

CURSO DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO

Documento E/2

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

Santiago, 19 de junio al 6 de octubre de 1972

¿CIUDAD GUAYANA: POLO DE DESARROLLO?*

Fernando Travieso

* El presente texto, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, ha sido tomado de los Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, N° 92-93, Caracas, septiembre-octubre 1971.

8 CIUDAD CUAYANA: POLO DE DESARROLLO?

1. Marco de referencia nacional-regional

1.1 Ubicación histórica

El desarrollo de lo que es hoy Venezuela estuvo desde sus comienzos sobrecondicionado por factores externos. Las civilizaciones precolombinas fueron, por lo general, eliminadas o absorbidas con el establecimiento del poder colonial.

La Venezuela de la Colonia se caracterizó por la existencia de una serie de regiones organizadas en función de los puertos, comunicadas con España a través de la extracción de materia prima y muy poco comunicadas entre sí. Dicho sistema se mantuvo durante los períodos posteriores a la independencia de España hasta llegar a la etapa actual caracterizada por un proceso incipiente de industrialización capitalista, altamente dependiente (igual que en épocas anteriores) de factores externos.

1.2 Sistema Regional

En su aspecto espacial, la situación actual de Venezuela se caracteriza por la existencia de una región central en crecimiento y el resto del país funcionando como periferia estancada. Según la teoría clásica de localización de industrias, éstas son atraídas, en virtud de la acción de los llamados factores de localización, bien hacia las fuentes de materias primas, o bien hacia los mercados. En el caso de Venezuela, con un proceso de industrialización basado en la importación de productos semi-elaborados para su ensamblaje final en el país (sustitución de importaciones), éstas se han localizado entre los puertos (materia prima) y la aglomeración principal (mercado), y por lo tanto en la región central. Por otra parte, este proceso margina a vastas regiones del país productoras de materias primas ya que, como hemos dicho, éstas fundamentalmente son importadas. Es esta ausencia de encadenamientos hacia el interior del país lo que explica la incapacidad del proceso de industrialización sustitutiva de integrarse tanto verticalmente (industrias básicas e intermedias) como horizontalmente (regiones periféricas).

La tendencia a la concentración espacial del empleo industrial, y la consecuencia de la marginación de la periferia de este proceso, pueden observarse con claridad en los dos cuadros siguientes.^{1/}

Cuadro 1

EMPLEO EN INDUSTRIA ^{B/}

	1953	1958	1963	1966
Centro	48,1 %	60,9 %	68,6 %	70,8 %
Periferia	51,9 %	39,1 %	31,4 %	29,2 %
Venezuela	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

^{B/} CENDES: "Desarrollo Urbano y Desarrollo Nacional", Caracas, 1971.

Cuadro 2

1970: DISTRIBUCION DEL INGRESO PER-CAPITA ^{B/}

	Menos de Bs. 80/mes	Entre Bs. 80 y Bs. 250/mes	Más de Bs. 250/mes
Centro	28,6 %	48,6 %	22,8 %
Periferia	50,0 %	39,1 %	10,9 %
Venezuela	42,9 %	42,2 %	14,9 %

^{B/} CENDES: "Desarrollo Urbano y Desarrollo Nacional, Caracas, 1971.

^{1/} El Centro está formado por el Distrito Federal, y los Estados Miranda, Aragua y Carabobo, destacándose los puertos de La Guaira y Puerto Cabello, y las ciudades de Caracas, Maracay y Valencia.

Es dentro de esta realidad que se inscribe el plan de Guayana, con el objeto de crear un polo de desarrollo en la periferia que sirva de asiento a las industrias básicas del país.

2. El proyecto Guayana

2.1 Características

El proyecto Guayana, que ha venido siendo implementado desde hace algo más de una década, está concebido esencialmente en función del desarrollo nacional y regional. Su magnitud es, sin lugar a dudas, impresionante. Se estima que la población del área metropolitana deberá superar el medio millón en una generación; que el 20 por ciento del producto de la industria manufacturera del país y de las exportaciones serán generados en la región; que la generación de electricidad llegará a los diez millones de kilovatios; y que las inversiones requeridas entre 1963 y 1975 serán de cuatro billones de dólares.

El desarrollo de la explotación de las minas de hierro de El Pao y Carro Bolívar, al comienzo de los años cincuenta, marca el comienzo del desarrollo de la región. Los concesionarios fueron las empresas norteamericanas "Bethlehem Steel" y "U.S. Steel" respectivamente. En la misma época el Gobierno nacional tomó la decisión de construir una gran planta Siderúrgica en Guayana y de aprovechar el vasto potencial hidroeléctrico del río Caroní, no solamente para abastecer a la Siderúrgica sino también al resto del país. La Corporación Venezolana de Fomento fue encargada de implementar el programa. Con el paso de los años, los componentes principales del programa fueron tomando forma: las minas operadas por empresas extranjeras, la primera y luego la segunda de las grandes represas hidroeléctricas, la Siderúrgica de propiedad del Estado, y el dragado del Orinoco desde el mar hasta la desembocadura del Caroní, donde llegan los ferrocarriles provenientes de las áreas mineras. Miles de trabajadores y sus familias migraron a la región.

En los años sesenta, un cambio de Gobierno generó un cambio en los objetivos e instrumentos del proyecto Guayana. El objetivo principal pasó a ser del desarrollo integral de la región de Guayana y sus recursos.

Como instrumento para lograrlo se creó la Corporación Venezolana de Guayana en 1960, como instituto autónomo con amplios poderes para lograr los objetivos propuestos.

El plan de Guayana pasó a ser una pieza fundamental en la ideología del nuevo Gobierno. Guayana debería convertirse en una demostración de un nuevo énfasis regional en la política gubernamental. Por lo tanto, el objetivo fundamental pasó a ser el desarrollo económico y social de la Guayana tradicional. Al mismo tiempo, Guayana pasaría a convertirse en la base fundamental de la industria pesada del país. Guayana sería totalmente integrada dentro de la vida de la nación como un elemento permanente. La meta sería el logro de un crecimiento acumulativo autosostenido, y un mejoramiento gradual del nivel de vida de la población de la región. Esta nueva orientación decidió poner el énfasis en el diseño y construcción de una nueva ciudad como centro vital de la región: Ciudad Guayana. Según el Informe Anual de la Corporación Venezolana de Guayana para 1961: "Ciudad Guayana será el centro de una región rica en recursos naturales, el punto focal para el desarrollo de la región Sur-Este de Venezuela. Tendrá atracciones urbanas comparables con las de las otras ciudades importantes del país, de manera tal de inspirar y ganar la lealtad de sus habitantes". Para lograr este propósito, las condiciones adecuadas para atraer industrias serían creadas.

El futuro de la ciudad dependería casi exclusivamente de su capacidad para atraer capital industrial. Las actividades de servicios serían inicialmente pocas. La creación de un nuevo polo de desarrollo significaba la aparición de una "matriz de localización" en la periferia del país, capaz de competir eficientemente por las nuevas inversiones en industrias con ciudades tales como Caracas, Maracay y Valencia. Toda nueva empresa que viniera a Guayana encontraría allí un equipamiento completo de servicios urbanos, áreas industriales urbanizadas, facilidades para el entrenamiento de la mano de obra y asistencia financiera. Para finales del año 1964, más de 50 nuevos proyectos habían sido identificados, entre los que destacaban los siguientes:

- Hierro - esponja
- Aluminio
- Fósforo elemental
- Pulpa y papel
- Maquinaria pesada
- Agricultura en el Delta del Orinoco.

El complejo de maquinaria pesada debería ser la clave para el logro de los objetivos del programa.

2.2 Resultados

Para finales del año 1971, Guayana está muy lejos de haber logrado los objetivos propuestos. Las siguientes son algunas estadísticas fundamentales que reflejan esta aseveración.

Cuadro 3 ^{a/}

1970: DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR

	Bs. 0 - 500	Bs. 500 - 2.500	>Bs. 2.500
Caracas	11,9 %	66,7 %	21,4 %
Maracay	19,6 %	68,4 %	12,0 %
Valencia	14,6 %	67,9 %	17,5 %
Ciudad Guayana	22,4 %	65,9 %	11,7 %

^{a/} Fuente: "Estudio del Mercado Real de Vivienda en Venezuela (MERCAMI - 70)", Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, 1970.

Cuadro 4 ^{a/}

1970: DEFICITS DE VIVIENDAS

Caracas	20,2 %
Maracay	17,7 %
Valencia	17,1 %
Ciudad Guayana	46,1 %

^{a/} Fuente: Idem.

Encuestas realizadas por el CEIDES ^{1/} muestran que Ciudad Guayana funciona como una isla dentro de su región, la cual continúa bajo la influencia de Ciudad Bolívar. Como es históricamente observable, el sistema jerarquizado de ciudades tiene una enorme tendencia a permanecer, lo cual minimiza el impacto regional de las nuevas ciudades.

Los polos de desarrollo en la periferia de Venezuela no pueden crearse en las condiciones actuales, ya que i) no se dan las condiciones esenciales para la generación de un proceso de desarrollo autónomo y autosostenido; ii) ni tampoco funcionan los mecanismos clásicos de propagación de este desarrollo a todo el espacio nacional.

El enorme esfuerzo de inversión hecho por el Estado venezolano en la última década en Guayana (10 por ciento del total de las inversiones del Estado), ha permitido una etapa de crecimiento en la cual Ciudad Guayana cumple con algunas de las funciones de polo de desarrollo: aparecen una serie de industrias, se crea una aglomeración urbana; sin embargo, sus encadenamientos no van hacia su región sino hacia el Centro y hacia el extranjero, y por tanto no cumple con su función como polo de desarrollo para la región de Guayana. El hecho de que los encadenamientos de las industrias básicas sean hacia afuera, impide también la aparición del complejo industrial (maquinaria pesada), lo cual hace que el proceso siga siendo altamente dependiente de factores externos, y no autosostenido.

El proceso que ha determinado, a través de la dependencia externa, el que Ciudad Guayana no sea hoy en día un polo de desarrollo como se esperaba, puede ser comprendido con claridad en la Figura N° 1. Lo que se esperaba generara desarrollo regional, en la situación actual, debido al predominio de los encadenamientos externos, genera estancamiento regional y marginalidad urbana, como consecuencia de la incapacidad de las economías dependientes de crear complejos industriales. (Ver figura N° 1).

^{1/} Ver CEIDES: "Desarrollo Urbano y Desarrollo Nacional", Caracas, 1970.

Figura 1



Analizando los objetivos declarados del plan, puede afirmarse que, aunque Guayana se ha constituido hoy en día en la base fundamental de la industria pesada del país, debido a las deficiencias estructurales de la economía venezolana que hemos analizado anteriormente, los otros objetivos distan mucho de ser alcanzados, a saber:

- i) No se ha logrado el desarrollo integral (económico y social) de la región de Guayana y sus recursos.
- ii) Ciudad Guayana no está totalmente integrada dentro de la vida de la nación como un elemento permanente; por el contrario, su población presenta una alta movilidad.
- iii) La elevada dependencia de factores externos no ha permitido un crecimiento acumulativo autosostenido, el cual continúa siendo ampliamente subvencionado.

- iv) El crecimiento de ciudad Guayana no ha modificado sensiblemente los niveles de vida del resto de la región, y aún los de Ciudad Guayana son inferiores a los de las ciudades con los cuales se intenta competir (ver cuadro 3).
- v) El hecho de que Ciudad Guayana funcione como una isla dentro de la región, la cual continúa orientada hacia Ciudad Bolívar, ha impedido que ésta se convierta en el punto focal para el desarrollo de la región Sur-Este de Venezuela.
- vi) Las atracciones urbanas de Ciudad Guayana no son comparables con las de otras ciudades importantes del país. (Ver cuadro 4).
- vii) A pesar de las altísimas inversiones para crear las condiciones adecuadas, en lo fundamental no ha sido posible atraer nuevas industrias, destacándose fundamentalmente la ausencia de industrias de maquinarias.
- viii) La gran cantidad de conflictos sociales, así como la alta movilidad de su población, muestran que Ciudad Guayana no ha sido capaz de inspirar y ganar la lealtad de sus habitantes, los cuales, por el contrario, parecen preferir a Ciudad Bolívar, con sus características urbanas tradicionales, como metrópolis de la región, llegando muchos de ellos incluso a vivir en Ciudad Bolívar y trabajar en Ciudad Guayana.
- ix) En síntesis, el plan de Guayana no ha sido capaz de frenar la tendencia a la concentración del crecimiento industrial en la región central (ver cuadro 1), ni mucho menos ha aliviado la gran diferencia de ingresos que existe entre el centro y la periferia en Venezuela. (Ver cuadro 2).

De esta forma, grandes esfuerzos de desarrollo como la Siderúrgica del Orinoco y la Central Hidroeléctrica del Guri, no han tenido todo el impacto deseado. Las características estructurales de la economía venezolana, generadas por el carácter altamente dependiente de su

proceso de desarrollo, han incidido de manera decisiva en las deficiencias en cuanto a cumplimiento de los objetivos observables en el Proyecto Guayana. Por otra parte, no parece posible que estas deficiencias sean subsanadas mientras persistan las características antes mencionadas. El crecimiento de una región central y el marginamiento de las regiones periféricas parece ser la manera óptima de funcionamiento en el espacio de un proceso de industrialización sustitutivo, capitalista, y dependiente de factores externos.