gobierno, así como la organización de los transportes.



- a) Organización del mercado
- b) Organización del transporte
- c) Organización administrativa estatal

Figura 3: Organización y jerarquías de acuerdo con la teoría de Walter Christaller
Fuente: Aragón, 2008, p. 36.

Siguiendo el modelo de lugares centrales, August Lösch enfatizó en la organización del espacio regional, pero no con base en consideraciones geográficas o políticas. Su preocupación estaba centrada en cuestiones eminentemente económicas, siendo importante el estudio de la distancia y la producción a gran escala, introduciendo la variable internacional en términos de los factores que determinan la competencia.

Por supuesto que tales planteamientos tuvieron repercusiones en otras áreas del conocimiento, de donde los estudios demográficos, al tomar las consideraciones efectuadas en términos de la organización espacial, fueron capaces de distinguir el número de población requerida para conformar una jerarquía urbana basada en la concentración de población. Así surgió la ley de rango-tamaño de George Kingsley Zipf que, basada en cálculos matemáticos, permite efectuar mediciones y comparaciones entre poblados mayores, intermedios y menores, en un intento por brindar explicaciones a los fenómenos de concentración-dispersión.

Cuadro 1: Teorías, autores y factores en economía espacial

Teorías y Autores	Factores
1. Teoría espacial a. Escuela alemana: Von Thünen b. Multiplicador de base-exportación: Friedman Potencial de mercado: Harris c. Ciencia regional: Isard	<ul style="list-style-type: none"> - Valor y calidad de la tierra - Transporte - Demanda externa e interna - Modelo general
2. Teorías del crecimiento económico a. Centro-periferia: Friedman, Frank, CEPAL b. Causación circular y acumulativa: Myrdal, Kaldor c. Polos de crecimiento: Perroux, Boudeville d. Etapas de crecimiento: Clark, Fisher, Rostow e. Teorías de crecimiento endógeno: Romer, Lucas f. Acumulación flexible: Piore, Sabel, Scout, Storper, Lipietz, Benco y los regulacionistas italianos y franceses g. Nueva geografía económica: Krugman, Fujita, Venables, Henderson, Quah h. Geografía socio-económica e industrial: Martin y los teóricos postfordistas i. Crecimiento y convergencia j. Geografía física y Natural: Sachs, Gallup, Mellinger	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo asimétrico y desigual - Retroalimentación de la expansión del mercado - Interdependencia en torno a industria líder - Dinámica intersectorial interna - Capital físico y conocimiento - Economías flexibles, PYMES, capital social y tecnologías de innovación - Efectos de aglomeración con rendimientos crecimientos a escala - Relaciones sociales territoriales - La convergencia neoclásica puede desvirtuarse a causa de los efectos acumulativos de aglomeración en los territorios más ricos - Entorno físico

Fuente: Moncayo, s/f, p. 25. <https://www.sogeocol.edu.co/documentos/0mode.pdf> (noviembre 2023).

Reilly y Huff, por su parte, observaron que el comportamiento de los consumidores no obedece necesariamente a criterios de cercanía. Más bien sus elecciones se basan en la fuerza de atracción que ejerce la oferta, siendo más atractivas las ciudades que concentran mayor población, especialmente para quienes viven en poblados intermedios y menores. No está de más decir que sus consideraciones se apoyan precisamente en la ley de gravitación universal del Newton.

Otra aportación a la economía espacial fue desarrollada en Francia por François Perroux y más adelante por Jacques Boudeville. La Teoría de los Polos de Crecimiento pone el interés en procesos acumulativos y su vinculación con la localización de industrias de innovación. Parte del principio en virtud del cual las industrias dinámicas tienden a generar efectos derrame sobre su “hinterland” adyacente, pero no siempre sobre la economía nacional. Este modelo teórico fue de mucha importancia para explicar la relación entre polos de desarrollo y economía local, teniendo amplia repercusión entre círculos académicos y políticos latinoamericanos.

Regionalización en Guatemala

En los ensayos de regionalización con fines económicos efectuados por el poder público en Guatemala, destacan tres tipos de regiones: a) homogéneas; b) polarizadas o nodales y c) región-plan o región-programa. La primera modalidad hace referencia a la medición de los hechos (morfología), la segunda a la medición de las propiedades (fisiología) y la tercera a la medición de los resultados (propiedades). A cada modalidad de delimitación regional corresponde un método específico.

Cuadro 2: Consideraciones metodológicas para la regionalización en Guatemala

Propósito/ Tipos de Regiones	Regiones para el desarrollo	Regiones para el análisis científico- técnico	Regiones <i>sui generis</i>
Homogéneas	Mejora del ingreso Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Crecimiento económico Creación de empleo Desarrollo de cuencas	Estudio de suelos Estudio de la flora Estudio de la fauna Regiones naturales Estudios climáticos	Áreas de venta Cobertura bancaria Áreas de influencia Áreas recreacionales Áreas de demanda
Nodales	Áreas de mercados Sistema de salud Sistema educativo Áreas de servicio	Flujos comerciales Vuelo de aves Flujos migratorios Flujos de tránsito	Centro de distribución Localización de bancos Empresa de peaje Flujos bancarios

Fuente: Prata, 2001.

Las regiones homogéneas se delimitaron siguiendo el método de superposición de mapas, considerando datos sobre población, vocación del suelo, volumen de producción, niveles de empleo, subempleo y disponibilidad de los recursos agrícolas. Los ejercicios de regionalización que siguen criterios de polaridad parten del principio de jerarquía urbana territorial y privilegiaron el cálculo de la esfera de influencia de las actividades humanas jerarquizadas, en consideración del factor aglomeración, ya observado por Weber y Lösch, como servicios telefónicos, flujos migratorios o transportación de mercaderías.

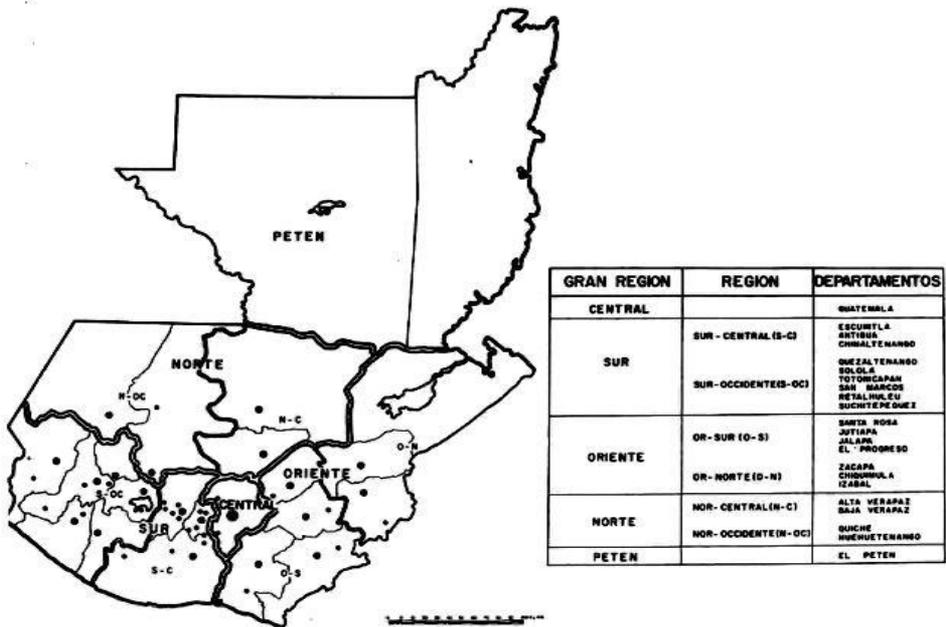
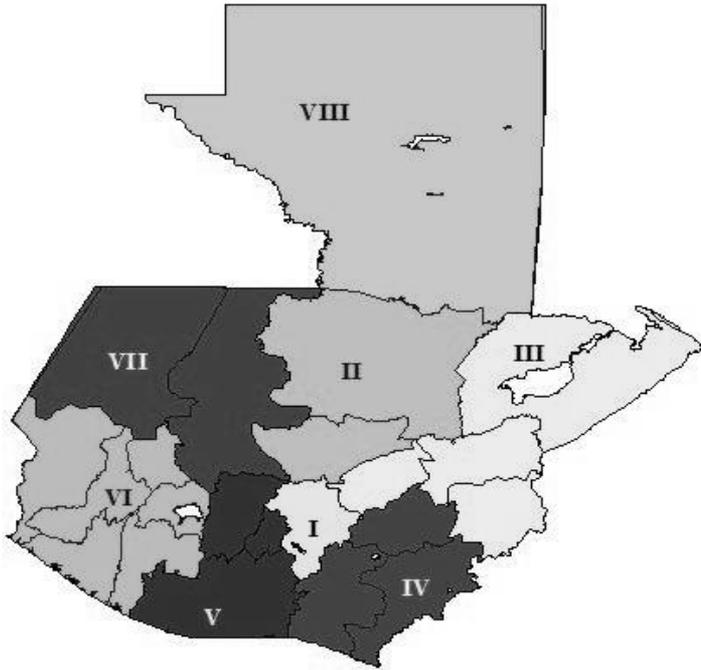


Figura 4: Regionalización en 1967

Fuente: Consejo Nacional de Planificación Económica, 1967, p. 76.

Para la definición de regiones de este tipo usualmente se ha procedido de dos maneras: aplicando el método de flujos sintéticos (método gravitacional), derivado de la física newtoniana. La regionalización con fines de planificación, por su parte, pone en práctica las dos modalidades anteriormente mencionadas a partir de consideraciones estadísticas y en atención al desglose del gasto público.



Región	Departamentos
I. Metropolitana	Guatemala
II. Norte	Alta y Baja Verapaz
III. Nororiente	Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso
IV. Suroriente	Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa
V. Central	Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla
VI. Suroccidente	San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez
VII. Noroccidente	Huehuetenango y Quiché
VIII. Región Petén	El Petén

Figura 4: Regionalización vigente según Decreto 70-86
 Fuente: elaboración propia

De la planificación al ordenamiento territorial

La idea de ordenamiento territorial forma parte de la evolución de diferentes perspectivas para la resolución de problemas territoriales y de eficiencia espacial. Ángel Massiris (2002) se tomó la tarea de investigar la conceptualización e implementación de la ordenación del territorio en América Latina en el transcurso del tiempo, mostrando la

evolución del término, la cual indica la forma en que ha ido transformándose de acuerdo a las necesidades territoriales que se presentaban, lo que hasta hace poco se nombró como ordenamiento territorial. Realizó, en dicho estudio, una síntesis de cómo han evolucionado las problemáticas inherentes al desarrollo económico, al crecimiento poblacional y a las problemáticas generadas por la ocupación del territorio.

Anterior a la implementación de ordenamientos territoriales, expresa Massiris (2002), se efectuaron esfuerzos para solucionar problemas que surgían paralelamente al crecimiento poblacional; así, se encuentra la preocupación por la planificación regional entre 1940 y 1975, siendo los teóricos estadounidenses Friedman y Weaver (1981) quienes sistematizaron los esfuerzos teóricos y técnicos en planificación urbana y estudios regionales. En América Latina, ya en la década de los sesenta, se integró plenamente la perspectiva económica en la planificación. Mientras que en los años siguientes se sumó la planificación ambiental hasta llegar, a partir de los ochentas, se consolidó el término ordenamiento territorial.

De esa forma, el ordenamiento territorial se conceptualizó como la intervención del territorio en la que se integra la planificación biofísica con la planificación socioeconómica. Con el transcurrir del tiempo y de las experiencias, se concibió un Ordenamiento Territorial integral en el que se sumaron perspectivas multidisciplinarias, constituyéndose en un proceso en donde existen convenios y se desarrollan concertaciones en función de la gobernabilidad y del desarrollo sostenible, a manera de puesta en común de los intereses y necesidades de los distintos actores territoriales.

El instrumento principal para llevar a cabo el ordenamiento territorial es la planificación, en donde se deben integrar objetivos políticos, culturales, ambientales, regionales, urbanísticos y económicos. Puede comprenderse que se va a poner orden en un determinado territorio, entendiendo que territorio es una construcción social en el que existe un conjunto de relaciones sociales “que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación), (SCHEJTMAN y BERDEGUÉ, 2004, p. 29).

Se involucra entonces en el ordenamiento territorial, la gestión de los intereses de diversos actores y conglomerados que se encuentran en un territorio determinado, en función de la prevención, del manejo territorial y de la resolución de conflictos. En la construcción del ordenamiento territorial se involucran diversas perspectivas; en este punto es importante resaltar que existe una negociación en cuanto al poder que cada uno posee sobre el territorio, “no es raro suponer que ese proceso es, por su esencia misma, un escenario de conflicto. Más aún, cuando a los intereses de los actores actuales se le suman los de las generaciones futuras, y a los de los seres humanos se les suman los de los ecosistemas y sus componentes naturales”, (UNISDR, 2008, p. 148).

Se debe tomar en cuenta, también, que la categoría no es orden territorial, sino ordenamiento y, en ese sentido, se deben involucrar un conjunto de leyes que regulan el funcionamiento de un territorio. La definición, entonces, se complejiza por cuanto el

ordenamiento territorial tiene un carácter normativo y técnico, con el cual se planifica para regular el uso del suelo y optimizar su ocupación. Se debe tomar en cuenta que quien norma tiene poder. En ese sentido, para aplicar un ordenamiento territorial se debe conocer qué es y cómo es el ejercicio del poder, aspecto a explorar en la siguiente sección.

Planificación, ordenamiento y poder

Castells (2011) explica su visión acerca del poder, expresando que "... el poder no se localiza en una esfera o institución social concreta, sino que está repartido en todo el ámbito de la acción humana. Sin embargo, hay manifestaciones concentradas de relaciones de poder en ciertas formas sociales que condicionan y enmarcan la práctica del poder en la sociedad en general imponiendo la dominación. "El poder es relacional, la dominación es institucional" (2011, p. 39). El autor acota, en la cita anterior, la diferencia entre poder y dominación. Max Weber (1993) se extiende por su parte en cuanto a los tipos de dominación, los cuales requieren de un análisis particular. Castells expresa también que "El poder para hacer algo (...) es siempre el poder de hacer algo contra alguien, o contra los valores e intereses de ese «alguien» que están consagrados en los aparatos que dirigen y organizan la vida social", (2011, p. 37).

Por su parte, Luhmann (2005), agrega que el poder "... asegura las cadenas posibles de efectos, independientes de la voluntad del participante sujeto al poder, lo desee o no. La causalidad del poder consiste en neutralizar la voluntad, no necesariamente en doblar la voluntad del inferior. (...) La función del poder consiste en la regulación de la contingencia." (p. 18) En virtud de lo anterior con el ordenamiento territorial se debe buscar la participación activa del que se encuentra sujeto al poder, en donde no sólo debe ser tomado en cuenta para evitar el conflicto, sino que además debe ser tomado en cuenta como portador de poder.

En la obra citada, Castells también manifiesta que existe una dinámica en la que no existe un poder absoluto, en la lógica de que ante una acción existe una reacción, subrayando que:

Los procesos de construcción de poder deben contemplarse desde dos perspectivas: por un lado, pueden aplicar la dominación existente o adquirir posiciones estructurales de dominación; por el otro, también hay procesos de resistencia al poder, en nombre de intereses, valores y proyectos excluidos o subrepresentados en los programas y composición de las redes. Analíticamente, ambos procesos configuran en último término las estructuras de poder mediante su interacción. Son diferentes, si bien actúan bajo la misma lógica. Esto quiere decir que la resistencia al poder se efectúa mediante los dos mecanismos que constituyen el poder en la sociedad red: los programas de las redes y la conexión entre ellas." (2011, p. 78).

Es importante la perspectiva de Castells en cuanto al reconocimiento del poder que posee la población que ocupa un territorio determinado, y la necesidad de establecer

un consenso para la toma de decisiones. Cabe aclarar que el ordenamiento territorial forma parte de un proceso en el que se organiza el territorio tanto en sus aspectos económicos como los sociales, en donde se admite el mayor número de componentes internos y locales, en donde haya consenso y “que compatibilice las componentes ambientales del territorio, las aspiraciones sociales y la manutención de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas” (MacDONALD y SIMIONI, 1999). Llama la atención, en lo expuesto por las autoras, las categorías consenso, compatibilización y aspiraciones, pues no necesariamente son categorías técnicas.

Desde una perspectiva política, el ordenamiento territorial es definido como un instrumento en donde se toma en cuenta el desarrollo sostenible y forma parte de una política de Estado. En la gestión de riesgo a desastres (UNISDR, 2008, p. 142), se plantea que el ordenamiento territorial “es un proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio.” Lo cual lleva a establecer que para la realización del ordenamiento territorial debe existir un relacionamiento técnico y político, al que se debe integrar la dimensión cultural en el ámbito de la compatibilización y las aspiraciones sociales. En ese sentido, surge la interrogante en torno a las maneras en las que el ordenamiento territorial (occidental) puede armonizar o antagonizar con los principios inherentes a la cosmovisión de los distintos pueblos y culturas autóctonas en la región latinoamericana.

Urbanistas y teóricos como Sassen y Muxi (2006), señalan las implicaciones de una pretendida homogeneización de los elementos territoriales que, bajo el amparo del enfoque de ordenamiento territorial, tienden a reproducir los intereses y políticas globales. Al respecto escribe Muxi:

Dentro de las semejanzas, la globalización y sus resultados arquitectónicos no son iguales en todo el mundo. Se podrían considerar tres grandes grupos o modos de adaptación: Estados Unidos como generador de modelos; Europa como lugar donde la implantación de estos modelos se matiza y sosiega por la historia, la conciencia crítica de la sociedad y el peso de la tradición, o la inercia de una sociedad tradicional; y por último, Asia, África y América, al sur del Río Grande, donde la réplica del modelo no encuentra mayores trabas, se busca lo parecido y la identidad con imágenes de Primer Mundo, en la creencia de que, así, se es parte del planeta privilegiado.

Sassen, por su parte, se pronuncia acerca de esas semejanzas territoriales en términos de un arreglo espacial de carácter global, donde los flujos financieros generan economías primaces y subalternas a distintas escalas. Lo dicho puede apreciarse en el siguiente esfuerzo de síntesis geográfica desarrollado por la teórica urbanista Sassen (2011):

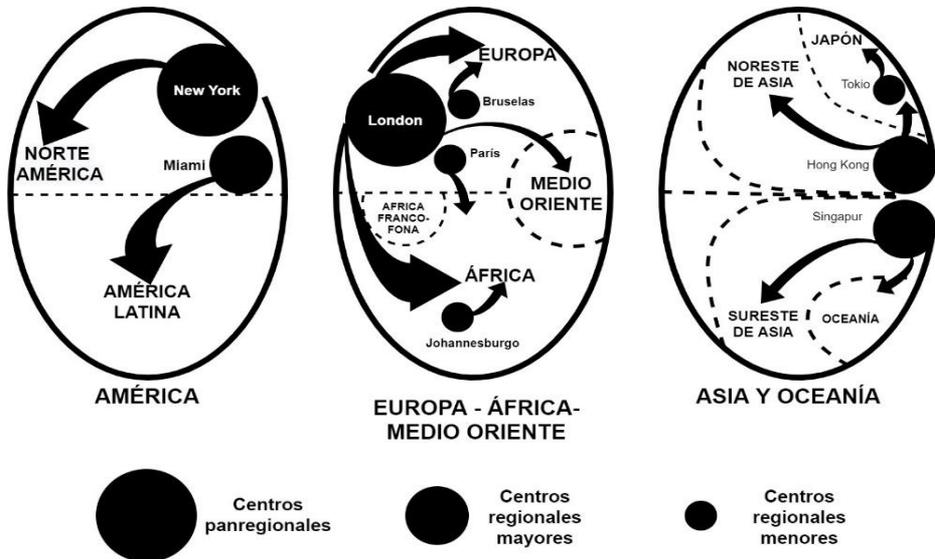


Figura 5: Ciudades mundiales regionales
 Fuente: Sassen, 2011.

Lo que destaca en la anterior representación geográfica es el hecho de que el capitalismo se ha consolidado como un régimen estructurante, tanto a nivel internacional, como a nivel de las economías domésticas. El mundo está estructurado, según esta propuesta explicativa, alrededor de centros regionales que dirigen las economías continentales, y centros urbanos intermedios y menores, que sirven a los propósitos de las economías centrales, las que generar directrices aplicables a los flujos financieros y a la circulación de mercancías a nivel global.

Entonces, la pregunta que se plantea para el caso de esas economías domésticas es si el ordenamiento territorial puede contribuir a generar modelos territoriales equilibrados, que promuevan la lucha contra las desigualdades heredadas de ciclos previos de dominación económica y sociopolítica, que han conformado distintos tipos de territorialidades, unas de subsistencia y otras de opulencia.

El paradigma de ordenamiento territorial en Guatemala

En lo que compete a la aplicación del paradigma de ordenamiento territorial en Guatemala, conviene señalar que se han aplicado distintos enfoques que visualizan el territorio en función de necesidades concretas de organización. Siguiendo a Melgar Ceballos (2008, p. 15) a manera de síntesis podríamos decir que, para Guatemala y otras naciones centroamericanas como Honduras y El Salvador, existen cuatro grandes núcleos problemáticos:

- Enfoque economicista: su función enfatiza en la identificación de desequilibrios territoriales y localización de inversiones en el espacio.

- **Urbanístico:** formulado con el objetivo de regular la expansión urbana, a partir de la identificación de diferentes formas de vocación y usos del suelo.
- **Ruralista:** tiene como fin priorizar la localización de lugares óptimos para la producción primaria. Se preocupa puntualmente de las transformaciones físico-espaciales, la delimitación de fronteras rural-urbanas y los cambios en el uso del suelo.
- **Conservacionista:** en sentido amplio, persigue el objetivo de gestionar de manera armoniosa la relación humanidad-naturaleza.

Por supuesto que estos núcleos problemáticos se encuentran condicionados decisivamente por la estructura jurídico-política que se expresa en leyes y políticas públicas. En ese sentido, se comprende que el ordenamiento territorial es una combinación de esfuerzos técnicos en el orden de disponer, de manera racional, de los elementos del territorio, con perspectiva de desarrollo humano y sostenibilidad. A decir de Massiris (2002) se trata de la presencia, distribución y disposición en el territorio de aquellos hechos a los que se confiere la capacidad de condicionar o influir en el desarrollo y bienestar de sus habitantes. Desde tal perspectiva, el ordenamiento territorial genera nuevas territorialidades, más armoniosas con los medios naturales, dentro de los cuales se concibe al ser humano como parte de una complejidad. Esta propuesta abandona la idea antropocéntrica, que colocaba al hombre como el centro de todas las dinámicas socioterritoriales y naturales.

Para el caso guatemalteco, distintas instituciones públicas se apoyan en el enfoque de ordenamiento territorial. No existe claridad en cuanto al paradigma asumido, por lo que se comprende que se aplican distintos enfoques. En cualquier caso, son las municipalidades las responsables de conducir sus propios procesos, según consta en la Constitución Política y el Código Municipal, por lo que cabría la pregunta en torno a la articulación de actores territoriales y el respeto a la identidad y la cultura de los pueblos a la hora de planificar el territorio.

Cuadro 3: Fundamento legal del ordenamiento territorial en Guatemala

Constitución Política de la República de Guatemala	Código Municipal	Ley de Consejos de Desarrollo
<p>Las municipalidades tienen la obligación de propiciar el desarrollo social, económico, tecnológico y el ordenamiento territorial de su jurisdicción.</p> <p>Artículos: 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico y 253. Autonomía Municipal.</p>	<p>Establece que el gobierno local debe atender los servicios públicos, el ordenamiento territorial y sus formas, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.</p> <p>Artículos: 3. Autonomía y 4. Formas de ordenamiento territorial.</p> <p>Además, establece la obligatoriedad de las municipalidades de formular, ejecutar y aprobar planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral, que incluya los usos del suelo.</p> <p>Artículos: 142. Formulación y ejecución de planes, 143. Planes y usos del suelo y 144. Aprobación de los planes.</p>	<p>Se establecen entre las funciones del Consejo Municipal de Desarrollo, garantizar, dar seguimiento y evaluar la ejecución de las políticas, planes y programas municipales de desarrollo.</p> <p>Además, establece la cooperación obligada de todas las entidades públicas para el cumplimiento de las funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.</p> <p>Artículos: 12. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo y 30. Cooperación Obligada.</p>

La consideración de SEGEPLAN para los próximos años es enfática en señalar que se espera un inusual aumento de población concentrada en ciudades y que esa tendencia es extensiva para el territorio centroamericano. De esa forma, se espera que al año 2032 existan 22 millones de guatemaltecos. Cerca de tres cuartas partes de la población proyectada vivirá en medios urbanos y, al menos, la mitad estará asentada en ciudades mayores.



Segeplán, 2017

MDTA = Modelo de Desarrollo Territorial Actual
MDTF = Modelo de Desarrollo Territorial Futuro

Figura 6: Fases del proceso del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial

Fuente: SEGEPLAN, 2018.

Para finalizar, conviene señalar las diferencias entre organización espacial y ordenamiento territorial. Mientras que la primera se refiere a la disposición en el espacio de elementos carentes de un *arreglo* que priorice las necesidades de la población, la justicia espacial y la vocación del suelo, el ordenamiento territorial, por su parte, enfatiza en las potencialidades presentes en el territorio, respeta la vocación del suelo y busca generar acuerdos entre actores. Responde a un modelo decisional horizontal, buscando armonizar las dimensiones técnica, científica y política.

Para el caso de Guatemala, se debe tomar en cuenta que en la actualidad apenas cinco de los 340 municipios en los que está dividido el país, cuentan con un Plan de Ordenamiento Territorial vigente, aprobado a nivel de corporación municipal. Es por ello que los retos inherentes al desarrollo territorial deben ser encarados por la nación centroamericana, en un esfuerzo institucional y científico coordinado, en el que participen actores estatales, SEGEPLAN, ministerios de Estado vinculados a la temática territorial, corporaciones municipales, agentes privados, centros de investigación científica, universidades y ciudadanía en su conjunto. Guatemala debe acelerar los procesos sociales y de gobernanza local que se generan alrededor de posibles cambios de paradigma en la gestión pública y promover nuevos modelos territoriales que faciliten metabolismos sociales circulares.

Reflexiones finales

- La reflexión asociada a la organización del espacio en función productiva es, sin lugar a dudas, un resultado de la modernidad. En las acciones ejecutadas en la Inglaterra medieval

dirigidas a proletarizar a los campesinos que Karl Marx retrató en el capítulo XXIV de El Capital, en la empresa colonial española que confluye en las figuras del repartimiento y la encomienda y, sobre todo, en la organización del territorio descubierto y conquistado que dio lugar a la formación del (nuevo) hecho urbano latinoamericano favorable a una clase social, existe un *ethos*, lazo social que expresa las relaciones mutuamente condicionantes entre las personas y su medio material en continua transformación.

- Para dar coherencia científica al estudio del lazo social, la economía del espacio propone en tres dimensiones: espacial, social y temporal (PARNREITER, 2018). La articulación de estas tres dimensiones da la posibilidad de comprender de mejor manera los procesos que tienen lugar en el escenario impuesto por la globalización. Dentro de los estudios territoriales y, particularmente, para la economía del espacio, la reflexión en torno a los procesos económicos asociados a la globalización, ha tenido un auge remarcable a partir de la publicación de la obra La ciudad global de Saskia Sassen.
- Cabe destacar, sin embargo, que el interés por la globalización y sus distintos correlatos, culturales y políticos, han sido estudiados desde una amplia gama de perspectivas (MÉNDEZ, 1997). Así también, el influjo de la sociedad informacional introdujo nuevos elementos de análisis, marcando una distinción hacia el posindustrialismo, período histórico al que asistimos en la actualidad. En ese escenario cabe la pregunta en torno a la forma contemporánea en la que se estructura la economía en el territorio y cómo interactúan entre sí los discursos de poder.
- A ese respecto, David Harvey (2001) nos recuerda la importancia de comprender el tema de la sobreacumulación a partir de las actuaciones del capital transnacional sobre las ciudades y regiones. Así, retoma el concepto de sobreacumulación para explicar el rol de la ciudad en la circulación de bienes y mercancías en la actual trama económica –pero también cultural– que supone la globalización. A efecto de dimensionar la dinámica de sobreacumulación en la ciudad, consideramos necesario partir del hecho de que el capitalismo se expresa cíclicamente, lo cual implica una alternancia entre períodos de crecimiento y de estancamiento. De esa cuenta, uno de los aspectos fundamentales en el intercambio entre el proceso sobreacumulador y la globalización será comprender cómo se produce esa relación condicionante entre ambas realidades, que tiene su concreción en el territorio. Es ampliamente conocida la opinión del geógrafo canadiense, quien reflexiona en torno al *spatial fix*. El concepto que propone Harvey tiene dos sentidos, uno literal y otro metafórico, donde el capital es indiscutiblemente una realidad “territorializada”, que se concreta en máquinas, transportes o medios de comunicación. Por su parte, la función metafórica del concepto alude a la capacidad que tiene el capital de solucionar (fix) sus crisis al invertir en territorios nuevos.
- Harvey apoya su argumentación en las reflexiones ofrecidas al respecto por Rosa Luxemburgo quien, en 1913, ya había abordado esta cuestión en su trabajo “La acumulación de capital. Estudio sobre la interpretación económica del imperialismo”. En el citado libro insiste en que el imperialismo se explica a partir del subconsumo, concepto que se apoya en la explotación de los trabajadores en los países centrales. En consecuencia, la explotación da lugar a una demanda demasiado débil, que genera

la necesidad de colocar los productos de los países centrales en otras partes del mundo, de manera que se cumpla un ciclo de acumulación que, inexorablemente, concluirá con la gestación de una crisis de escala regional.

- Esas pretensiones pueden observarse con mayor claridad en el caso guatemalteco en propuestas que pretenden “desarrollar” o, mejor dicho, potenciar el rol de las llamadas “ciudades intermedias”. En este caso, las ciudades medias se perfilan como posibles nodos articuladores de importantes dinámicas espaciales, capaces de favorecer la reproducción del capital transnacional. De esa forma, las mercancías provenientes de países centrales invaden mercados llamados “emergentes” o “en desarrollo”, los cuales a su vez precisan de colocar productos en nuevos centros de distribución. Ello estimula el crecimiento de sectores económicos en países receptores, como el inmobiliario, principal protagonista en la construcción de centros comerciales y vivienda.
- Sin directrices de ordenamiento territorial, las ciudades se consolidan paulatinamente como grandes centros de servicios, dando paso a la noción de ciudad-mercancía, una nueva lógica de segregación socioespacial. En ese sentido, es propósito de este trabajo indagar en torno a las acciones del poder municipal durante los primeros años de aplicación de medidas de ajuste estructural, que precisaron de efectuar arreglos territoriales expresados en la creación de proyectos urbanos de movilidad, adyacentes a los nacientes centros privados de distribución de servicios (centros comerciales). Como consecuencia de ello, la ciudad pasa a ser un como conjunto de mosaicos e imaginarios, donde el poder municipal asume su función de facilitador de la producción simbólica y material de “lo urbano”, bajo relaciones mercantilizadas.
- A tales consideraciones, subyace la paradoja de la desregulación de la actividad económica como situación catalizadora de la libre circulación de capital, en una ciudad centroamericana donde la ausencia de instrumentos de control territorial ha desembocado en crecimientos urbanos sin mayores criterios de ordenación. Lo cual lógicamente redundará en temas como la segregación, la movilidad, los usos del suelo, la eficiencia espacial y, en general, la calidad de vida que ofrecen las ciudades en Guatemala.

Referencias

ARAGÓN, J. *Análisis del sistema de regiones en Guatemala*. La regionalización oficial y otras propuestas. 1967-2007. Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales/USAC, 2008.

CASTELLS, M. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial, 2011.

Consejo Nacional de Planificación Económica. *Política Nacional de Desarrollo Regional*. Guatemala, Tipografía Nacional, 1967.

FRIEDMAN, J.; WEAVER, C. *Territorio y función: La evolución de la planificación regional*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

GELLERT, G.; GAMARRA, L. *La Trama y el drama de los Riesgos a Desastres: Dos estudios a diferente escala sobre la problemática en Guatemala*. Guatemala: FLACSO, 2003.

HARVEY, D. Globalization and the “Spatial Fix”, *Geographische Revue*. No. 2., 2001.

LUHMANN, N. *Poder*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2005.

MACDONALD, J.; SIMIONI, D. Consensos urbanos. *Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, Chile: CEPAL-ECLAC, 1999.

MASKREY, A. *Los desastres no son naturales*. España: Red de Estudios Sociales en Prevención. Disponible en línea: <http://www.oei.es/decada/portadas/Desnat.pdf> (Recuperado noviembre 2023), 1993.

MASSIRIS CABEZA, Á. Ordenación del territorio en América Latina. *Revista Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002, pp. 105-132.

MELGAR CEBALLOS, M. *Curso trinacional de ordenamiento territorial con enfoque de valoración del recurso hídrico*. El Salvador, Guatemala y Honduras. Plan Trifinio/Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en línea: <https://www.plantrifinio.int/nuestra-institucion/biblioteca/category/15-recursos-hidricos?download=48:curso-trinacional-ordenamiento-territorial-con-enfoque-de-valoracion-del-recurso-hidrico> (Recuperado noviembre 2023), 2008.

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R. *Geografía económica: la lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona: Ariel, 1997.

MONCAYO JIMENEZ, E. *Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes*. Disponible en línea: <https://www.sogeocol.edu.co/documentos/0mode.pdf> (Recuperado noviembre 2023).

MUXI, Z. *La ciudad dual o el reto de la globalización sobre las ciudades*. En *Idea Sostenible*. Año 3, No. 14. Disponible en línea: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/1360/14_CiudadDualZaida_cs.pdf (Recuperado noviembre 2023), 2006.

PALACIOS, J. J. El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales. *Revista Interamericana de Planificación*. Vol. XVII, No. 66, 1983.

PRATA, R. Estudio técnico para elaborar la propuesta de regionalización del territorio de la República. *Formulación de un proyecto de ley sobre regionalización del Estado con criterio lingüístico Guatemala*: Asociación de Investigación y Estudios Sociales/Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, 2001.

SASSEN, S. *Ciudad y globalización*. Ecuador: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos/Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en línea: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57533.pdf> (Recuperado noviembre 2023), 2011.

SCHJEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. *Revista Debates y temas rurales* No.1. Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Disponible en

línea http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_Cardumen.pdf Recuperado noviembre 2023, 2004.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia /Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial. *Guía metodológica para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala*. Guatemala: SEGEPLAN, 2018.

WEBER, M. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

Organización de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo a desastres. *La gestión de riesgo a desastres hoy*. Contextos globales herramientas locales. Canadá: ONU, 2008. <http://www.eird.org/gestion-del-riesgo/> Recuperado noviembre 2023.

Jorge Aragón González.

Académico investigador y docente de la Universidad Rafael Landívar/Departamento de Estudios sobre Dinámicas Globales y Territoriales/VRIP/ICESH). Licenciado en Ciencia Política. Máster en Desarrollo Urbano y Territorial (Universitat Politècnica de Catalunya).

Universidad Rafael Landívar. VRIP/ICESH/DEDGT. Edificio O Campus San Francisco de Borja, S.J. Vista Hermosa III zona 16. Ciudad de Guatemala. 01016.

jraragon@url.edu.gt

Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-5372-006X>

Luis Rafael Valladares Vielman.

Profesor investigador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Licenciado en Historia. Máster en Ciencias Sociales (FLACSO-Guatemala).

Ciudad Universitaria, Zona 12, Edificio S11 Tercer nivel, Ciudad de Guatemala. 01012

rafael602005@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-2597-0419>

Recebido para publicação em outubro de 2023
Aprovado para publicação em novembro de 2023