Factores jurídico-políticos en la Regionalización del territorio nacional. La regionalización oficial 1944-2005

Lic. Jorge Rafael Francisco Aragón González
Politicólogo

Universidad de San Carlos de Guatemala
Centro de Estudios Urbanos y Regionales

Guatemala, febrero de 2008

Tema Macro:
Región y Territorio

- Dentro de la **Etapa de Fortalecimiento** del Plan Estratégico 2003-2020, el tema Región y Territorio se concibió como una oportunidad para darle continuidad a la investigación de objetos de estudio clásicos en el CEUR, los cuales, en algunos casos, han sido poco abordados por otras instituciones/investigadores, incluyendo cuadros de la administración pública.

- El proyecto parte de una crítica a la **regionalización oficial** (DC 70-86, Ley Preliminar de Regionalización) y pretende orientar esfuerzos hacia la búsqueda de explicaciones acerca de las conformaciones territoriales de la segunda mitad del siglo XX e inicios del siglo XXI en Guatemala.

- Metodológicamente, el proyecto se concibió a partir de **unidades de análisis**, mismas que serían abordadas tomando como referencia los enfoques efectuados desde:
  - El Estado
  - El Sector Privado
  - La Sociedad civil organizada (ONGs)
  - El contexto supranacional (Globalización, informatización de la sociedad, iniciativas económicas de vinculación internacional TLC, CAFTA)

Tema Macro:
Región y Territorio

Las unidades de análisis quedaron conformadas de la siguiente manera:

- Debate teórico sobre región y territorio (Elaboración colectiva)

- Regiones y territorios desde la legislación (Elaboración individual/grupal)
  - División político-administrativa
  - Divisiones oficiales sectoriales
  - Políticas de desarrollo regional
  - Catastro y regionalización

- Condiciones reales y dinámicas sociales
  - Regiones definidas por concentración de servicios
  - Regiones Demográficas
  - Regiones Geográficas
  - Regiones Económicas
  - Regiones Medioambientales
  - Regiones Subalternas
  - Regiones Socioculturales
  - Definidas por fenómenos específicos (Guerra interna, militarización, regiones estratégicas)

Tema Macro:
Región y Territorio

Unidades de análisis …/continuación

- Regiones históricas
- Reserva territorial del Estado
- Territorios y áreas protegidas ambientalmente
- Territorios urbanos y rurales
- Región metropolitana y metropolización
- Sistema Urbano Nacional y el sistema de ciudades
- Vulnerabilidad y territorio
- Administración y ordenamiento territorial
- Región y frontera
- Integración centroamericana
- Mancomunidades (regiones intermunicipales)

- Relación entre regiones y áreas de influencia de los centros urbanos (Seminario de Síntesis)

  - Equilibrios territoriales
  - Elaboración de propuestas de regionalización

Tema Específico: Regiones y territorios oficiales

- Uno de los primeros temas que interesa abordar se refiere a la constitución de **regiones oficiales**, esto es, las demarcaciones espaciales efectuadas por el Estado con fines de organización territorial, buscando fundamentalmente la eficiencia de la inversión pública y la presencia de instituciones públicas.

- La investigación de este tema parte de la reflexión acerca de la **división político-administrativa** del territorio nacional y toma en cuenta los hallazgos de importancia y supuestos teóricos en disputa, formulados en etapas epistémicas previas del CEUR (Quan Ma, Alvarado Constenla, Quezada Saldaña y Velásquez Carrera).

- El material que se analizó fue producto de los planes de regionalización efectuados por el Estado a través de sus unidades correspondientes (MCOP, INFOM, Organismo Legislativo, SEGEPLAN), **con fines de organización del territorio** para la inversión pública. También se tomaron en cuenta propuestas de regionalización de científicos y tecnócratas (Fahsen Ortega, Alvarado Constenla y Erazo Fuentes).

Objetivos del Estudio

- General
  - Elaborar un estudio exploratorio sobre la planificación de carácter territorial (regiones desde la legislación y políticas de Estado)
- Específicos
  - Determinar las relaciones entre legislación, políticas de Estado e iniciativas de regionalización durante la segunda mitad del siglo XX en Guatemala
  - Definir las modalidades y estilos preferentes de organización del territorio nacional durante el período estudiado
  - Establecer de qué manera se ha dado en la práctica la relación entre regionalización y planificación estatal

Supuestos teóricos considerados

- Las formas de distribución del territorio nacional son producto de la ideología de Estado, las condiciones imperantes de una forma específica del capitalismo guatemalteco y las dinámicas sociales territoriales que, a su vez, determinan la especificidad del proceso de urbanización observado durante la segunda mitad del siglo XX (Alvarado, Colom y Quezada)

- Puesto que son escasos y, hasta cierto punto, muy recientes los ejemplos que en la cotidianidad de los guatemaltecos se haya visto reflejada la filosofía que promueve el desarrollo regional por medio de la participación social, es importante efectuar un análisis del estilo de organización territorial impulsado por el Estado

Hallazgos de interés

- La introducción del concepto de “regionalización” en los Planes de Desarrollo PLADES hacia la década de los años 60 se debe a la influencia de dos referentes fundamentales: La visita de una misión de la AID encabezada por Roger Hoy (Alianza para el Progreso) y los primeros trabajos al respecto de los ingenieros Marco Antonio Cuevas, Hugo Quan Ma y el arquitecto Hermes Marroquín (PIAPUR-OEA/Lima, Perú).

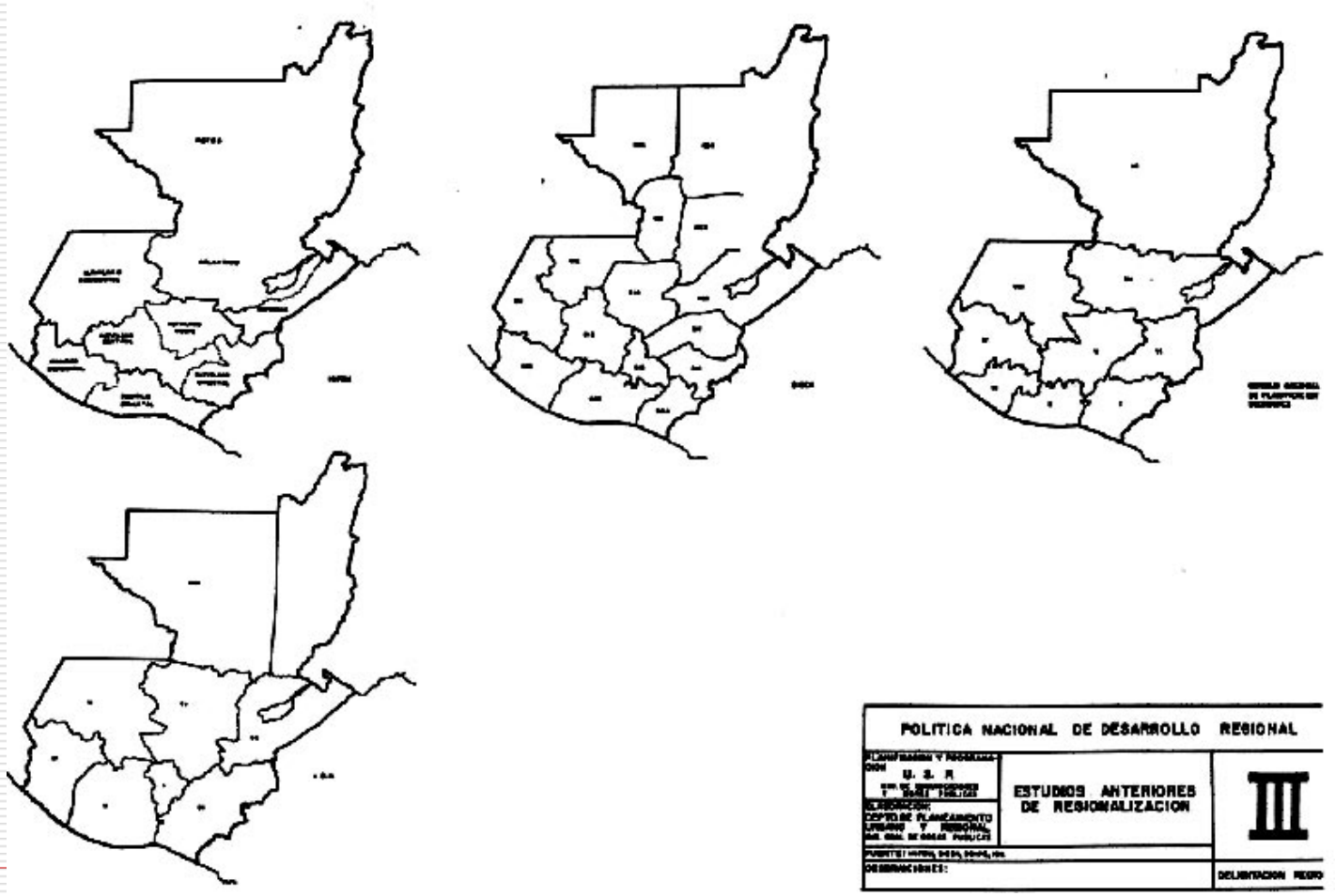
- En el nivel epistemológico fue crucial la influencia de la **escuela francesa de ordenamiento territorial**, la presencia de geógrafos que colaboraron con el Cuerpo de Paz y algunos aportes de expertos de la CEPAL que visitaron el país en misiones de asesoría por esos años.

- Las regiones se concibieron como **espacios intermedios** entre las administraciones central y departamental, de manera que la regionalización del territorio sería una herramienta de coordinación territorial e interinstitucional. De esa forma, los cuadros administrativos de la época vieron en la regionalización la oportunidad de ampliar estratégicamente la presencia del Estado, así como lograr el objetivo de **colonizar** determinados puntos del país que, por razón de lejanía y tamaño del Estado, no habían podido ser atendidos con anterioridad.

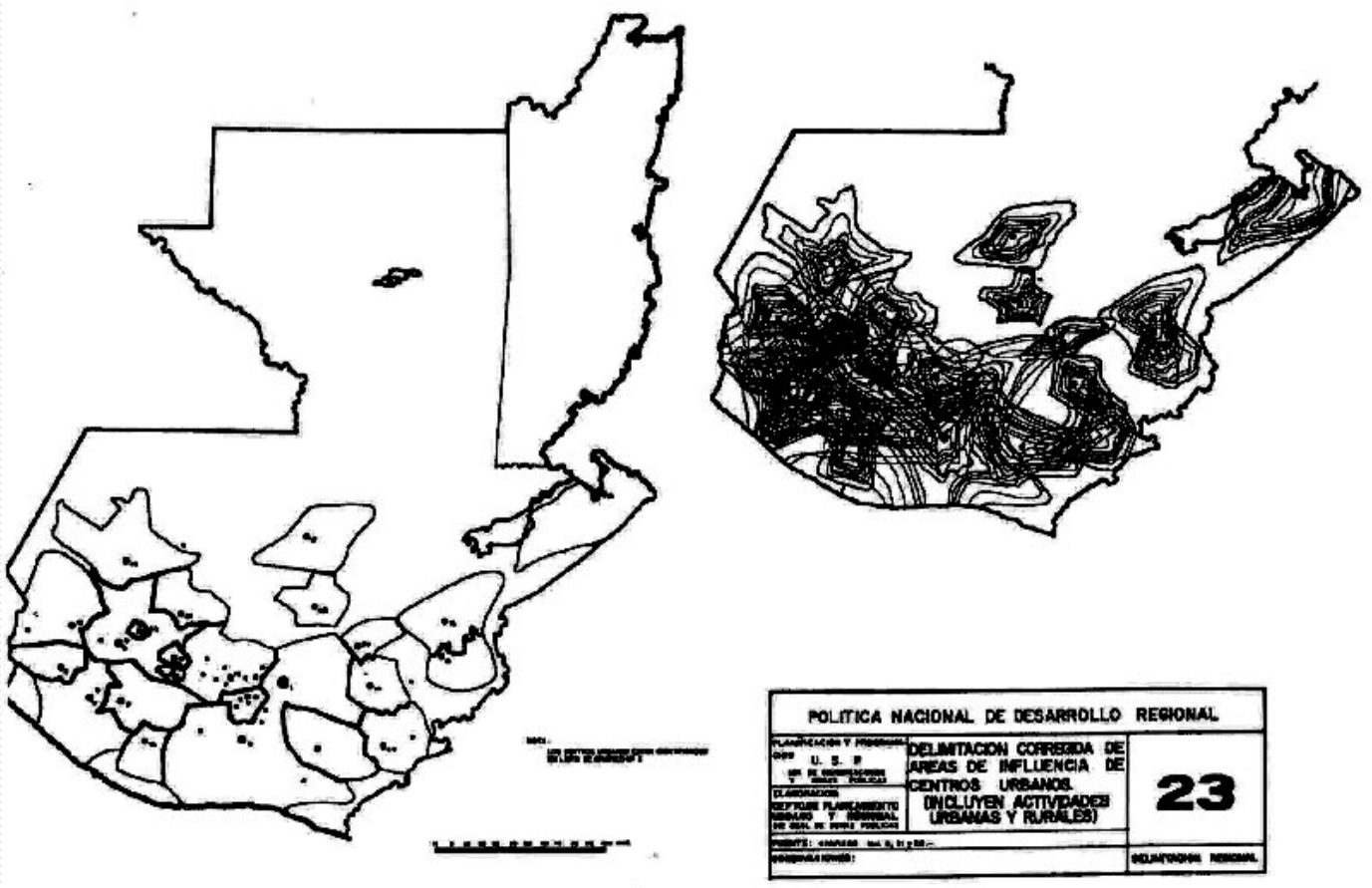
Hallazgos de interés .../2

- La primera propuesta de regionalización fue desarrollada en 1967 por el MCOP y ensayó una interpretación de los intentos anteriores de delimitación territorial elaborados por el Congreso de la República (1962), INFOM (1966), SIECA y SEGEPLAN, entre otras entidades públicas. La importancia de dicho documento estriba en dos factores:
  - La delimitación regional propuesta fue aprobada por el Consejo Nacional de Planificación Económica, institución que autorizó a las unidades gubernamentales a aplicar este modelo en el estudio, planificación y ejecución de sus actividades
  - La delimitación regional contenida en dicho documento se utilizó, 18 años más tarde, para la elaboración de un anteproyecto de Ley para la Regionalización y Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo, instrumento que, a su vez, facilitó la redacción de la Ley de los Consejos de Desarrollo, aprobada en 2002, como parte de las llamadas “nuevas leyes”. (Cfr. Linares López, 2001, 2002)

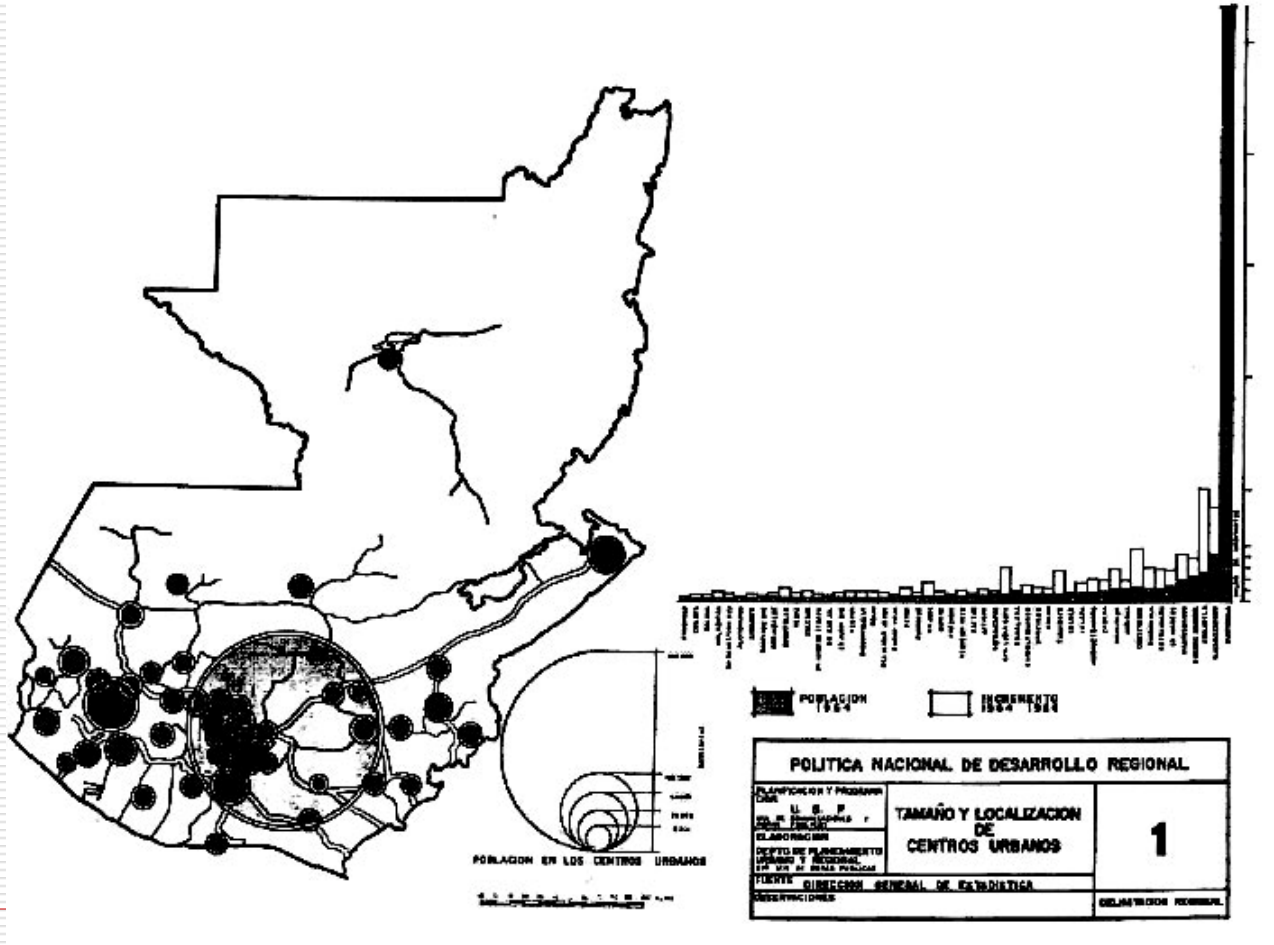
Hallazgos de interés .../3
Proyectos anteriores a 1967



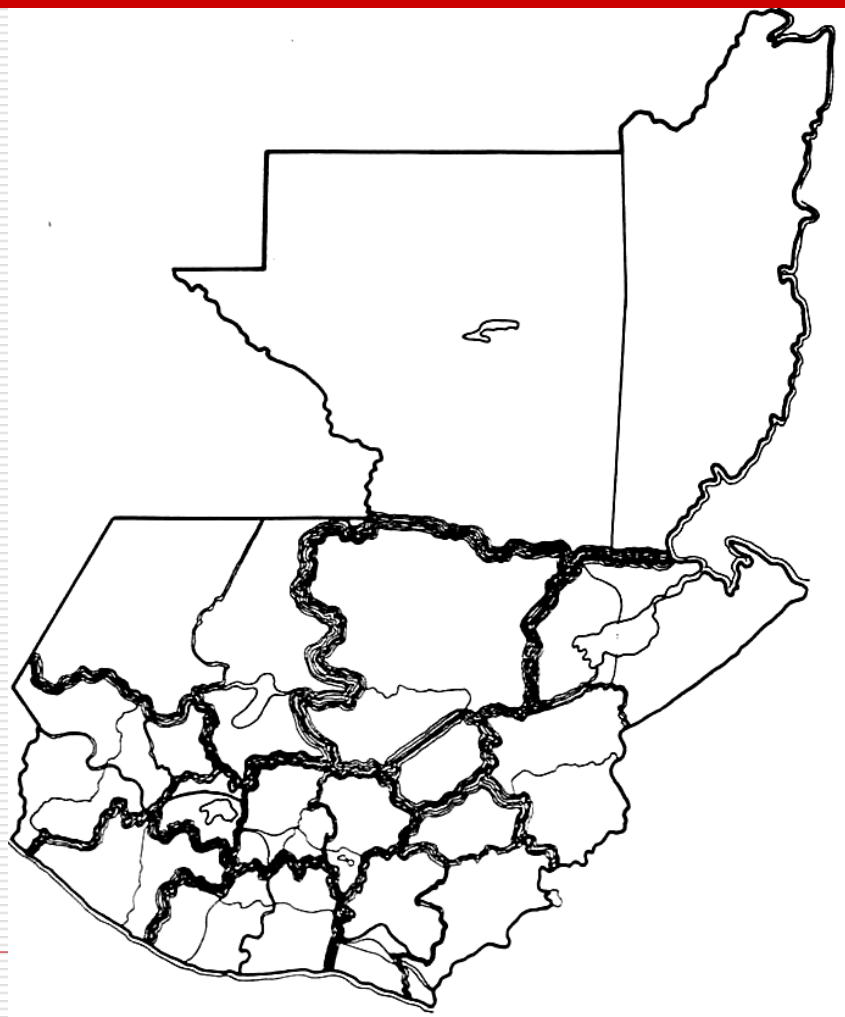
Hallazgos de interés .../4
Localización de centros urbanos 1967



Hallazgos de interés .../5
Tamaño de centros urbanos 1967



Hallazgos de interés .../6
Zonas administrativas estatales



DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES QUE UTILIZAN AREAS GEOGRAFICAS PARA SU FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO.

- COMISION NACIONAL DEL SALARIO
- DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL
- DIRECCION GENERAL DE CAMINOS
- DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO
- DIRECCION GENERAL DE OBRAS PUBLICAS
- DIRECCION GENERAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES
- DIRECCION GENERAL DE TELECOMUNICACIONES
- INSPECCION GENERAL DE TRABAJO
- INSTITUTO GEOGRAFICO NACIONAL
- INSTITUTO NACIONAL DE ELECTRIFICACION
- JURISDICCION PRIVATIVA DE TRABAJO
- MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL
- MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL
- REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE
- TRIBUNALES DE JUSTICIA, SALAS DE APELACIONES
- SERVICIO COOPERATIVO INTERAMERICANO DE CREDITO AGRICOLA SUPERVISADO

POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL

ELABORACION:
DEPTO. DE PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL
SECCIONES DE: PLANEAMIENTO, ESTUDIOS GEOGRAFICOS
DIR. GEN. DE OBRAS PUBLICAS
MIN. DE COMUNICACIONES Y O P

SUPERPOSICION DE ZONAS ADMINISTRATIVAS DE LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES

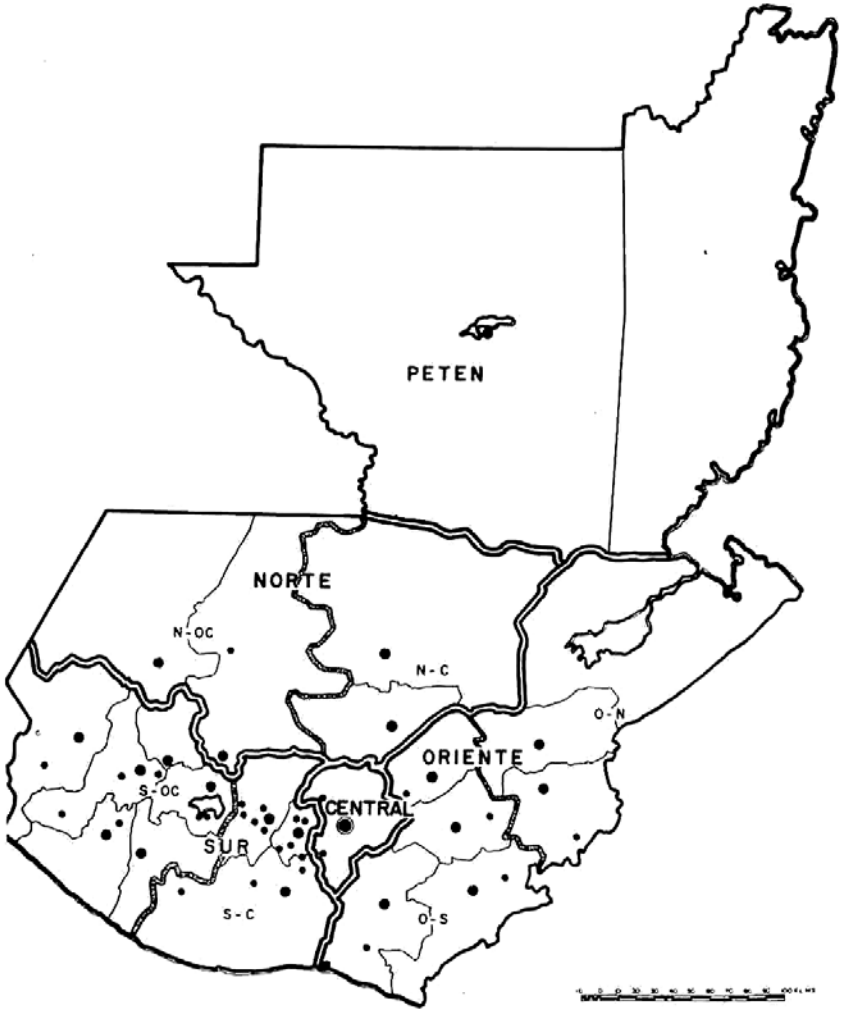
II

FUENTE: [illegible]

OBSERVACIONES:

DELIMITACION REGIO

Hallazgos de interés .../7
Regionalización en 1967



GRAN REGION	REGION	DEPARTAMENTOS
CENTRAL		GUATEMALA
SUR	SUR - CENTRAL (S-C)	ESCUINTLA ANTIGUA CHIMALTENANGO
	SUR-OCCIDENTE(S-OC)	QUEZALTENANGO SOLOLÁ TOTONICAPAN SAN MARCOS RETALHULEU SUCHITEPEQUEZ
ORIENTE	OR-SUR (O-S)	SANTA ROSA JUTIAPA JALAPA EL PROGRESO
	OR-NORTE (O-N)	ZACAPA CHIQUIMULA IZABAL
NORTE	NOR-CENTRAL(N-C)	ALTA VERAPAZ BAJA VERAPAZ
	NOR-OCCIDENTE(N-OC)	QUICHE HUEHUETENANGO
PETEN		EL PETEN

POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL

PLANIFICACION Y PROGRAMACION
U S P
MIN DE COMUNICACIONES T OBRAS PUBLICAS

ELABORACION
DEPTO DE PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL
DIR GRAL DE OBRAS PUBLICAS

REGIONALIZACION DEL TERRITORIO DE GUATEMALA

25

FUENTE

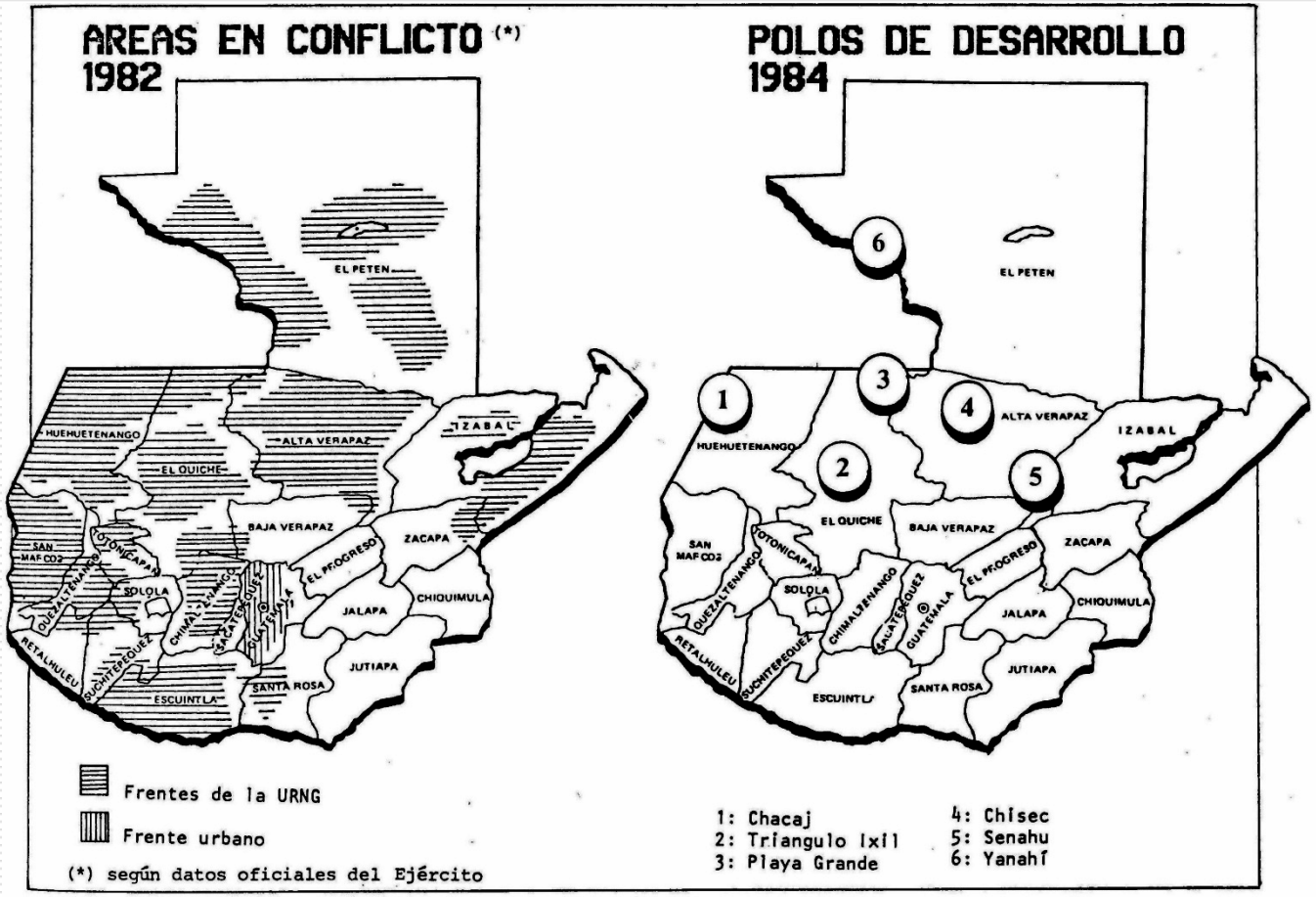
OBSERVACIONES

DELIMITACION REGIONAL

Hallazgos de interés .../8
Polos urbanos y actividades 1967

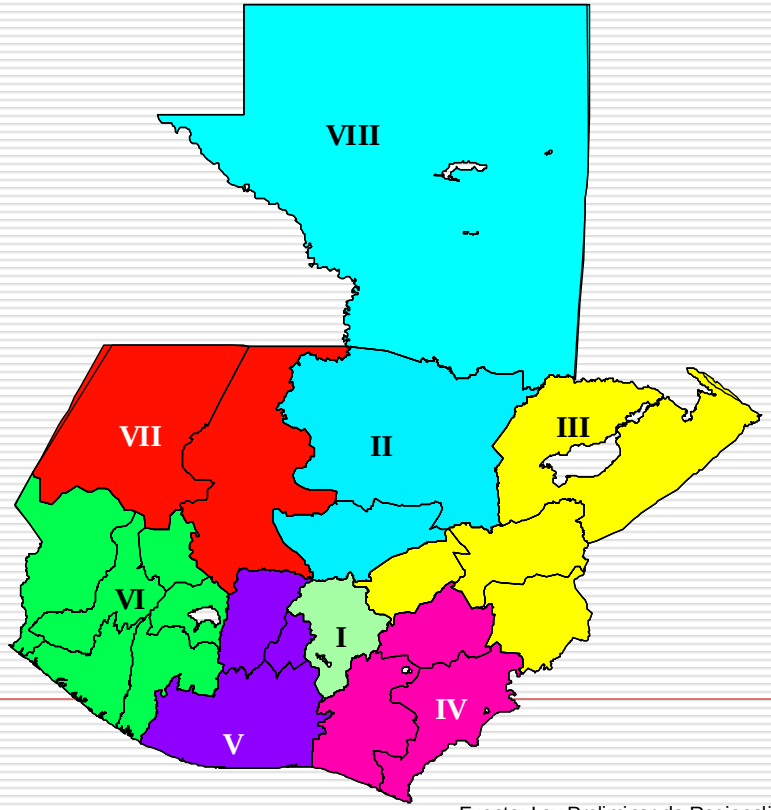
Ciudad	Actividad
Guatemala	Polo principal del país. Tiene una estructura que se especializa en comercio, con ingresos fiscales, préstamos bancarios, industriales, servicios de salud, educación y servicios privados.
Escuintla	Tiene una estructura productiva a base de préstamos, energía eléctrica,industrias, comercio e infraestructura de salud, sin embargo, tiene muy bajo el índice educativo y de ingresos fiscales y municipales.
Quetzaltenango	Presenta una estructura con actividad comercial, préstamos, ingresos fiscales, con educación, salud e industrias y la hacer falta aumentar sus ingresos municipales y energía eléctrica.
Mazatenango y Retalhuleu	Se destacan por tres renglones principales: comercio, préstamos e infraestructura de salud; prácticamente carecen de energía eléctrica, industrias e ingresos.
Zacapa y Chiquimula	Tienen como base el comercio y salud, mientras que Puerto Barrios - Matías de Gálvez (hoy Puerto Santo Tomás de Castilla) presenta casi exclusivamente actividad comercial.

Hallazgos de interés .../9
Contrainsurgencia y regionalización



Transición política y regionalización

Ley Preliminar de Regionalización
Decreto Número 70-86
1986



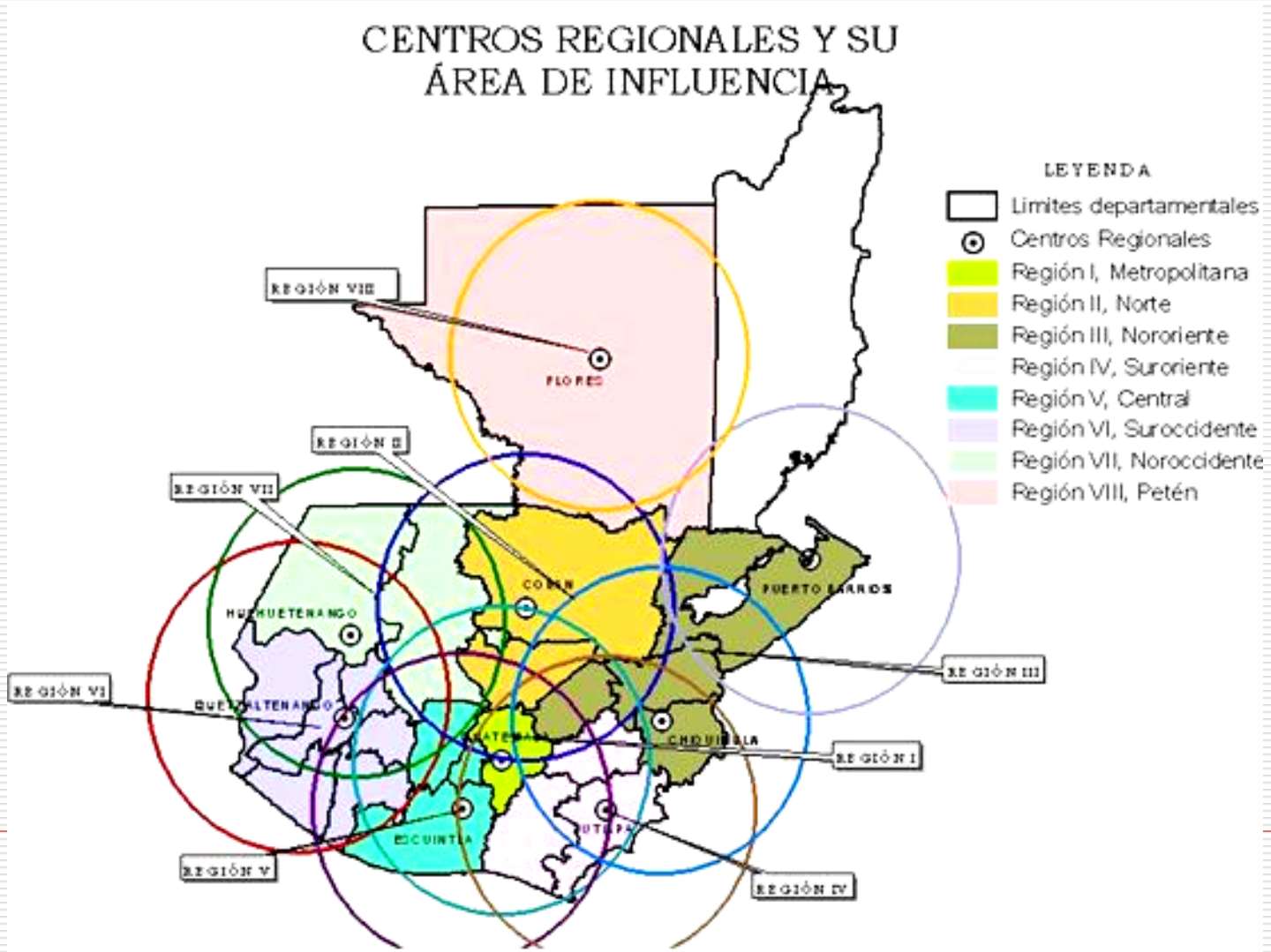
Fuente: Ley Preliminar de Regionalización, 1986

Distribución territorial por regiones 2005

Región	Departamentos	Áreas Lingüísticas
I Central	Guatemala, Sacatepéquez y Chimaltenango	Poqoman Central, Kiché, Kaqchikel y Español
II Norte	Alta Verapaz y Baja Verapaz	Qeqchi, Poqomchi, Achí, Kaqchikel y Español
III Vertiente del Atlántico	Izabal	Qeqchi, Garífuna y Español
IV Oriental	Jutiapa, Jalapa, El Progreso, Chiquimula y Zacapa	Xinca, Poqoman, Chorti y Español
V Vertiente del Pacífico	Retalhuleu, Suchitepéquez, Escuintla y Santa Rosa	Kiché, Mam, Tz´utujil, Kaqchikel, Poqomam, Xinca y Español
VI Nor-Occidental	Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango y Quiché	Kiché, Uspanteca, Qeqchí, Poqomchi,Sakapulteca, Ixil, Mam, Awakateka,Chalchiteka, Akateka, Cluj, Poptí, Qanjobal, Tektiteka, Sipakapense, Kaqchikel, Tz´utujil y Español
VII Petén	El Petén	Mopán, Itzá, Qeqchi y Español

Fuente: Comisión Paritaria de Reforma y Participación/SEGEPLAN (2005) P. 19

Modelo propuesto de regionalización SEGEPLAN (2005-2007)



Centro de Estudios Urbanos y Regionales
-CEUR-

Universidad de San Carlos de Guatemala
-USAC-
Edificio S-11, 3er nivel
Ciudad Universitaria, zona 12
Ciudad de Guatemala

http://ceur.usac.edu.gt

usacceur@usac.edu.gt

Tel / Fax.: (502) 2476-9853
(502) 2476-7701
Tel : (502) 2443-9500 Ext. 1155 y 1694