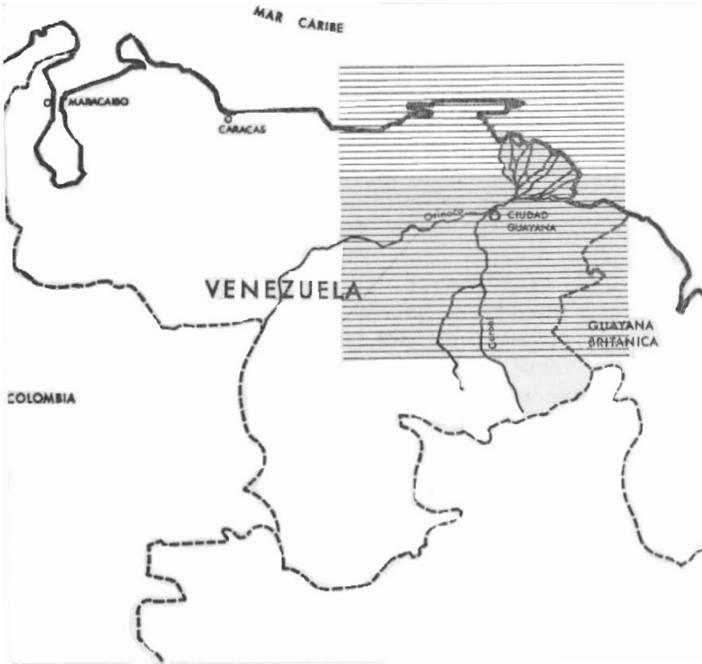


# DESARROLLO DE LA "GUAYANA" VENEZOLANA EN UNA PERSPECTIVA REGIONAL

por John Friedmann (\*)

(Traducción de Norma Servanti H.)



¿Qué podemos aprender del experimento "Guayana" en cuanto a desarrollo de recursos regionales? ¿Es un experimento único, no repetible, que no aporta lecciones especiales a otros planificadores, o llegará a ser, como el programa "Tennessee Valley" un modelo que inspira esfuerzos análogos en otras partes del mundo? Sus similitudes con este último son en muchos aspectos asombrosas. Los dos tienen la misma escala ambiciosa, la misma determinación de someter ante una autoridad central del gobierno nacional el manejo de los recursos naturales dentro de una amplia área geográfica y principalmente con objetivos económicos. Sin embargo parecen más interesantes los contrastes entre las dos empresas gigantescas. Un análisis comparativo, a lo largo de estas líneas puede llevarnos a un entendimiento más perfecto sobre la singular contribución de Guayana a la teoría y práctica de la planificación regional. Más abajo resumimos los puntos más sobresalientes de divergencia entre los programas "Guayana" y "Tennessee Valley".

(\*) Coordinador del Programa de Asesoría en Desarrollo Urbano y Regional en Chile, profesor de planificación regional y editor entre otros textos de la obra "Regional Development and Planning" —que se comenta en este número de "Planificación". El profesor Friedmann ha autorizado la traducción del presente artículo, que forma parte de un texto sobre Guayana, próximo a editarse por el M. I. T., bajo la dirección del profesor Lloyd Rodwin.

**Guayana****Tennessee Valley****1.—Propósito**

Desarrollo económico de la nación a través del desarrollo coordinado de todos los recursos naturales incluyendo, pero no limitados, al agua, en una región relativamente nueva y poco poblada: las consecuencias regionales son de importancia secundaria ante el significado nacional del programa.

**La Región**

Un área remota de nueva colonización definida geográficamente en forma vaga pero concentrada sobre un complejo urbano-industrial nuevo y en rápida expansión, dentro de una economía nacional en proceso de industrialización.

**2.—Enfasis en programación sectorial**

Industria manufacturera; energía eléctrica; desarrollo urbano; minas; transportes; desarrollo agrícola.

**3.—Participación Local**

La voluntad nacional impuesta en la región con una participación mínima de los intereses locales, estatales o regionales, habiéndose buscado y obtenido el apoyo político sobre bases nacionales.

Desarrollo económico de una región decadente a través del desarrollo coordinado, principalmente de sus recursos de agua para usos múltiples relacionados entre sí y la recuperación y conservación de las tierras: se consideran secundarias las consecuencias nacionales ante el significado regional del programa.

Un área antigua y económicamente retrasada definida, en primer lugar, como la hoya o valle de un río y en segundo lugar, como un área de distribución de energía dentro de una economía nacional ya industrializada y técnicamente avanzada.

Desarrollo y conservación de los recursos de agua y tierra; desarrollo agrícola y rural; forestación; energía eléctrica; navegación fluvial; turismo (\*).

Enfasis doctrinario en la participación local, estatal y regional: grandes esfuerzos para reforzar las instituciones locales y para obtener apoyo político dentro de la región para los planes de desarrollo.

(\*) En la medida en que la TVA ha completado su tarea de desarrollo físico del área fluvial para fines múltiples y ha dirigido su atención principal hacia la producción y venta de energía eléctrica, se ha interesado también en el desarrollo industrial. Sin embargo este interés ha permanecido esencialmente pasivo, y la Autoridad ha continuado descansando en grupos estatales, locales y privados para fomentar el crecimiento de las industrias manufactureras de la región. En forma similar la TVA ha tenido un impacto estimulador sobre las zonas carboníferas de la región durante los últimos años, por cuanto ha comenzado la construcción y puesta en marcha de una cantidad de inmensas plantas termo-eléctricas. Pero en ningún momento la TVA ha considerado la posibilidad de verse activamente envuelta en los problemas de desarrollo de la industria misma de las minas de carbón.

#### 4.—Estilo de planificación de la Corporación de Desarrollo

Planificación formal e institucionalizada: estudios de planificación a largo plazo para el desarrollo económico y urbano-físico de la región.

Planificación informal: ausencia de estudios de planificación a largo plazo para el desarrollo económico de la región; tal planificación se deja en manos de los Estados y de las empresas privadas.

#### 5.—Criterios de realización

Número de nuevas plantas industriales; producción industrial, exportaciones, y empleo total; crecimiento de la población regional; integración de la región con el desarrollo económico nacional.

Solvencia financiera y eficiencia económica de la autoridad de desarrollo; medidas físicas de aumento de la producción regional (energía eléctrica, tráfico fluvial, áreas reforestadas, etc.); consumo de energía eléctrica *per cápita*; aumento del ingreso regional *per cápita* en relación al de la nación.

Estos contrastes en la forma de encarar el desarrollo regional en Guayana y en Tennessee Valley son notorios. Reflejan esenciales diferencias en las condiciones estructurales para la planificación en cada caso. Guayana es una economía de nueva colonización, en un país cuyo gobierno está organizado como estado unitario y cuya economía está aún en fase de industrialización. La administración está típicamente centralizada en alto grado; la participación local en decisiones públicas aún no se ha popularizado; y falta aún una fuerte base institucional al sector privado. Por otra parte, Tennessee Valley era, por lo menos al comenzar el programa, una economía regional retrasada con una larga historia de colonización, un gran sector agrícola y una población urbana considerable dividida entre una cantidad de ciudades y pueblos medianos y pequeños. A su vez, los Estados Unidos ya tenían un gobierno federal en el cual tanto los Estados como las Municipalidades gozaban de considerable autonomía. Su economía, aún durante la década de 1930, era industrialmente la más poderosa en el mundo, y su estructura institucional privada estaba imbuida de un gran sentido de la independencia.

Cada uno de los dos programas de desarrollo regional puede, por lo tanto, ser considerado como tipo. El experimento "Guayana" surge como una respuesta aparentemente exitosa a los problemas de regiones de nueva colonización en economías en desarrollo, organizadas como estados unitarios; el programa Tennessee Valley representa un esfuerzo igualmente exitoso, si bien mucho más antiguo, para solucionar los problemas de atraso económico regional dentro de una sociedad industrial ya avanzada y organizada como una federación de Estados. Las lecciones de Guayana parecen ser, por esta razón, especialmente apropiadas para los países de América del Sur, de África y del Medio Oriente, que ofrecen condiciones similares y en los cuales las regiones

de nueva colonización pueden llegar a jugar un papel decisivo en el desarrollo nacional. (2)

Las regiones de nueva colonización son áreas alejadas de los principales centros poblados de un país. Nacen como resultado de un convenio, generalmente con firmas particulares, para la explotación sobre bases comerciales, de fuentes naturales importantes o complejos de recursos. (3) Su principal característica es el estar aisladas del resto del país por barreras naturales que impiden el transporte, tales como desiertos o montañas; están controladas, al menos en forma inicial, por intereses foráneos que dominan la minería y otros importantes establecimientos económicos de la región; sus economías están centradas en una ciudad o colonia semiurbana, la que sin embargo, tiene funciones de servicio central muy limitadas a causa del gran vacío que la rodea; su futuro depende en gran parte del comportamiento de los mercados extranjeros y, a largo plazo, de las reservas de recursos estratégicos económicamente disponibles en la región; y adquieren un sistema social que, aún siendo extremadamente transitorio, está sin embargo, estratificado en alto grado.

Guayana reunía todas estas condiciones cuando en 1958 el gobierno de Venezuela decidió transformar esta distante área de nueva colonización en parte integral y duradera de la economía nacional, creando en las distantes plavas del río Orinoco, un gran centro de industria manufacturera basada en minerales de hierro, bosques de madera dura, potencial de energía hidroeléctrica, gas natural y petróleo. Este propósito fue atractivo para los venezolanos no solamente porque las riquezas lógicas en recursos de la región podrían ser incorporada; a la economía, sino también por el descontento general a causa del continuo crecimiento de la capital, Caracas, en perjuicio de la periferia provincial. De modo que se invocaron dos importantísimos objetivos nacionales como apoyo al esquema de desarrollo propuesto: la diversificación y fortalecimiento de la base de exportación del país y la descentralización en términos regionales de actividades productivas y población. La ciudad nueva de Santo Tomé de Guayana vino a ser considerada en contrapeso con Caracas y por lo tanto entró a competir con la capital no solamente en cuanto a inversiones sino también respecto a sus grupos profesionales y directivos.

La manera cómo fue abordado este problema puede estudiarse analizando una cantidad de decisiones que afectaron en grado importante el curso del desarrollo de Guayana. Se admite que las elecciones no siempre se hicieron con pleno conocimiento de lo que ellas implicaban o de todas las alternativas pertinentes. Pero, después de todo, generalmente las decisiones no se hacen; ocurren.

### 1.—*Puesta en marcha del Plan: planificación coordinada versus planificación corporativa.*

La alternativa aún era si el desarrollo de los recursos económicos de Guayana podía llevarse a cabo en forma eficiente y expedita, a través de la acción coordinada de muchas oficinas públicas, o si la complejidad y escala de la tarea requeriría una organización dotada de am-

plios poderes ejecutivos. Esta alternativa es muy típica en planificación regional.

En el caso de Venezuela, el gobierno optó por la segunda solución, creando la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) e invistiéndola de plenos poderes para planificar, programar e implementar las inversiones que tendrían que hacerse. ¿Cuáles serían las razones de esta elección de tanta trascendencia? Algunas eran sutiles e intangibles, sin embargo, por esto mismo muy importantes para el éxito final de la empresa. Primero, una Corporación de Desarrollo subrayaría la determinación del nuevo gobierno respecto a asignar prioridad máxima al Programa Guayana, sobre todos los otros asuntos que reclama su atención. Segundo, se pensó que sería más fácil lograr acción decisiva y coordinada concentrando en una sola institución toda la autoridad y poder económico necesarios para llevar adelante eficientemente la empresa. Tercero, los recursos para el desarrollo regional probablemente se podrían movilizar más fácilmente a través de una Corporación con responsabilidades amplias pero exclusivas, que a través de un programa disperso, coordinado casualmente, que incluye muchos centros de poder. En cuarto lugar, solamente una Corporación sería capaz de tener un vistazo global del Programa y de las relaciones estratégicas entre minería, industria, urbanización, transporte, vivienda, agricultura, forestación, servicios sociales y energía eléctrica, para nombrar sólo los sectores principales.

En resumen, la misma complejidad del Programa sugirió la necesidad de una concentración de poderes, capaz de sobreponerse a las muchas limitaciones inherentes a la tradicional burocracia gubernamental. La experiencia habida en Venezuela en coordinación interinstitucional casi nunca resultó positiva y fue un poderoso argumento en favor de una estructura institucional centralizada para asegurar un rápido progreso. La Oficina de Planificación Nacional (CORDIPLAN) o la Corporación Nacional de Desarrollo (CORFO) podrían sin duda haber tenido un rol importante dentro de la coordinación, pero CORDIPLAN tendría que ser cuidadosamente apartada de responsabilidades ejecutivas, y la escala del Programa Guayana era demasiado ambiciosa para ser confiada a la CORFO como una más de sus multifacéticas actividades. (4).

Sobre todo, en vista de la tradicional autonomía de los Ministerios, nadie podría haberse hecho claramente responsable del programa.

Finalmente, puede sugerirse que se pensó en una Corporación de Desarrollo Regional, que sería probablemente más capaz de tratar enérgicamente con los poderosos intereses mineros extranjeros que actuaban en el área, que un programa en el cual las responsabilidades estarían divididas y cuya autoridad máxima sería considerada justificadamente como incierta.

## 2.—*Limites Regionales: fijos o indeterminados*

Un tema de constante preocupación para los planificadores regionales lo constituye la delimitación del área por planificar. En el caso Guayana, el problema era determinar precisamente el área dentro de la

cual la CVG tendría autoridad para tomar decisiones. El problema se complicó por el hecho de que faltaban límites naturales claros. El concepto geográfico de Guayana mismo era demasiado ambiguo, una vaga denominación para toda el área al sur del Orinoco, abarcando dos tercios del territorio de la nación. El concepto de valle fluvial, por otro lado, habría sido inapropiado en vista de la preocupación de la CVG por el desarrollo de otros recursos naturales aparte de los del agua. En ausencia de criterios físicos capaces de persuadir fue difícil no ser arbitrario al trazar los límites.

Finalmente se encontró una solución original. Una región es un continuum tiempo-espacio. ¿Por qué invertiría entonces con propiedades Euclidianas? Fue evidente desde el principio que el impacto mayor de la CVG sería en una zona pequeña, estrechamente circunscrita al área que rodea la confluencia de los ríos Caroni y Orinoco. Este sería el centro de la CVG, y en la legislación que establecía la Corporación fue cuidadosamente descrito por un sistema coordinado, aún cuando el mapa correspondiente nunca fue publicado. La CVG será todopoderosa dentro de la zona de desarrollo.

Pero —y aquí estaba la novedad— se autorizó legalmente a la Corporación para emprender programas de inversiones *más allá* de esta zona siempre que fuese posible demostrar su relación con actividades de aquélla.

Como resultado de esta decisión la CVG explota ahora una mina de carbón en la costa, distante más o menos 400 kilómetros de la zona de desarrollo, ayuda a financiar proyectos de construcción de caminos a través de las provincias orientales, y ha iniciado un gran programa de mejoramiento del terreno en el delta del río Orinoco. Este ingenioso mecanismo de delimitación regional sirve para constreñir los poderes de la Corporación estableciendo un criterio de pertinencia, dejándola sin embargo libre para solucionar problemas que no podían vislumbrarse al momento de hacer la reglamentación inicial. Sobre todo, ayuda a concentrar la atención de los planificadores de la CVG al mismo tiempo que da menor importancia a los conflictos potenciales con los gobiernos provinciales y ministerios nacionales.

### 3.—Estrategia regional: activación de un polo de crecimiento.

Desde el comienzo, la zona de desarrollo fue concebida para ser en primer lugar una región urbana de tamaño metropolitano. En el lenguaje de la teoría regional, la elección fue crear en el límite del espacio efectivamente colonizado de Venezuela un polo de crecimiento cuyo desarrollo exitoso fue considerado esencial para el logro de los objetivos nacionales. La nueva ciudad, Santo Tomás de Guayana, no solamente debería dar impulso a la economía de Guayana y sus provincias orientales sino también ayudar a integrar, como elemento funcionalmente especializado, las riquezas en recursos de la Guayana al desarrollo nacional. Los planificadores de la CVG se vieron por lo tanto confrontados con una tarea única e inmensamente difícil: cómo coordinar el desarrollo físico de una metrópolis nueva con el desarrollo económico de un medio complejo y extenso.

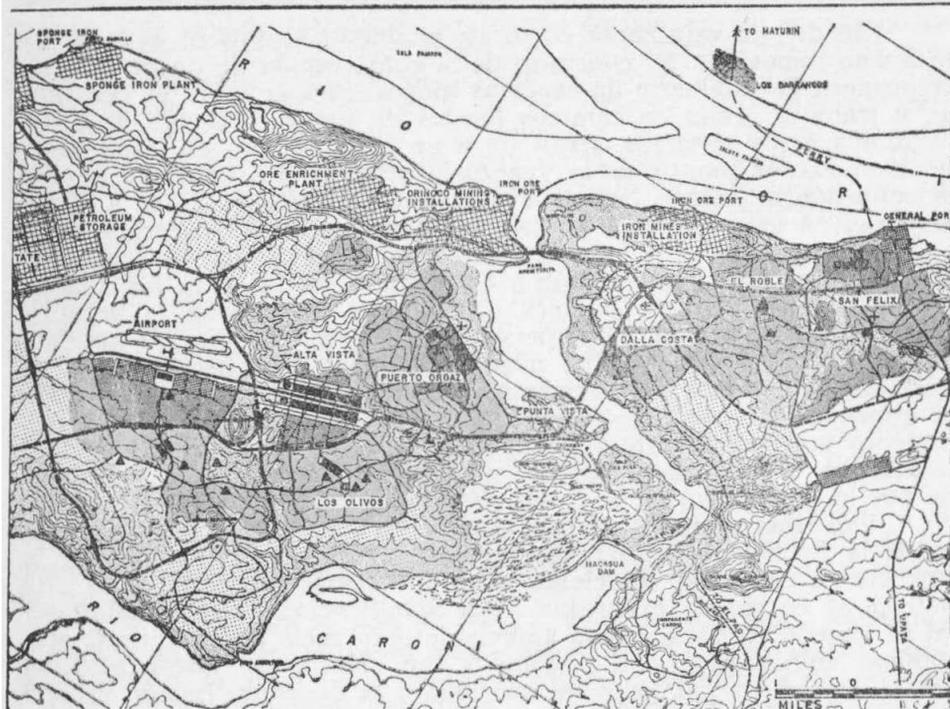
Se definió esta tarea como un problema empírico; evitarlo habría sido imposible. El comienzo de la construcción de un alto horno, la primera de una serie de represas hidroeléctricas sobre el río Caroni, y trabajos afines en caminos locales de acceso, vivienda para empleados y otros servicios, atrajeron a un gran número de inmigrantes desde todos los puntos de la Venezuela oriental. En unos pocos años la población de Santo Tomé de Guayana aumentó de 5.000 a 70.000 personas. A esta creciente población se la tuvo que proveer de casas y servicios esenciales y las inversiones adicionales en servicio urbano tornaron más atractiva aún a esta región central para los migrantes de las áreas rurales, quienes continuaron invadiendo la región a razón de más o menos 1.000 personas por mes. La tasa de empleos nuevos que se producían fue insuficiente para absorber la mano de obra que aumentaba regularmente, creándose presiones en el sentido de aumentar la base económica de la comunidad. Así se puso en movimiento una rápida espiral ascendente que contribuyó a la urgencia política de la empresa y confirió al desarrollo urbano una importancia por lo menos igual a la de los programas económicos de la región.

Esta interacción fue más notoria en Guayana que en Caracas donde la función de desarrollo económico resultó obscurecida por la urgencia en encontrar soluciones a los problemas urbanísticos de esta metrópolis en rápida expansión. La planificación física y habitacional se manejó en Caracas con apreciable ignorancia de las fuerzas económicas subyacentes, con resultados tan claramente insatisfactorios que se procedió a dar primera prioridad a la descentralización urbana como un objetivo de política nacional.

Por otra parte, en Guayana se llevó a cabo la planificación física de la metrópolis en estrecha colaboración con la planificación económica de la región. Esto se reflejó no sólo en la distribución de tipos y ubicación de viviendas sino también en la selección de la estructura apropiada del equipamiento comunitario, y en los trazados principales de la red de circulación interna. Debería destacarse, sin embargo, que el plan físico para Santo Tomé de Guayana no se derivó completamente del plan económico para la región sino que hizo, por su cuenta, una importante contribución. La competencia interregional, especialmente con Caracas, sugirió la necesidad de crear en la Guayana un medio urbano que fuera capaz de atraer y retener a los grupos profesionales y de empresarios. Por lo tanto, la finalidad del desarrollo urbano fue no solamente dar un mínimo de comodidades a la mano de obra industrial, sino crear una comunidad socialmente diversificada atendiendo a las necesidades culturales y físicas de los sectores medios en forma tal que sobrepasara el mínimo funcional de una ciudad puramente industrial.

Podemos obtener tres lecciones concernientes a esta estrecha e interactiva relación entre desarrollo urbano y desarrollo económico:

Primero, el crecimiento a largo plazo de la ciudad fue puesto en movimiento concentrándose inicialmente en la exportación de productos manufacturados de la región. La sola exportación de materias primas no conducía a la urbanización. Y, en ausencia de un mercado local con capacidad suficiente como para mantener por sí solo una estructura industrial capaz de generar una expansión, la economía de



TPR — Enero 1966.

CIUDAD GUAYANA. Plan General de Usos del Suelo. 250.000 hbs.

Guayana entró a depender vitalmente de una serie de proyectos industriales que, en primera instancia, servirían principalmente a los mercados internacionales y nacionales. Por lo tanto, asegurar la ventaja competitiva de Santo Tomé de Guayana como centro de localización llegó a ser un objetivo importante de la política de desarrollo de la región. Y para ésto fue necesaria una cuidadosa adaptación entre la planificación física y la económica.

Segundo, el potencial pleno del desarrollo urbano solamente podría ser logrado saliendo del núcleo urbano mismo y desarrollando los recursos naturales de las áreas circundantes, de las cuales tendría que depender el crecimiento de la ciudad como centro manufacturero. La ciudad juntaría y organizaría los recursos naturales de riqueza de la región a través de sus varios complejos industriales. De este modo, se consideraron los intereses de la ciudad como complementarios con los de la región, y la ciudad, actuando a través de la CVG, tendría que abrirse hacia el exterior asegurándose por sí misma el adecuado abastecimiento de los materiales básicos de los cuales depende su propio progreso. Igualmente importante fue la concentración de una red de rutas de transporte en la ciudad que canalizaría las materias primas y energías (caminos, ferrocarril, tuberías y líneas de alta tensión) hacia sus industrias, llevando los productos de la ciudad hacia otros lugares de la nación y al resto del mundo, (navegación, rutas de alta velocidad, aeropuertos)

Tercero, el desarrollo de esta región central tendría un gran impacto sobre otras áreas dentro de la nación. De este modo, las áreas rurales de las cuales la ciudad obtenía su población serían drenadas de su mano de obra y tendrían que ajustar por consiguiente sus economías locales. En otros centros urbanos tendrían que establecerse industrias y servicios de mercado complementarios, sobre todo a lo largo del cinturón costero de las provincias orientales, obteniendo de Guayana productos semi-elaborados para su elaboración final. Se prestó poca atención a esta fase del esfuerzo de desarrollo regional, en parte porque se consideró que el problema estaba fuera de las responsabilidades específicas de la CVG. No se pudo obtener toda la ventaja deseada del Programa Guayana por cuanto faltó una política nacional de desarrollo regional y una intensificación de esfuerzos de desarrollo regional en otros puntos del país. Este problema será discutido extensamente más adelante.

#### 4.—*Eficiencia de localización: proyectos versus programas.*

La estrategia de localización del Programa Guayana estaba dirigida a llevar a un punto máximo las llamadas economías externas que podrían obtenerse de la implementación coordinada de un grupo de proyectos industriales relacionados. Siendo prácticamente imposible medir las economías externas con algún grado de precisión, esta estrategia fue más bien un acto de fe que una determinación completamente racional. La alternativa habría sido una aproximación fragmentada en la cual cada proyecto sería evaluado separadamente en relación a proyectos potenciales similares de otras ubicaciones. ¿Cuál habría sido la ubicación óptima para una planta de acero? ¿Qué habría sido más económico: un número de pequeñas plantas térmicas que usan gas natural, ubicadas en la vecindad de los grandes centros de consumo, o la represa Guri, con su potencial eléctrico equivalente a varios millones de kilovatios? ¿Qué adelantos en los puertos y en qué ubicaciones habrían significado a la economía de Venezuela como un todo, los mayores dividendos? Podría perfectamente ser efectivo que algunas de las inversiones que eventualmente se localizaron en Santo Tomé de Guayana pudieron haber estado mejor ubicadas en otra parte, si cada determinación se hubiese hecho separadamente y en forma independiente de los otros proyectos. Pero la dispersión de los componentes individuales que formaron el programa Guayana habría dejado a la región más o menos como estaba en los comienzos de la década del 50, un área típica de nueva colonización, dominada por intereses foráneos, una economía minera ajena en la periferia de la nación. La movilización de los recursos para proyectos no relacionados a un programa regional habría sido más difícil. Se podrían haber puesto en movimiento las fuerzas políticas internas quienes, finalmente, habrían luchado entre sí hasta llegar a una ayuda mutua. Podría no haberse creado una nueva región central, y posiblemente menos recursos nacionales se habrían incorporado a la corriente de producción nacional.

En el programa Guayana tenemos un caso en que las eficiencias de ubicación de sus proyectos separados pueden ser medidas solamente

después del hecho, ya que el beneficio máximo de las economías externas sólo puede obtenerse, obviamente, cuando el programa ha alcanzado su madurez y han sido ubicadas todas sus partes componentes. El proyecto Guayana debe, por lo tanto, ser considerado primeramente como un programa para establecer las condiciones para una localización industrial eficiente. La prueba final será la vitalidad y capacidad de mayor crecimiento de Santo Tomé de Guayana y su región, una vez que las inversiones públicas desciendan hasta niveles comparables a aquéllos existentes en otras ciudades venezolanas.

### *5.—Estrategia de planificación: desequilibrio versus equilibrio.*

La estrategia general de planificación para Guayana estaba estrechamente relacionada con la decisión sobre estrategia de localización con su énfasis sobre las economías externas y de aglomeración. Las dos grandes alternativas aquí eran desequilibrio o equilibrio en el desarrollo de los diferentes sectores de la economía regional. En favor de la primera ha argumentado eficazmente Albert Hirschman, y sobre la segunda Paul Rosenstein-Rodan en su teoría del "Big Push". (5). Una estrategia del desequilibrio permitiría a un organismo de desarrollo concentrar sus recursos sobre un pequeño número de sectores o proyectos clave sin tomar en cuenta las inversiones complementarias. Los desequilibrios resultantes crearían, de acuerdo a la teoría de Hirschman, presiones políticas que originarían acción en otros frentes y eventualmente conducirían a una redistribución de recursos sobre una base de urgencia. De esta manera, el péndulo oscilaría de atrás hacia adelante, de crisis en crisis, manteniendo en todo momento un alto grado de impulso hacia adelante.

Es dudoso si esta estrategia habría resultado en Guayana donde la CVG controlaba todos los elementos esenciales del programa. En ausencia de "poderes de contrapeso" (countervailing powers) los desequilibrios podrían muy bien continuar como desequilibrios mientras la Corporación luchaba abriéndose camino dramáticamente en unos pocos sectores clave, tales como la planta siderúrgica y la represa del Guri. Precisamente se creó la CVG para hacer una planificación "equilibrada", ya que se temía que los desequilibrios creados por otras soluciones administrativas no se corregirían por sí solos.

Es principalmente por esta razón que la CVG instituyó un proceso de planificación formalizado cuya finalidad era el avance simultáneo en varios frentes con balance general entre ellos. (La TVA, actuando en un medio institucional más rico pudo prescindir de la planificación formal y de los equilibrios internos). Construyendo rápidamente un equilibrado medio físico y económico, la CVG esperaba engendrar el dinamismo que aseguraría el crecimiento sostenido de la región, crearía una "matriz de ubicación" eficiente y expandiría la magia del éxito, tan necesaria a una empresa de tanta importancia como Guayana. Basándonos en esta experiencia, se podría sugerir que la teoría del "Big Push" es probable que tenga más aplicación en la activación de polos de crecimiento en economías en transición, que en el desarrollo económico nacional con su montaje institucional más complejo.

### 6.—Control: orden versus crecimiento.

El camino a la planificación a través de una serie de equilibrios internos da automáticamente preferencia a la estética del orden sobre la dinámica del crecimiento rápido. Si cada componente de un programa equilibrado tuviera que colocarse en su justo lugar y su programación en el tiempo determinada con precisión, entonces, en realidad, todo el asunto podría estar sujeto a un criterio estético lo que transformaría al plan en algo sumamente rígido y resistiría su modificación en el curso de su cumplimiento. El problema podría reducirse a un asunto de control: ¿hasta qué punto se deberían controlar las fuerzas espontáneas en aras de la armonía y del orden? Durante los primeros años de existencia de la CVG hubo gran interés en que existiera orden controlado; reflejaba la típica parcialidad planificadora en favor de arreglos equilibrados, dirigidos, en el largo plazo, a maximizar el bienestar de la comunidad. Luego se hizo patente la imposibilidad de reconciliar el orden con el crecimiento, a medida que los distintos elementos del programa rehusaban ponerse en su lugar de acuerdo al Plan. Por lo tanto hubo que rebajar el deseo de control universal a un deseo de controles *estratégicos*. Como resultado, la planificación fue cada vez menos precisa como medio de imposición de un esquema preconcebido, pero ganó importancia como marco general para tomar decisiones. Ni la forma física actual de la ciudad ni la secuencia temporal de las inversiones industriales pudo ser determinada de antemano por los planificadores de la CVG; su planificación tenía que reflejar la realidad de la economía regional evolucionando espontáneamente. Si la planificación equilibrada o comprensiva contribuyó a la institucionalización de su función dentro de la CVG y habló en favor del ejercicio amplio de poderes formales de control, las exigencias de crecimiento espontáneo paulatinamente desplazaron los formalismos de la planificación. A los planificadores de la CVG no les fue posible controlar las decisiones desde arriba; tuvieron que contribuir a las decisiones con el conocimiento especializado que ellos adquirieron de sus estudios y proyecciones a largo plazo.

### 7.—Relaciones interregionales: improvisación versus política nacional.

Una de las consecuencias no previstas del programa Guayana fue el intenso interés que generó en toda Venezuela en planificación regional del desarrollo. Se puede considerar este movimiento como un despertar de la conciencia regional y como expresión del interés provincial por participar más activamente en la gran tarea de transformación nacional. Tan obvio fue el éxito de la CVG al concentrar los recursos financieros para el desarrollo de los recursos regionales, que fue natural que otras partes del país desearan imitar esta experiencia presionando al gobierno central para que creara corporaciones de desarrollo con poderes igualmente extensos.

Sin duda esto se hizo sin diferenciar en forma suficiente los problemas regionales. Mientras la CVG parecía ser un intento exitoso de integración de una remota área de colonización nueva a la economía nacional, los problemas de áreas atrasadas, decadentes, tales como la

región Andina, podrían necesitar un enfoque totalmente distinto. La oficina de planificación nacional, CORDIPLAN, resistió estas presiones todo lo posible, ya que temía que la extensión a otras áreas del concepto de planificación regional distraería energías de las tareas principales del desarrollo nacional. Por otro lado, faltaba una visión clara de la economía regional de Venezuela, de la estructura urbana del país en términos de especialización funcional, y de las relaciones estrechas entre los problemas de desarrollo regional. No se vio, por ejemplo, que el atraso de la región costera en las provincias orientales podría llegar a empeorarse hacia el sur por el programa Guayana, o que este programa podría usarse en combinación con otros esfuerzos encaminados a solucionar los tradicionales problemas económicos del área. Lo que faltaba, por lo tanto, era una política nacional para el desarrollo regional que pudiera usarse para encauzar el entusiasmo recién descubierto por el desarrollo regional, dentro de sendas constructivas, y para prevenir medidas tan obviamente equivocadas como la creación de la Corporación de Los Andes usando como modelo a la CVG.

Sin duda serían numerosas las dificultades para implementar una política nacional para el desarrollo regional si, al mismo tiempo, uno deseara evitar la multiplicación del concepto Corporación de Desarrollo como medio de solucionarlas. Puesto que en un momento dado, un país del tamaño de Venezuela difícilmente puede soportar más de un esfuerzo de desarrollo regional concentrado y administrado centralmente. Las dificultades inherentes a los procesos normales de coordinación llevaron a la creación de la CVG; sin embargo, otras regiones deberían estar conformes con soluciones de organización más sencillas. Pero no se podrían dar los pasos iniciales en esta dirección hasta que CORDIPLAN adquiriera el conocimiento íntimo de las economías regionales de Venezuela y sus relaciones, lo que sería necesario para aportar indicaciones centrales en esta área de la política pública. El fracaso en desarrollar un tal conocimiento técnico, dejó un vacío crítico entre una política de inversiones nacionales elaborada a lo largo de líneas sectoriales y la implementación de proyectos específicos. También la dejó incapaz de ejercer la dirección sin la cual las iniciativas de desarrollo regional podrían actuar en contra de los propósitos básicos del desarrollo nacional. El problema sigue sin solución, pero parece que CORDIPLAN está tomando más interés que antes en el problema y puede que gradualmente vaya adquiriendo la pericia necesaria para llenar este vacío de la política pública.

### *Conclusión:*

El análisis precedente demuestra, creo, la pertinencia del experimento Guayana para otros países. El experimento, como medio de transformar una zona de nueva colonización en parte integral de la economía del espacio nacional, y para activar un polo de crecimiento potencial como parte de este esfuerzo, debe ser considerado un éxito sobresaliente, que da lecciones importantes para la planificación regional tanto teórica como práctica.

Habría sido relativamente fácil que el programa no resultara. Los puntos de decisión crítica eran muchos y las posibilidades de error —a falta de una teoría clara— eran numerosos. Sólo necesitamos imaginarnos lo que habría sido de este experimento si se hubiesen adoptado las posibilidades alternativas;

- si se hubiese substituido una coordinación vaga por la planificación corporativa;
- si un sistema espacial de referencia esencialmente arbitrario hubiera sido concretado en la ley con la consecuente dispersión de energías y la inclusión (o exclusión) de recursos estratégicos por mera casualidad;
- si en lugar de concentrarse en la activación de Santo Tomé de Guayana como polo de crecimiento, se hubiesen elegido simultáneamente varios centros locales de fomento o, peor aún, si no se hubiese relacionado funcionalmente la urbanización con el desarrollo de recursos;
- si en lugar de un programa regional de desarrollo se hubiesen evaluado proyectos de inversión individual sin tomar en cuenta las complementaciones mutuas y las economías externas y de aglomeración;
- si se hubiese seguido a continuación una estrategia del desequilibrio en la esperanza de que los desequilibrios serían auto-correctibles en última instancia a través de los mecanismos de las presiones políticas o acción autónoma de parte de los empresarios privados e instituciones públicas, y
- si se hubiese preferido un orden planificado a un esquema más flexible adaptado a las exigencias de una situación en fase de rápida evolución.

No importa que todas estas alternativas no hubiesen sido internamente armónicas entre sí. Una o dos elecciones mal hechas habrían sido suficientes para reducir la efectividad del programa.

Si miramos retrospectivamente la experiencia Guayana, nos asalta una idea básica que parece deslizarse como tema constante a través de todas las decisiones que afectan al programa, y que, más que ninguna otra cosa, fue responsable de que las elecciones fueran correctas en la mayoría de los casos. Esta es la idea de integración: la integración de la economía de recursos de Guayana con la economía nacional; la integración de los espacios vacíos de Guayana con los espacios verdaderamente organizados del país a través de una región central funcionalmente especializada; la integración de la economía urbana de Santo Tomé de Guayana, y la integración del desarrollo físico urbano con la planificación como base económica de la ciudad. No creo que sería inapropiado llamar a ésta la idea maestra de la planificación regional. Donde ha sido ignorada, o donde se han tomado medidas poco efectivas para implementarlas, la planificación del desarrollo regional en sociedades en transición difícilmente puede tener éxito.

- 1.—Para una revisión general de la experiencia TVA, ver: **TVA, The First Twenty Years**, por Roscoe Martin, editor; The University of Tennessee Press, Knoxville, Tennessee, 1956. También con relación a esta materia, ver: **The Spatial Structure of Economic Development in the Tennessee Valley**, por John Friedmann, The University of Chicago, Department of Geography, Research Paper N° 39, March 1955.
- 2.—Para mayor discusión sobre diferencias en planificación regional entre economías en transición y economías industrializadas, ver: "Poor Regions and Poor Nations: Perspectives on the Problem of Appalachia", por J. Friedmann, que se publicará en el **Southern Economics Journal**.
- 3.—Para mayores detalles sobre las características de áreas remotas de nueva colonización y estrategias de desarrollo regional, ver: **Regional Development Policy. A Case Study of Venezuela**; The M. I. T. Press, Cambridge, Mass., 1965; capítulo 5, por John Friedmann.
- 4.—Sobre el rol de CORDIPLAN en la planificación nacional y sobre la respuesta de este organismo al desafío de la planificación regional, ver: **Venezuela: From Doctrine to Dialogue**, por John Friedmann; Syracuse, Syracuse University Press, 1965.
- 5.—Albert O. Hirschman, **The Strategy of Economic Development**, New Haven, Yale University Press, 1958; Paul Rosenstein-Rodan, "Notes on the Theory of the 'Big Push'" en la obra editada por Howard S. Ellis y Henry C. Wallich, **Economic Development for Latin America**, New York, St. Martin's Press, 1961, pp. 57-81.