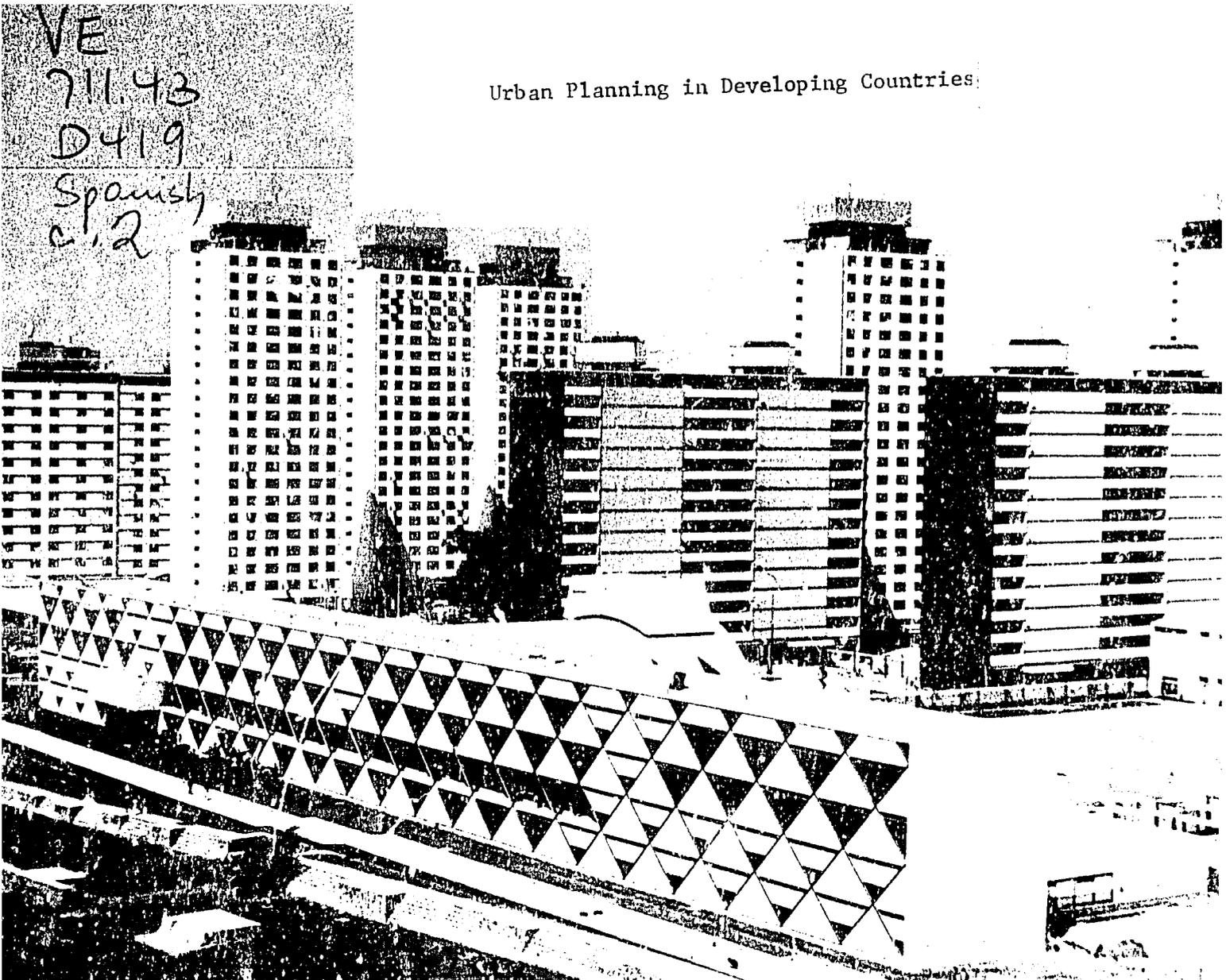


Urban Planning in Developing Countries

VE
711.43
D419
Spanish
C. 2



PLANEAMIENTO

EN LOS PAISES EN DESARROLLO



CENTRO REGIONAL DE AYUDA TECNICA, AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (AID)

PN-RAX-112
ISBN = 50275

Intercambio de Ideas y Métodos núm. 61

PLANEAMIENTO URBANO DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Planeamiento Urbano y Regional núm. 301

**Por
LLOYD RODWIN**

**Elaborado por la
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (AID)**

**para el
DEPARTAMENTO DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y
DESARROLLO URBANO**



**CENTRO REGIONAL DE AYUDA TECNICA
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (A.I.D.)
MEXICO**

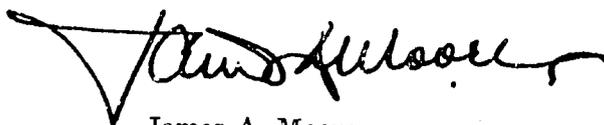
PREFACIO

El propósito de esta serie de INTERCAMBIO DE IDEAS Y METODOS es el de presentar ideas o experiencias útiles que sirvan de ayuda a los asesores en la construcción de viviendas y desarrollo urbano, de la Agencia para el Desarrollo Internacional, para ayudar a los funcionarios del gobierno, y su personal profesional, a atacar los numerosos problemas con que se encaran los países en desarrollo.

Los más difíciles y aun desafiantes de éstos, están ligados a las áreas metropolitanas que surgen y al planeamiento para un crecimiento ordenado dentro del contexto de las metas del desarrollo nacional.

Esta publicación, iniciada por el Departamento de Construcción de Viviendas y Desarrollo Urbano y preparada por el profesor Lloyd Rodwin, trata del problema del planeamiento urbano a través del estudio de un caso referente a la planificación de Ciudad Guayana, en Venezuela. Aun cuando se trató de una experiencia única, quedaron comprendidos muchos de los elementos que deben ser tomados en cuenta por los que formulan los planes y los funcionarios del gobierno en otros países, no solamente para el planeamiento de comunidades nuevas, sino también para el relacionado con el crecimiento de las ciudades existentes.

El autor tiene una capacidad única para la tarea. Es presidente de la Comisión de la Facultad del Centro Mixto para Estudios Urbanos del Instituto Tecnológico de Massachusetts (M.I.T.) y de la Universidad de Harvard, profesor en el Departamento de Planeamiento Regional y Urbano, M.I.T., y ha servido como asesor en problemas de desarrollo regional y urbano en las Naciones Unidas, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (O.E.C.D.), Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), y un número de países en diferentes partes del mundo, y lleva la responsabilidad principal en la dirección del Proyecto Guayana desde su período inicial. Las ideas expresadas representan los puntos de vista del autor. No expresan necesariamente la posición oficial del Departamento de Construcción de Viviendas y Desarrollo Urbano o de la Agencia para el Desarrollo Internacional.



James A. Moore
Administrador Auxiliar
Oficina Internacional de Construcción
de Viviendas

PROLOGO

El aumento de población entre los naturales, junto con la gran ola de inmigrantes de las áreas rurales, están sobrepasando el número de construcciones e instalaciones urbanas en casi todos los países en desarrollo. Estos cambios plantean problemas graves para el futuro. Existe una necesidad urgente de encaminar los esfuerzos en favor de un planeamiento ordenado del desarrollo en los principales centros de población, y al mismo tiempo, con las propias palabras del autor, "reducir la brecha existente entre las zonas que crecen y se desarrollan y las regiones más atrasadas".

La Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), concede una gran importancia al planeamiento urbano en los programas nacionales de desarrollo. Por esta razón, la A.I.D. contrató al profesor Lloyd Rodwin con objeto de preparar esta obra, con la esperanza de que servirá como estímulo y orientación para los técnicos en planeamiento urbano y para los funcionarios que tienen la responsabilidad de realizar este tipo de tareas en sus países.



Osborne T. Boyd
Director Delegado para la Construcción
de Viviendas y Desarrollo Urbano
Oficina de Colaboración Técnica e
Investigación
Agencia para el Desarrollo Internacional

CONTENIDO

	Página
Parte I. PLANEAMIENTO URBANO Y PAISES EN DESARROLLO	1
Parte II. EL ESTUDIO DE UN CASO: CIUDAD GUAYANA	5
PRIMERAS IMPRESIONES	5
ESFUERZOS INICIALES	7
LOS DIAGNOSTICOS ECONOMICO Y SOCIAL	10
LAS METAS DE LOS PLANES PARA UTILIZAR LA TIERRA	13
El sistema de transportes	15
Los centros industriales	17
El centro comercial	19
El centro cívico	19
Los establecimientos existentes	21
Avenida Guayana	21
EL PASO SIGUIENTE: LA FORMA DE CUMPLIR CON LOS PLANES	37
Prioridades y ejecución por partes	37
Pormenores de los planes y proyectos	39
Presupuestos de capital	40
Relaciones interministeriales	41
Técnica de la construcción de viviendas	42
Educación	44
Gobierno local	45
Administración de las tierras y controles	47
Actividades de promoción	48
Problemas culturales para el cumplimiento de los planes	51
CIUDAD GUAYANA EN PERSPECTIVA	52
Parte III. LAS NECESIDADES DE UN PLANEAMIENTO URBANO EFECTIVO EN LOS PAISES EN DESARROLLO	56
PROBLEMAS URBANOS EN LOS PAISES EN DESARROLLO	56
DIFERENTES FORMAS DE DIRECCION EN EL DESARROLLO URBANO	57
CRITERIOS PARA LA SELECCION DE REGIONES PARA EL DESARROLLO	59
PROBLEMAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES	61
RECONOCIMIENTOS	63
BIBLIOGRAFIA	64

Primera edición en español, 1967

NOTA A ESTA EDICION

Esta publicación es traducción de URBAN PLANNING IN DEVELOPING COUNTRIES, Intercambio de Ideas y Métodos Núm. 61, editado originalmente en inglés por el Department of Housing and Urban Development, Washington, D.C. (1965). La presente edición la preparó el Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos de América. El Centro es una organización dedicada a la producción de versiones en español del material fímico e impreso de los programas de cooperación técnica de la Alianza para el Progreso.

Toda solicitud para ésta, o para cualesquiera otras publicaciones del Centro Regional de Ayuda Técnica (RTAC), deberá dirigirse a la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), a cargo de la Embajada de los Estados Unidos de América, en el país de residencia del solicitante. Las solicitudes por carta pueden dirigirse así: Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), a/c Embajada de los E.U. de A. (Capital y país de residencia del solicitante.)



Impreso por: LITOGRAFIA REKORD, S.A. Taxqueña No. 1798 Bis. México, D.F.

PARTE I

PLANEAMIENTO URBANO Y PAISES EN DESARROLLO

En esta obra se presenta el trabajo del planificador urbano en los países en desarrollo. Esto se hace mediante el examen de un solo caso, o sea, el planeamiento de Ciudad Guayana, una ciudad que se construye en Venezuela, y se enfoca la tarea del planeamiento de esta ciudad desde dos puntos de vista. Se examina esta empresa, aun en proceso, desde el punto de vista de la técnica del planeamiento urbano —¿cómo desempeña su trabajo el planificador en un caso semejante?— y, además, se trata de sugerir algunas funciones que una empresa de planeamiento urbano de ese tipo pueda tener en un país en desarrollo. No obstante que ciertos aspectos del caso que se presenta son característicos solamente de Venezuela, o de los problemas de las nuevas ciudades, muchos de los problemas que se confrontan y las técnicas usadas son aplicables a los programas urbanos, regionales y nacionales en todo el mundo. Un estudio de lo que se ha llevado a cabo en Venezuela puede proporcionar al lector cierta idea de la forma en que las metas propuestas, los métodos, las necesidades y las oportunidades modelaron los programas y las decisiones para el florecimiento de Ciudad Guayana, y de cómo las metas propuestas, los métodos, las necesidades y las oportunidades semejantes pudieran muy bien modelar el planeamiento de algunas ciudades en otras partes del mundo. Además, es muy posible que la forma en que las decisiones y los programas para Ciudad Guayana se desarrollaron en relación con las metas fijadas

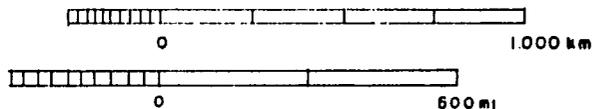
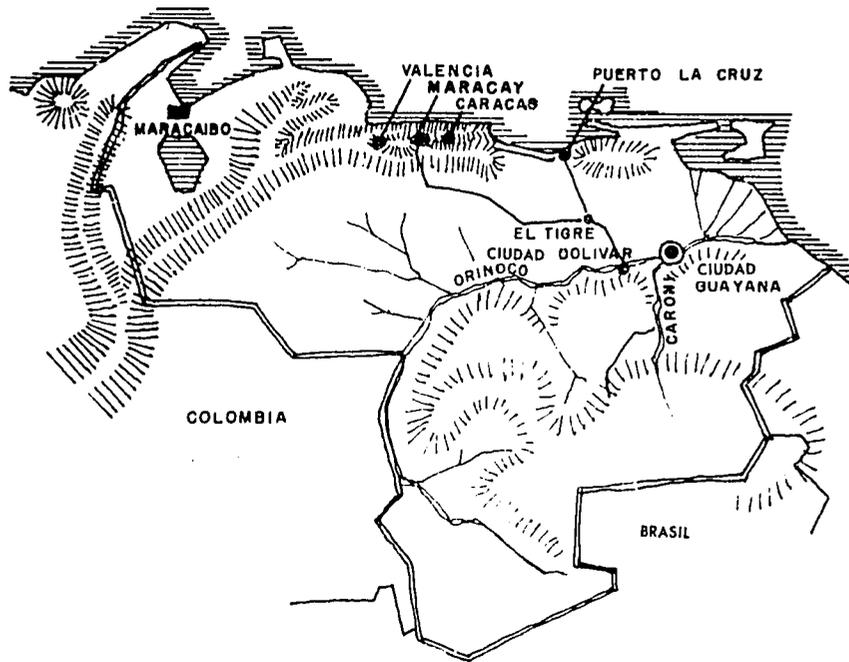
para el desarrollo nacional, puede hacer pensar en cómo el planeamiento urbano puede ser parte de la estrategia para el desarrollo de la nación.

Hasta hace poco, el planeamiento de las ciudades no había sido parte de ninguna estrategia semejante de desarrollo. Su papel se consideró como una especie de escultura cívica, y los experimentos de prodigalidad en la escultura cívica son muy costosos, si es que no injustificables, en los países pobres. Sin embargo, difícilmente puede pasar ésta como excusa para descuidar la función de las ciudades en la distribución de los recursos. Los trazadores de los planes para el desarrollo muchas veces han tenido que aprender un camino difícil en que las actividades que ellos buscaron promover no se llevarán a cabo donde, cuando o como debieran, concentrándose simplemente en los planes nacionales o en los programas para los sectores nacionales de la economía. Actualmente existe una experiencia suficiente para establecer en forma clara que los estudios y planes regionales y urbanos, son primordiales por varias razones: para lograr las metas propuestas de crecimiento, cerrar la brecha existente entre los puntos en desarrollo y las regiones atrasadas, aumentar la eficiencia de las inversiones infraestructurales, lograr un máximo de efectos benéficos de urbanización, y producir ambientes más adecuados y menos costosos en los cuales se pueda trabajar y vivir.

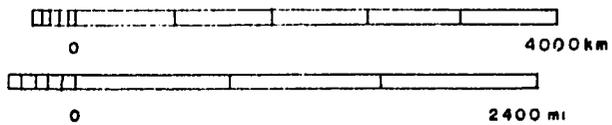
En las páginas siguientes comienza la historia de un caso, o sea, el planeamiento de

I. AMERICA LATINA Y VENEZUELA

VENEZUELA



AMERICA LATINA



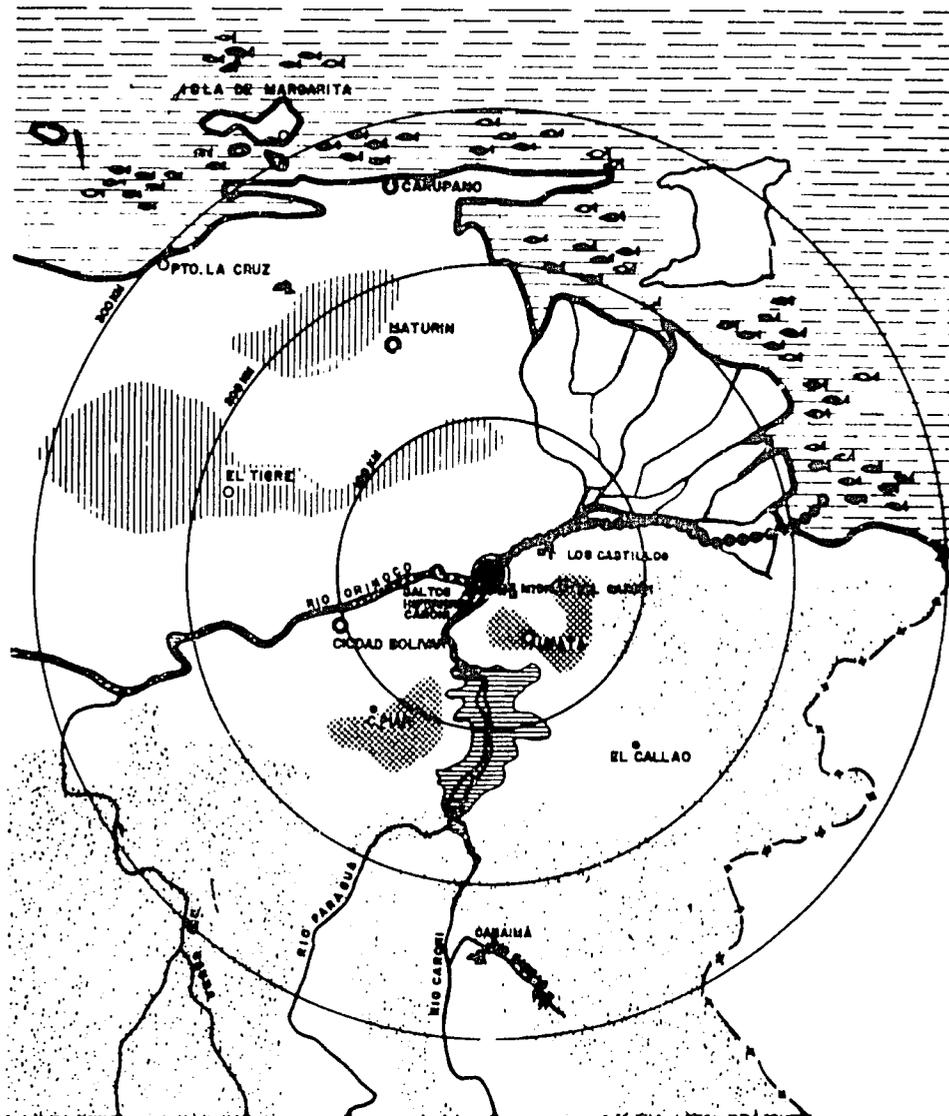
Ciudad Guayana en Venezuela, enfocado sobre los problemas confrontados y las técnicas empleadas con grandes posibilidades de ser beneficiosas para el planeamiento urbano en otros países en desarrollo. Después de esta exposición, se examinarán en forma más general las necesidades para un planeamiento urbano efectivo en los países en desarrollo, y cómo dicho planeamiento urbano puede por sí mismo contribuir al desarrollo. Sin embargo, antes de proceder, una o dos palabras, referentes al papel del planificador urbano pueden ser apropiadas.

Nada puede parecer más presuntuoso que la idea de que un hombre o una profesión pueden planear una ciudad o una región. En realidad, ninguna persona o profesión lo hace, más de lo que cualquier persona o profesión pueda planear una industria, una política exterior, o un país. Las personas y algunas veces las profesiones pueden desempeñar papeles muy importantes; pero las actividades relacionadas con toda una sociedad, requieren y demandan una serie de habilidades diferentes. La habilidad del planificador de la ciudad se basa en sus conocimientos de la organización para utilizar la tierra y del desarrollo en las ciudades y las regiones. Si su educación y experiencia tienen valor, deberá examinar los propósitos y conflictos o problemas que puedan verse comprendidos en estos esfuerzos. También aprendió a analizar, o a trabajar con otras personas que pueden analizar los tipos de personas y actividades actuales en la ciudad o con posibilidades de establecerse, sus tareas y necesidades, y las clases de sistemas y servicios que requieren. Finalmente, ha adquirido cierta capacidad para traducir estas ideas y análisis en iniciativas, planes de acción y actividades factibles.

En virtud de que la profesión es muy reciente, aún hay muchas cosas que se desco-

nocen o se hacen incorrectamente. Como en otras profesiones, se espera más de los planificadores de la ciudad, de lo que ellos pueden realizar. Algunos errores no pueden evitarse. Además, el lector debe quedar advertido de que es muy posible que una descripción de los procesos de planeamiento pueda crear una imagen que sea menos confusa de lo que realmente es el caso. Los estudios y los planes no se hacen por medio de máquinas, sino con el concurso de los seres humanos, pensando, discutiendo, exponiendo argumentos y aplicando algunas ideas en calidad de prueba. Los trabajos que van a realizarse se ven con más claridad tomando en cuenta los hechos pasados. Las decisiones tomadas producen algunos resultados, y los resultados ayudan a formular decisiones futuras. Además, la situación determina presiones para una acción inmediata, y es muy posible que una organización no sobreviva y posiblemente no merezca sobrevivir, si se demuestra que es incapaz de responder a dichas presiones. Cierta personal, posiblemente de alguna unidad especial, puede servir como "creadores de problemas". Sus acciones, basadas en juicios provisionales, ayudarán a darle forma al curso de la futura dirección de los asuntos. Los planificadores siempre están aprendiendo a medida que realizan su trabajo, y esto es más cierto cuando se encuentran en el extranjero, dentro de un marco institucional nuevo para ellos. Así pues, no puede insistirse en una serie muy estricta de pasos, en virtud de que mucho depende de la naturaleza del trabajo que ha de llevarse a cabo, la cantidad y calidad del personal y la clase de contingencias que se presenten. Lo que se ha decidido hacer a cambio, es hacer un informe de las secuencias de algunos de los estudios más importantes y acciones que se llevaron a cabo en la empresa verdadera, el planeamiento de Ciudad Guayana.

II. RECURSOS DE LA REGION ORIENTAL DE VENEZUELA



RECURSOS DE LA REGION ORIENTAL DE VENEZUELA

- | | | | |
|---|--|---|------------------------------------|
|  | POTENCIAL HIDROELECTRICO |  | CANAL DE AGUAS PROFUNDAS |
|  | DEPOSITOS DE MINERAL DE HIERRO Y OTROS |  | ZONA PARA LA INDUSTRIA DE LA PESCA |
|  | PETROLEO Y GAS NATURAL |  | MONUMENTOS HISTORICOS |
|  | RESERVAS FORESTALES |  | PAISAJES DE SINGULAR BELLEZA |



PARTE II

EL ESTUDIO DE UN CASO: CIUDAD GUAYANA

PRIMERAS IMPRESIONES

A primera vista, el valle inferior del Orinoco no parece ser un lugar que invita a planear una metrópoli. Aislada (a 500 kilómetros de la capital), de clima tropical, y generalmente con un potencial agrícola inferior, la región no progresó en tanto que en otras partes hubo primero un desenvolvimiento de su agricultura, y luego, desde la década de 1920, de sus depósitos de petróleo y sus industrias. Sin embargo, en Guayana se luchó por obtener lo que escaseaba de hecho, mediante lo que siempre se pensó que existía en forma potencial. Inmensa, (una tercera parte del área total del país), está dominada por extensiones de bosques tropicales interrumpidas únicamente por los ríos traicioneros y las cadenas de montañas bajas. Los descubrimientos esporádicos de diamantes, combinados con las memorias de la riqueza de las minas de oro de El Callao durante el siglo diecinueve, crearon el mito de las fabulosas riquezas que esperan a los aventureros, lo que aún significa "Guayana" para la mayor parte de los venezolanos. Quizá como un resultado del mito, la región es sin lugar a dudas una frontera para aquellos que se encuentran dentro, así como para los que están fuera de ella.

Junto con estos aspectos está la dotación excepcional de recursos, especialmente los minerales de hierro, energía, agua y bosques. La actual presa de Macagua con las instalaciones que tiene es sólo de una capacidad de 350,000 kilovatios, pero el río Caroni tiene

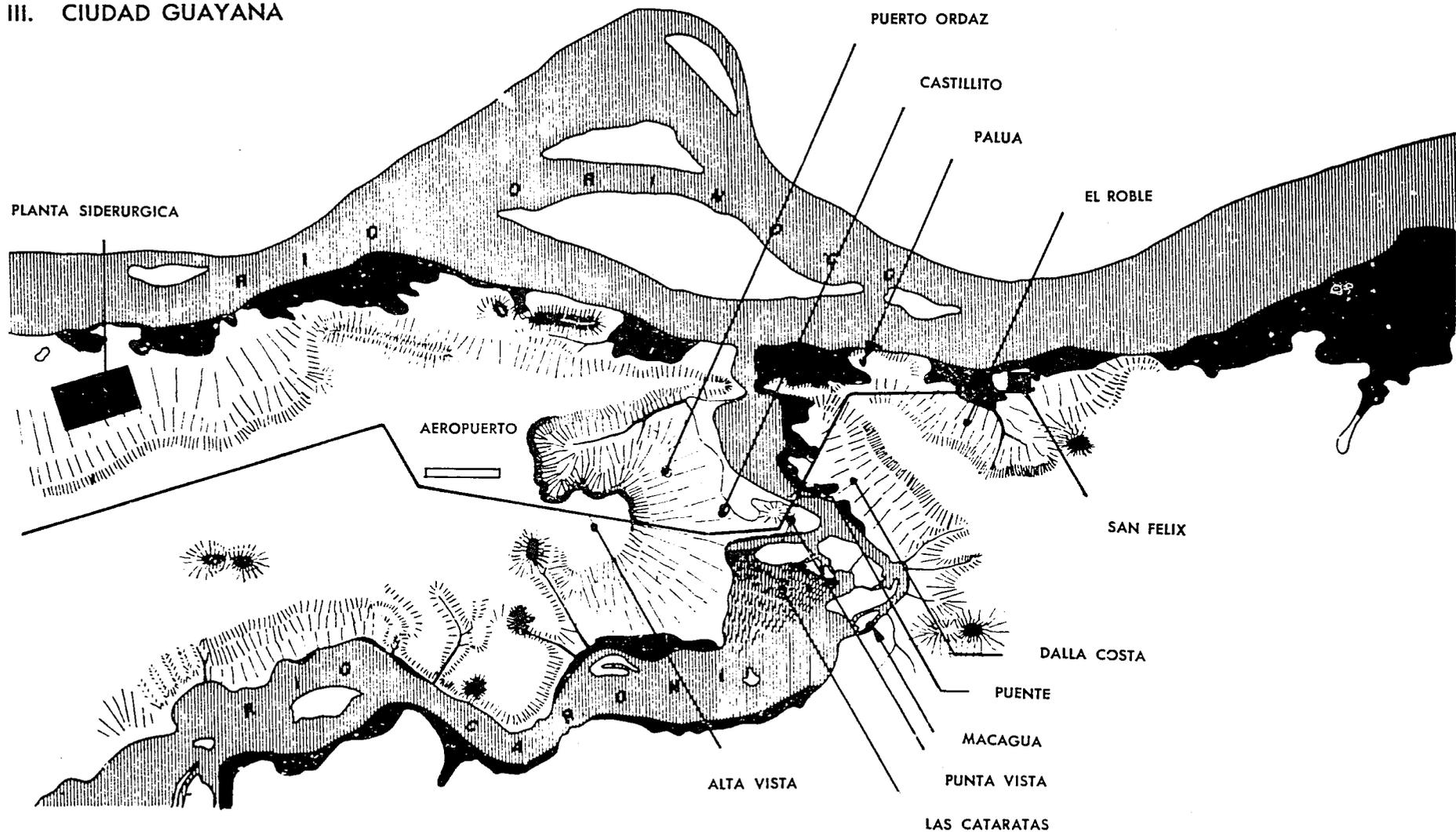
un potencial hidroeléctrico aproximado de 6 millones de kilovatios, calculados para 1967; y mediante la instalación de otros generadores, la capacidad podrá aumentarse unas cinco veces, sin tener que aumentar la altura de la presa.

A 100 kilómetros a la redonda, la región contiene grandes campos de petróleo natural y depósitos muy ricos de gas natural y rico mineral de hierro, contando con posibilidades muy prometedoras para la explotación de otros tipos de minerales como manganeso, níquel, cromo, diamantes industriales, oro y posiblemente bauxita y laterita de aluminio. Aunque actualmente aislada y establecida a medias, la región cuenta con razonables y satisfactorias conexiones de carreteras con el resto del país y acceso directo al mar vía el río Orinoco.

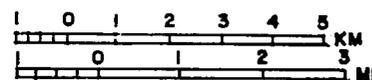
El lugar para la futura ciudad ya se ha convertido en un centro para procesar el mineral de hierro y embarcarlo por medio de dos subsidiarias americanas (la Orinoco Mining Company y la Iron Mines Company de Venezuela), cada una de las cuales contaba con un establecimiento pequeño previamente planeado para su personal. Además, en el lugar se localizaba una gran planta siderúrgica, planeada y construida por gobiernos anteriores, terminada virtualmente en 1963.

La tarea que se asignó el gobierno del presidente Betancourt fue de trazar una técnica apropiada para el desarrollo de la región de Guayana tomando en consideración las metas

III. CIUDAD GUAYANA



←←←←←
←←←←←
←←←←←
VIENTOS CONSTANTES



y normas del plan nacional de Venezuela. Para unificar las responsabilidades técnicas y políticas de estos esfuerzos, el gobierno creó una corporación pública, la Corporación Venezolana de Guayana (CVG). La Corporación de Guayana tornó a su cargo la presa de Macagua sobre el Caroni y la tarea general del desarrollo de la energía eléctrica. Tomó la responsabilidad de la nueva planta siderúrgica, la cual maneja actualmente mediante una subsidiaria. También se entregó a la actividad de planear y desarrollar una ciudad que habría de ser el centro de desarrollo del área. Tenía ella autoridad para llevar adelante un programa general de investigación, planeamiento y desarrollo. Para asegurar un control adecuado del desarrollo se adquirió una gran parte del terreno del lugar, ya sea mediante compra o por transferencia de dueño de otras dependencias del gobierno a la CVG. Sin embargo, sus poderes estaban limitados en forma vaga por las actividades y la jurisdicción de otras dependencias; su capacidad de actuación se obstaculizó como consecuencia de las limitaciones del personal especializado; y la unión de las funciones del planeamiento de la ciudad, la producción de acero y desarrollo de la energía para integrar una empresa de planificación, sólo podía realizarse en tiempo extra. Se necesitaba mucha ayuda técnica. A esto se debió en gran parte que la CVG dispuso que el Centro Mixto de Estudios Urbanos del Instituto Tecnológico de Massachusetts y la Universidad de Harvard prestaran ayuda a su personal, en todos los aspectos del planeamiento.

ESFUERZOS INICIALES

La primera tarea consistió en definir nuevamente los problemas y buscar ciertos hechos básicos en el orden de la magnitud de la labor, que quedaban por acometer. Se prepararon previamente algunos proyectos provisionales por parte de la Oficina de Planeamiento Urbano del Ministerio de Obras Públicas. Se pensó por ejemplo, que los planes deberían formularse para una población de 200,000 a 250,000 habitantes. Sin embargo, cuando se discutieron las cifras, los cálculos hechos se convirtieron en aproximaciones muy imprecisas. Tan fácilmente podía adaptarse el caso tanto a una población de 100,000 como de 400,000 personas. El personal de la CVG y del Centro Mixto requerían

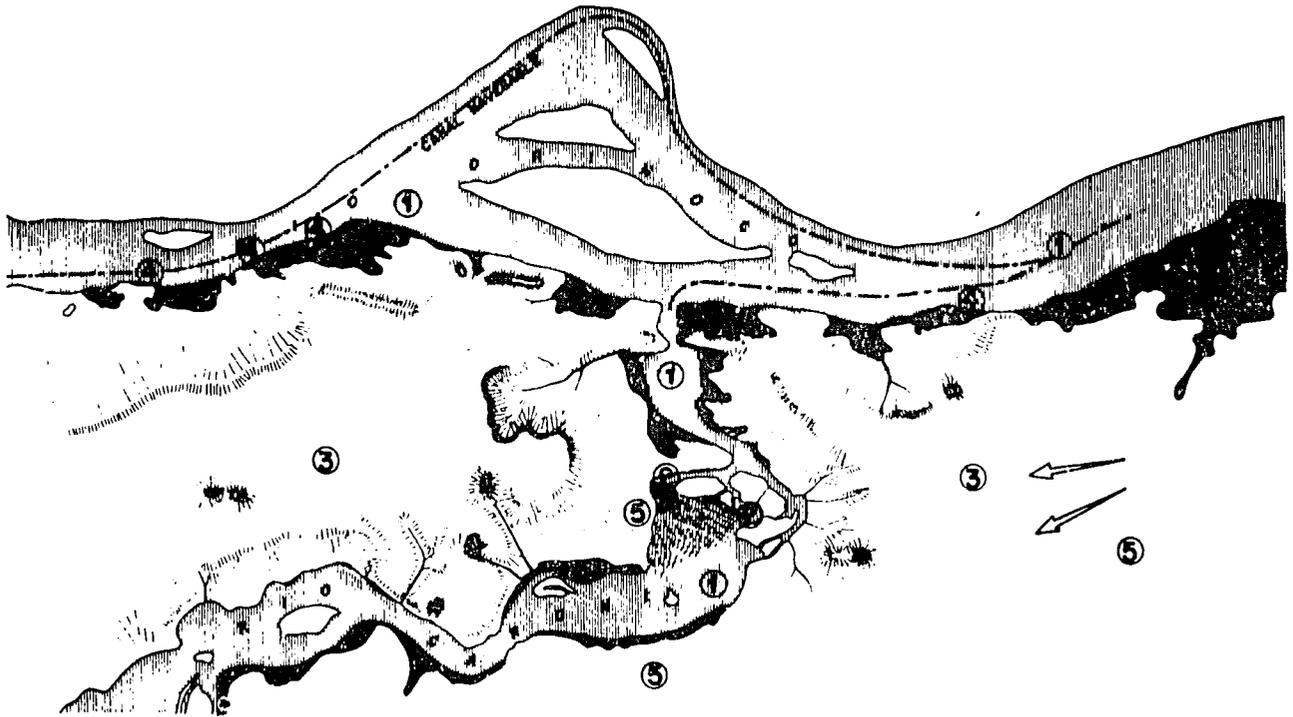
de un análisis riguroso de las dimensiones probables del pueblo en las diferentes etapas de su crecimiento. Necesitaban una información detallada referente a las características y necesidades de las actividades económicas que pudieran ser atraídas a la región. Tuvieron que conocer más acerca de las necesidades y preferencias de la población existente y futura y con relación a los propósitos de desarrollo que habían de perseguirse. Esta información era esencial para formular los planes para la utilización de la tierra y para tener la seguridad de que habían de servir como una ayuda para lograr las metas de desarrollo específicas.

En el área inmediata de la nueva ciudad, existía ya cierto número de establecimientos heterogéneos sin conexiones entre sí. El pueblo de San Félix, sobre el banco sur del Orinoco tiene ahora una población aproximada de 45,000 habitantes. A unos 28 kilómetros hacia el oeste, se encuentra la nueva planta siderúrgica. A la mitad de la distancia entre los dos puntos está la comunidad planeada de Puerto Ordaz, con una población aproximada de 25,000 habitantes y construida por la Orinoco Mining Company para su personal. Entre los dos puntos se encuentra Palúa, el otro pueblo minero, y cierto número de instalaciones desparramadas sin plan al borde de la red de carreteras.

Anticipándose a las oportunidades de trabajo, estaban emigrando las gentes a la región en tropel. Un conjunto de casetas provisionales, desparramadas o concentradas, pululaban como hongos. Así, hubo ciertas presiones para una acción pública, aunque fuera improvisada rápidamente, para suministro de agua, albañales, carreteras, energía, escuelas, un puente y viviendas. El problema consistía en cómo suministrar estas instalaciones y servicios sin perjudicar seriamente los planes de gran alcance para la comunidad, cuyos estudios básicos aún no habían comenzado. Cualesquiera soluciones ideadas, debían ponerse en práctica con rapidez; debían formularse con datos despreciables, un personal bastante limitado y la seguridad de que si las cosas salieran mal, como en alguna ocasión indudablemente sucedería, los "planificadores" serían los chivos expiatorios de todos los elementos inconformes.

Los primeros especialistas del Centro Mixto en aparecer en escena, fueron los planificadores físicos. Junto con el grupo de sus

IV. CIUDAD GUAYANA: CONDICIONES NATURALES



PROBLEMAS

- CLIMA TROPICAL HÚMEDO
-  SUPERFICIE PLANA QUE SE INUNDA CADA AÑO
-  EROSION DEL SUELO
-  CONTROL DEL DRENAJE NATURAL
-  SUELO POBRE
-  VEGETACION POCO DENSA
-  BARRERAS TOPOGRAFICAS

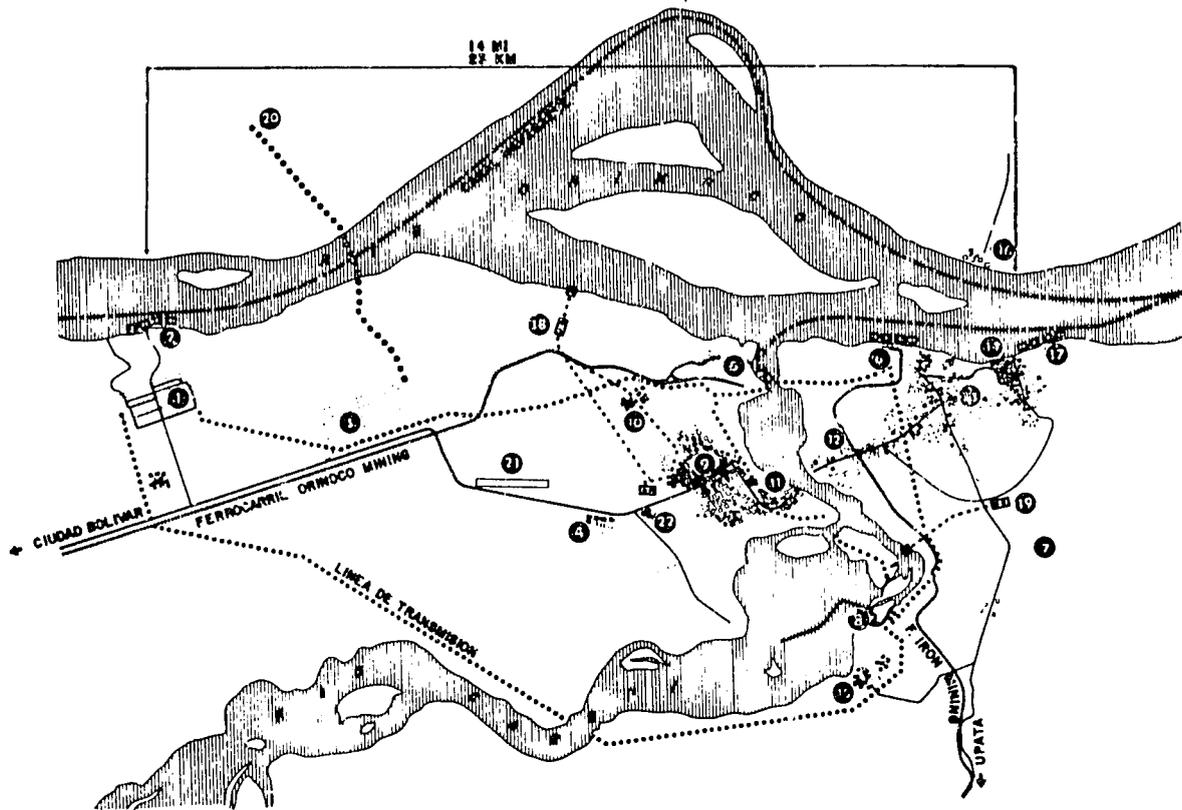
OPORTUNIDADES

-  VIENTOS REFRESCANTES
- ① AGUA ABUNDANTE PARA:
 - LA INDUSTRIA
 - LA NAVIGACION
 - LA ENERGIA HIDROELECTRICA
 - RIEGO SUMINISTRO
 - ESPARCIMIENTO

- ② SITIOS NATURALES UNICOS
- ③ TOPOGRAFIA SUAVE
- ④ UBICACIONES PARA LOS PUERTOS
- ⑤ REGIONES BOSCOSAS



V. CIUDAD GUAYANA: CONDICIONES EXISTENTES IMPUESTAS POR EL HOMBRE



INDUSTRIAS

- 1 PLANTA SIDERURGICA
- 2 PUERTO
- 3 SUBDIVISION INDUSTRIAL
- 4 SUBDIVISION
- 5 ORINOCO MINING COMPANY
- 6 IRON MINING COMPANY
- 7 SUBDIVISION INDUSTRIAL DE ILUMINACION
- 8 PRESA HIDROELECTRICA DE MACAGUA

PUNTOS COLONIZADOS

- 9 PUERTO ORDAZ
- 10 COUNTRY CLUB
- 11 CASTILLITO
- 12 DALLA COSTA
- 13 EL ROBLE
- 14 SAN FELIX
- 15 CAMPAMENTO CARONI
- 16 LOS BARRANCOS

SERVICIOS PUBLICOS

- 17 PUERTO SAN FELIX
- 18 SUMINISTRO DE AGUA PUERTO ORDAZ
- 19 SUMINISTRO DE AGUA SAN FELIX
- 20 CONDUCTO DE PETROLEO
- 21 AEROPUERTO
- 22 TORRE PARA TRANSMISIONES DE ONDA CORTA

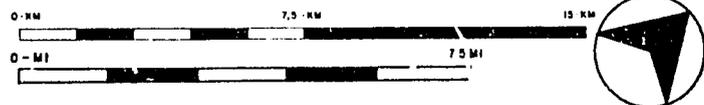
PROBLEMAS

GRAN DISTANCIA ENTRE LOS PUNTOS COLONIZADOS Y EL CENTRO DE CONTRATACION DE EMPLEADOS (23 KM. O 14.4 MI.) (DISTANCIA EN LINEA RECTA)
DESARROLLO DISPERSO
FALTA DE CONTINUIDAD
ESCAJEZ DE ALBAÑALES Y SUMINISTRO DE AGUA

OPORTUNIDADES

PLANTA SIDERURGICA, NUCLEOS DEL CONJUNTO INDUSTRIAL
PRESA DE MACAGUA, ABUNDANCIA DE ENERGIA
PUENTE SOBRE EL RIO CARONI
PUERTO SAN FELIX

CANAL DE AGUAS PROFUNDAS PARA NAVEGACION
HOSPITAL GENERAL EN CONSTRUCCION
SUMINISTROS DE AGUA PARA PUERTO ORDAZ Y SAN FELIX, EN CONSTRUCCION
HOTEL EN CONSTRUCCION
ESCUELAS NUEVAS



colegas venezolanos, iniciaron estudios para obtener informes topográficos, acerca de la vegetación, el clima, las características sociales, las actividades existentes y los modelos de desarrollo. Examinaron la situación sobre el lugar y aventuraron algunas suposiciones sobre las dimensiones probables de la población y la posible ubicación de los principales usos de la tierra. Basándose en estos juicios aproximados, se revisaron los proyectos específicos, ya planeados o en su proceso inicial de desarrollo, para poder decidir cuál, si es que alguno, debía suspenderse o transferirse a otro lugar. Resultó ser una tarea muy ardua detener toda actividad. El propósito fue de evitar una decisión negativa a menos que fuera esencial para lograr un objetivo más importante. El puente, o sea la más importante de las obras públicas en proceso de construcción, por fortuna quedó en un lugar excelente, y, sujeto a ciertas reservas, pudo avanzarse con él en esta ubicación. De la misma manera, se logró esto con la mayoría de los proyectos de construcción de viviendas. Solamente uno o dos fueron rechazados y eventualmente se ubicaron en otros lugares.

La acción rápida demostró ser esencial en varios otros frentes. Fue necesaria la ayuda inmediata para la localización de nuevos sitios para la instalación de viviendas de rentas bajas; para diseñar nuevamente los planos de los lugares de algunos proyectos de construcción de viviendas; para la identificación de los lugares apropiados o "áreas de recepción" donde había de permitirse que se establecieran los inmigrantes; para la preparación de las subdivisiones para permitir la venta rápida y el progreso de las parcelas industriales a los dos lados del río. Quizá el problema más dramático fue que el puente tenía que cruzar el río Caroni para conectar las actividades a los dos lados del río. De acuerdo con la evaluación que hizo el grupo, el puente debía acomodar el doble del tráfico y servir a los peatones y ciclistas en una forma más eficiente. Pero al aumento de capacidad no fue posible en virtud de que los trabajos ya se encontraban muy avanzados. Sin embargo, aún fue posible ajustar el diseño para permitir una separación del tráfico de automóviles y de bicicleta; y que los peatones pudieran cruzar a la sombra. El caso tuvo importancia porque el puente, en ese tiempo, era la mejora más valiosa solicitada por la

comunidad. También era un elemento visual crítico en virtud de su propia apariencia y de la vista memorable que ofrecería de la ciudad del futuro. El personal deseaba que el puente llegara a ser un símbolo de servicio para todo el pueblo; y tuvo la esperanza, de ser posible, de hacer que esta experiencia fuera tan importante para los residentes de Ciudad Guayana como el cruzar el Ponte Vecchio en Florencia o el puente de Galatea en Estambul. Al precio de una corta demora de un mes o menos, el personal pensó que podía lograr este propósito. Les fue concedida esta demora.

LOS DIAGNOSTICOS ECONOMICO Y SOCIAL

Sin embargo, pronto tuvieron que afrontar las principales alternativas de progreso. Las emergencias se hicieron inevitables. Pero las demoras eran un riesgo para las perspectivas de gran alcance. Pudiera exigirse un costo más serio si los elementos principales para la utilización de las tierras no estuvieran planeados. Las carreteras, puentes, parques y rutas para los transportes públicos y los mayores centros comerciales, gubernamentales y residenciales tuvieron que organizarse según normas de eficiencia de acuerdo con las necesidades futuras que, sin embargo, fueran capaces de guiar y acomodar las necesidades económicas comunes. Esta tarea demandó un análisis económico muy cuidadoso. Por ese tiempo, ya habían llegado otros economistas y comenzaron a encarar estos problemas juntos, es decir, con sus colegas venezolanos.

Lo primero que se hizo fue estimar el papel de la región de Guayana en la economía nacional, y después determinar las implicaciones para el nivel y carácter de actividad económica que pudiera progresar en la región. En los últimos 25 años, el crecimiento de la economía venezolana había alcanzado la impresionante cifra del 7% por año. Esto se debió en gran parte al descubrimiento y explotación de los yacimientos petrolíferos. Pero depender exclusivamente del petróleo era peligroso; y de acuerdo con las tendencias a largo plazo, el crecimiento que pudiera atribuirse a este recurso se debilitaría. Un decrecimiento relativo podría estimarse en función de las rentas públicas, intercambio de utilidades con el extranjero y las inversiones en general. En virtud de que la población

de Venezuela ha tenido un aumento de más del 3% por año, podrá demostrarse que Venezuela probablemente tendrá que cuadruplicar la producción total de sus mercancías y servicios en los próximos 20 años si es que ha de mantenerse el anterior ritmo de progreso. Dicho desarrollo podría lograrse solamente mediante una industrialización sustancial y diversa.^{1*}

El estudio de la industria existente en Venezuela demostró que se caracteriza por las actividades de montaje finales que requieren de importaciones sustanciales de productos intermedios y básicos. Un aumento en la producción de metales, productos de la petroquímica y maquinaria ligera y pesada, no solamente le brindaría a la economía Venezolana cierto número de productos intermedios y básicos, sino que también sería una gran contribución para obtener importantes utilidades por medio de intercambios con el extranjero, realizando exportaciones a otros países de América Latina y del mundo. Esta evaluación reforzó la justificación de la prioridad que el gobierno nacional concedió al desarrollo de Guayana. También estableció el marco para los pasos siguientes en la programación de las actividades económicas que habían de fomentarse en la región.

Para proteger las industrias y los conjuntos industriales que pudieran establecerse, los economistas formularon cierto número de opiniones:

La demanda venezolana y mundial de cada uno de los productos de la industria: una escala económica mínima; cooperación complementaria entre las industrias, y los enlaces que se derivan de las operaciones conjuntas; sus costos de competencia; los factores de transporte; y la influencia sobre cada industria potencial de lo existente, en sus fases iniciales de desarrollo, de una instalación para energía hidroeléctrica, un conjunto integral industrial de hierro y acero y un proyecto básico para la fundición de aluminio. Este examen preliminar señaló cuáles de estas industrias potenciales habrían de disfrutar en Guayana de ventajas en escala, en tecnología, bajos costos y recursos de calidad

superior, medios de transporte y la economía resultante de los enlaces y cooperación complementaria y por lo tanto probablemente tendrían una posición favorable por lo que toca a la competencia, lo que está muy de acuerdo con las metas fijadas por Venezuela para el progreso nacional y las exportaciones.²

A través de este ejercicio quedó identificado cierto número de prioridades para los proyectos industriales. Se trató principalmente de actividades que requerían de desembolsos de capital muy grandes; también debían ser modernas y eficientes, en virtud de que la mayor parte de ellas tendría competencia en el mercado mundial. Las más importantes fueron: hierro y acero; hierro esponjoso; aluminio; otros metales y productos metálicos; maquinaria pesada y equipo; productos electroquímicos; pulpa, papel y otros productos forestales. Los cálculos de la demanda, en Venezuela y otras partes del mundo, se prepararon para los productos de estas industrias. Las operaciones se planearon en función de diversas características: volumen, valor y valor adicional; fuerza de trabajo y ocupaciones; y las necesidades de ubicación y accesibilidad y espacio. La ocupación siguiente se proyectó hacia las actividades de servicio; y entonces, según el análisis de las tendencias referentes al número de miembros de las familias y las proporciones de la fuerza de trabajo en relación con la población, fue posible levantar censos aproximados de la población. Así, los economistas pudieron complementar las proyecciones demográficas con los cálculos sobre la población futura, basados en los grados anticipados de actividad económica. Estos informes dieron a los planificadores de la utilización de las tierras la información necesaria para determinar la escala, ubicación y relaciones de los usos de la tierra y las necesidades de los sistemas de transporte, comunicaciones, servicios y construcción de viviendas en favor de estas actividades.

Los resultados primeramente se limitaron a simples aproximaciones y requirieron una cierta elaboración de su finalidad y alcance. Por ejemplo, la demanda a largo plazo de los productos de las industrias principales, se analizó en una forma intensa. También se llevó a cabo una investigación especial de las funciones de la región de Guayana si es que

* En las páginas 65-68 hallanse las citas bibliográficas.

Venezuela fuera a participar en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. En virtud de que una gran parte de los alimentos para la población se importa actualmente de otras regiones, se ha iniciado una serie de estudios agrícolas y experimentos. El propósito fue de evaluar las posibilidades de aumentar la participación de los productos que podían producirse económicamente en Guayana, especialmente en el área del delta del Orinoco. También se llevó a cabo un esbozo de la estructura económica de la región. En éste se incluye un análisis de las demandas de la región (consumo, inversiones y exportaciones) y de sus fuentes de suministros (producción e importaciones). Para lograr esto, los economistas estudiaron las demandas nacionales y regionales de productos y servicios. Entonces se hizo un cálculo de la posible participación de la región de Guayana. Los cálculos adicionales suministraron información sobre la producción de todos los otros productos y servicios. Estos datos, a su vez, formaron la base para hacer los cálculos del nivel y la distribución de las utilidades.

También fue esencial hacer una estimación de las inversiones a largo plazo requeridas. El análisis tomó en cuenta las propuestas de sondeo para el desarrollo de las fuentes de recursos, la industria pesada y otras actividades de producción. También quedaron comprendidas las necesidades de la construcción de viviendas, transportes, servicios públicos, el centro urbano, otros centros comerciales y otras actividades de servicios. El programa de inversiones de gran alcance, planeado para los períodos de 1963-1966 y 1967-1975, fue revisado por Cordiplan, la oficina nacional de planeamiento. Finalmente, con base en estos proyectos, se estableció un programa preliminar de financiamiento. Se espera que una parte importante de este financiamiento provenga de otras fuentes ajenas al gobierno venezolano incluyendo el capital privado extranjero y del país y los préstamos de proyectos internacionales públicos. A pesar de todo, las inversiones totales por parte del gobierno de Venezuela en la región serán aproximadamente de más de 540 millones de dólares para el período de 1965-1968 y de 1,485 millones de dólares para el período de 1969-1975, o sea, un 10% aproximadamente de la inversión total de Venezuela durante los dos períodos. El hecho de que la región bien pudiera suministrar

una quinta parte de la producción del país y de sus exportaciones, sirvió para justificar la asignación de dichas vastas fuentes de capital para estos propósitos.³

Aún podría decirse mucho más acerca de las investigaciones económicas requeridas para orientar los planes para la utilización de las tierras y el desarrollo económico en Ciudad Guayana, pero debemos detenernos en este punto. Será suficiente decir que los resultados fueron útiles; pero necesariamente fueron tentativos y sujetos a una estimación. Por fortuna, ahora será posible estar protegidos contra los errores más serios mediante una revisión periódica de las suposiciones y perspectivas.

Pero, ¿qué hay de las dimensiones sociales del programa? Es evidente que éstas también fueron objeto de atención. Por ejemplo, los planificadores tuvieron que contar con más informes referentes a la población que actualmente vive en Ciudad Guayana y algunos de los problemas de ajuste que se abordaron durante el proceso de transformación. Ellos sólo tuvieron nociones fragmentarias vagas acerca de cómo estaba constituida la población, de cómo estaba experimentando cambios y cómo sería posible que cambiara en el futuro. También tuvieron que evaluar las corrientes más críticas abordadas por la población, y cómo, si es que en modo alguno, la técnica del desarrollo pudiera desplegarse para aligerar estos problemas. Sin causar mucha sorpresa, tomó mucho más tiempo del calculado recopilar esta información básica, debido a que se presentaron dificultades para contar con un personal capacitado y para montar los estudios sociales necesarios.

Para comenzar, un antropólogo social fue contratado para vivir en la localidad con el propósito de que observara las costumbres y la forma de vida de los emigrantes y sus reacciones a los cambios que se determinarían en ellos. También se inició un programa "piloto" experimental de construcción de viviendas ayudándose a sí mismos. Además, se hicieron investigaciones sobre la salud, nutrición, viviendas y modelos de erogaciones familiares. Se llevaron a cabo otros estudios que trataban de la postura de la población local con respecto a la autoridad y a los cambios, y de la importancia que ellos atribuían a los servicios públicos específicos y a las mejoras físicas. Posteriormente, se contrató a un especialista para establecer y mantener

una investigación constante del número y características de los emigrantes a la región. Finalmente se intentó un tipo de investigación original, la primera en una área de desarrollo, y consistió en determinar cuáles elementos se percibían o se consideraban importantes en el medio ambiente físico por parte de los residentes de diversas procedencias. Se espera que los resultados prueben algunas de las suposiciones que los planificadores están haciendo en el plano visual.

Estas investigaciones, algunas de las cuales aún están en proceso, demostraron ser de utilidad en varias formas. Por ejemplo, uno de los hechos que indicaron fue el bajo índice de comprensión del programa de desarrollo de parte de la población, y la necesidad de más vías de comunicación entre el personal y la comunidad local. Se hizo hincapié en el predominio de los problemas serios en la salud pública, nutrición y familias deshechas. Se confirmaron algunas de las diferencias en los valores obtenidos por los planificadores, referentes a las necesidades de largo alcance de la comunidad futura en comparación con los intereses más inmediatos de los residentes actuales. Se hizo notar la efectividad limitada de los programas existentes y la importancia creciente del papel de la localidad en las decisiones sobre el desarrollo. Finalmente, el personal se sensibilizó y se despertó un interés creciente en los problemas y necesidades de los grupos más humildes en la población.

LAS METAS DE LOS PLANES PARA UTILIZAR LA TIERRA

En tanto que estos estudios se estaban llevando a cabo, los planificadores del uso de la tierra estaban muy ocupados tratando de liberarse de algunos de los problemas de operación planteados por la explosión demográfica de la ciudad. En 1950, Ciudad Guayana tenía una población de 4,000 habitantes; por 1961, ya había 42,000 habitantes; en 1962, eran 50,000; y en 1964, 70,000. La población que se había calculado era de cerca de 100,000 para 1966 y de 400,000 para 1975. La necesidad de contar con agua, energía, albañiles, carreteras, viviendas, escuelas, hospitales y vías de comunicación, saltaba a la vista. Los proyectistas habían estado ocupados en la improvisación de las respuestas a estos problemas inmediatos. Pero ahora ellos te-

nían que concentrarse en idear una técnica de desarrollo para orientar las decisiones apropiadas y para asegurar una integración ordenada de los establecimientos modelo diseminados.

Esta tarea hizo surgir problemas relacionados con los objetivos y criterios que los planes deberían satisfacer. Los proyectistas sabían por supuesto, que las metas eran complicadas y que deberían examinarse nuevamente con cierta periodicidad. Algunos propósitos que requerían un tiempo mayor podían muy bien sufrir ciertos cambios. Unos eran oscuros y su determinación no era fácil; otros, eran susceptibles de adquirir más o menos importancia con la experiencia. Las apreciaciones se hicieron aproximada y rápidamente. Las motivaciones personales eran susceptibles de afectar los juicios y la acción. A pesar de estos problemas, la CVG y el Centro Mixto tuvieron que desarrollar un sentido más claro de las cosas que esperaban llevar a cabo.

La más importante y formal de las metas establecidas por la CVG, fue fomentar el progreso económico y asegurar como mínimo que el programa de desarrollo no se vería obstaculizado por una construcción inadecuada de viviendas y por malos servicios públicos. Para descargar esta responsabilidad, las necesidades debían calcularse y determinar sus tiempos requeridos, debía crearse un registro rutinario de las actividades de desarrollo y establecerse propósitos factibles, término para los plazos y algunos mecanismos de coordinación. Por supuesto, la tarea inmediata consistía en asumir la herencia de la infraestructura esencial, y después permanecer de frente a estas necesidades hasta el grado en que fuera posible hacerlo. Los cálculos hechos inicialmente fueron necesariamente aproximaciones. Las revisiones resultaron inevitables cuando se obtenía más información y se ganaba más experiencia relacionada con la capacidad y las mejoras posibles en la estructuración de los mecanismos. El tamaño del problema y las fuentes de recursos limitadas también requirieron un principio de esfuerzo y sacrificio. Por lo tanto, hubieron de tomarse decisiones difíciles con respecto a los problemas que debían abordarse en primer lugar. Después de discutir mucho, finalmente se acordó que los problemas de la construcción de viviendas, educación y gobierno local iban a recibir la

más alta prioridad, debido a que probablemente habría fallas importantes en ellos que pudieran retardar todos los esfuerzos encaminados al desarrollo.

Uno de los objetivos relacionados consistió en crear un medio ambiente que fomentara, no que simplemente diera cabida, a las actividades económicas deseadas. Esta fue otra expresión del propósito de alentar el crecimiento económico. Uno de los efectos de esta finalidad fue el de inclinar la balanza en favor de la construcción de una sola ciudad que serviría para integrar los puntos de desarrollo diseminados más bien que crear una ciudad nueva independiente en la parte sur de los talleres siderúrgicos. Este discernimiento estuvo influenciado en parte por la apreciación más elevada de la estructura inferior y otros costos de desarrollo en las cercanías de la planta siderúrgica, por las economías exteriores que fluirían como consecuencia de asociar los establecimientos nuevos con los ya existentes, por la probable oposición política para las ubicaciones en lugares nuevos, y por las mayores medidas de seguridad y de flexibilidad que dicha asociación daba a cualquier síntoma de desarrollo determinado, en caso de que los proyectos hubieran sido optimistas. Otra implicación más fue la necesidad de establecer una prioridad de primer grado a la provisión de facilidades que atraerían al personal directivo clave, así como también a los profesionales y trabajadores capacitados. Los cálculos de costos y beneficios no podían formularse precisamente en ese momento. Pero el peso de la opinión se inclinó a favor de que las buenas escuelas, vecindades bien diseñadas, un sistema de comunicaciones mejorado, instalación de tiendas y centros de recreo y una disposición urbana atractiva ayudarían a reducir el traslado de trabajo y a aumentar la posibilidad de que el personal esencial sería alentado a venir y permanecer en la ciudad.

También había otros propósitos. Eran secundarios pero conservaban su influencia. Los principales eran: 1) el deseo de disminuir la participación pública en la carga administrativa e inversiones; 2) la intención de crear una disposición económica y flexible y utilización de las tierras por períodos, lo cual reduciría el riesgo y los costos de un desarrollo prematuro, llevar al mínimo los desembolsos de la infraestructura durante el período de desarrollo, y al máximo la accesibilidad

en términos de tiempo y costos para todos los habitantes de la ciudad después de las fases iniciales de desarrollo; 3) la resolución de captar nuevamente los aumentos de valor producidos por las inversiones masivas de infraestructura por parte del gobierno; 4) el deseo de fomentar niveles elevados de diseño y de análisis profesionales, en parte para poner un ejemplo para programas futuros de desarrollo regional en Venezuela, y en parte debido a la atracción que ejercen dichos niveles sobre firmas con inventiva y personal para la región; 5) la resolución de diversificar los modelos residenciales y aumentar la variedad para la elección por lo que toca a las formas de vivir y facilidades sociales para todos los elementos de la población, sin importar sus promedios de utilidades; 6) la intención de alentar más bien que retraer las fuerzas del mercado, siempre que sea posible (a menos que los resultados fueran sin género de duda y en gran parte incompatibles con otros propósitos y normas) con el objeto de dar un ímpetu extra a los procesos del crecimiento.

Estas metas tenían que ser formuladas, y en muchos casos así lo fueron, en forma más específica para orientar la opinión. También tuvieron que ser interpretadas y aplicadas en un medio ambiente administrativo y social específico caracterizado por reducciones en el personal e importantes diferencias en los hábitos de trabajo y en los niveles de eficiencia. Además, la CVG esperaba del personal tanto venezolano como del Centro Mixto que respetara su estilo administrativo. Esto significó entre otras cosas, tomar decisiones centralizadas, normas elevadas de honestidad, lealtad a los lineamientos y dirección de la CVG, y excepto para el personal superior por escalafón, contactos cautelosos y limitados con grupos o dependencias de fuera.

Para ser exactos, en casos específicos algunas de estas consideraciones fueron más importantes que otras. Pero en los principales, estas normas por lo general ejercieron influencia en las decisiones fundamentales. Le dieron forma a la evolución de los planes de acción de la CVG en la construcción de viviendas y educación, al establecimiento de zonas residenciales incluyendo los centros de recepción para emigrantes, a los procedimientos para la venta y arrendamiento de terrenos, a la ubicación, tiempo y método

para establecer el centro comercial, las rutas y el diseño de un sistema de circulación y la elección de una forma lineal como el principal marco de utilización de las tierras de la ciudad.

LA PREPARACION DE LOS PLANES PARA USO DE LA TIERRA

La esencia de un plan para uso de la tierra se basa en las relaciones propuestas entre las principales actividades en una región y su medio ambiente físico. Estas relaciones son muy complicadas e independientes entre sí. Se desenvuelven gradualmente después de estudiar la posible acción mutua de muchos de los elementos componentes. Entre éstos pueden citarse el terreno, el proceso existente de desarrollo, las funciones y ubicaciones factibles, las principales áreas de actividad, los diversos esquemas de transportación y cierta variedad de formas de urbanización que bien pudieran servir a los propósitos de desarrollo. Unos cuantos ejemplos ayudarán a ilustrar la forma en que los planes para la utilización de las tierras se desarrollaron finalmente en Ciudad Guayana.

El sistema de transportes: El problema principal para la utilización de la tierra surgió de cuatro hechos: 1) el lugar era muy grande; 2) una gran mayoría de las actividades debían ubicarse en la lejana parte occidental en vista de la ubicación de la planta de acero; 3) una gran proporción de la población de escasos recursos ya había fijado su residencia en la parte oriental del Caroni; 4) una región natural de una belleza extraordinaria estaba situada en la parte sur de la cuenca del Caroni. En tales circunstancias, los transportes, que siempre son un elemento básico en los planes para la utilización de las tierras, adquirieron una importancia excepcional. Era necesario un sistema de transportes que pudiera brindar un movimiento con un costo relativamente bajo, rapidez y sencillez, entre los lugares de trabajo y los de residencia. También se tenía la esperanza de que el nuevo sistema fuera flexible y activara la utilización de la tierra y el trazo visual en diferentes fases del curso del desarrollo. La organización de las actividades debía afectar el volumen y tipo del tráfico; pero el trazado y el diseño de las rutas del

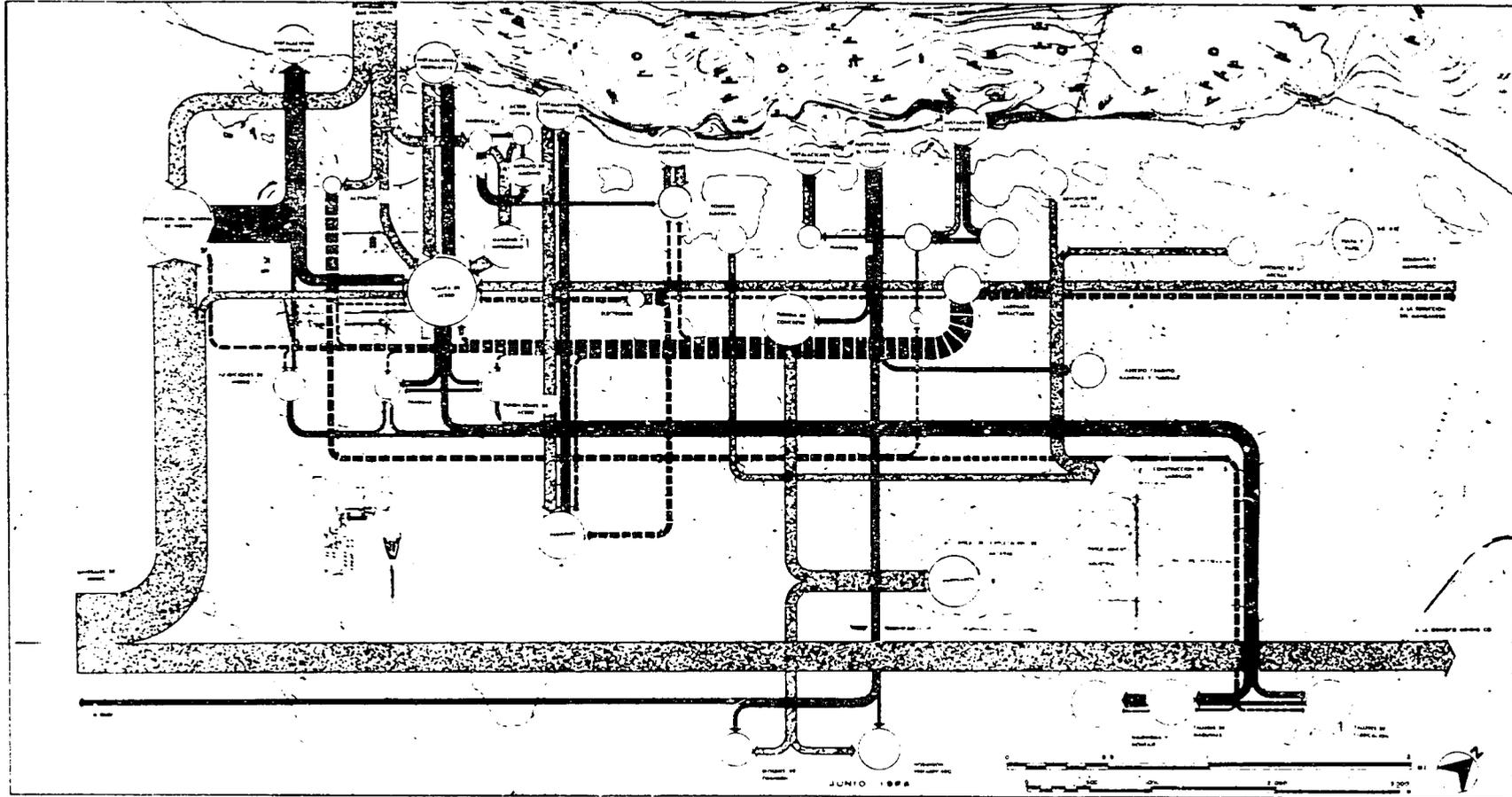
sistema de circulación debía a su vez, afectar la ubicación de ciertas actividades específicas tales como las referentes al distrito comercial del centro de la ciudad, las áreas residenciales con mayor densidad de población y el centro cultural y cívico. Por lo tanto, los efectos de interacción de la utilización de la tierra y el sistema de circulación tenían que examinarse sistemáticamente para asegurar que la graduación y desarrollo de un sistema se enlazaran y reforzaran la graduación y desarrollo del otro.

El personal formuló cierto número de alternativas para la circulación y utilización de la tierra, y las aplicaron como prueba con la ayuda de una computadora de alta rapidez. Se varió la distribución de la población, los diferentes niveles de utilidades, las ubicaciones de los hogares y empleos y la variedad en la forma de viajar (autobuses, taxis, "por puestos" y automóviles). Estos estudios hicieron posible estimar las formas preferidas de viajar y los volúmenes de tráfico probables para cada una de las alternativas. Esta información suministró la base para algunos de los cálculos subsecuentes de la longitud y el trazo de las carreteras, el tipo del servicio de transporte en masa y los puntos clave de transferencias. Los estudios también sirvieron para orientar la ubicación y construcción de las instalaciones más importantes, la reservación del terreno para la red de transportes y la evaluación de las necesidades de funcionamiento y costos.

Dadas las dimensiones de la ciudad y su probable baja densidad de población durante muchos de los años próximos, un sistema de tránsito de gran capacidad, con derechos de vía exclusivos difícilmente merecería un costo elevado. Entonces, los planes para la utilización de la tierra y transportes presuponían el uso de un número considerable de automóviles y un sistema de camiones o vehículos equivalentes transitando por las calles públicas —quizá cubriendo distancias cortas con derechos de vía por separado.

Sin embargo, la solución final no dio como resultado la disminución de los costos de los transportes. Una evaluación económica de los planes de transportación indicó que cuando la ciudad tuviera una población de 250,000 habitantes, se invertiría aproximadamente del 12 al 16 por ciento de las utilidades disponibles en los transportes.⁵ Esta cifra es

VI. ESQUEMA PARA IDENTIFICAR LAS ZONAS DE SERVICIO DESTINADAS AL CONJUNTO DE LA INDUSTRIA PESADA



Este diagrama indica las principales corrientes de materiales y mercancías dentro del conjunto de la industria pesada que fue propuesto. Las líneas claras indican la corriente de materias primas desde sus fuentes de origen hasta las industrias apropiadas; las líneas oscuras señalan la corriente de productos terminados y parcialmente terminados. El ancho o grueso de las líneas da una idea de las intensidades relativas de las corrientes de materiales.

muy elevada. Los datos disponibles para algunas ciudades en cierta forma comparables, en los Estados Unidos, son algo semejantes (Los Angeles 16% ; Cleveland 14% ; y Chicago 13%) ; pero los ingresos en los E.E. U.U. son mayores y el costo de los transportes acusa una tendencia a elevarse en proporción directa a los ingresos.⁶ Sin embargo, no es del todo sorprendente que el costo de los transportes deba ser alto. Refleja las dimensiones del lugar, las densidades bajas y la separación extrema entre la planta de acero en la parte occidental y las áreas residenciales de San Félix al oriente. Además, las instalaciones no podrán ser utilizadas con toda eficiencia debido al tráfico que tiene un flujo muy intenso. Sin embargo, al pasar del tiempo, con el crecimiento subsecuente de la parte occidental de la ciudad, se espera que disminuyan el viaje, trabajo y los costos relativos a los transportes. Además, los costos comparativos son engañosos en vista de las represiones. Las densidades bajas fueron prácticamente inevitables para el grueso de la población, especialmente en los establecimientos de cabañas de rentas bajas. También hubo riesgos mayores y posiblemente mayores costos, a su vez, para la construcción de una ciudad nueva cerca de la planta de acero. En tales circunstancias, probablemente no hubo una alternativa factible o menos costosa.

Los centros industriales. El propósito o tarea del sistema de circulación consiste en enlazar varias regiones de actividades diferentes. Ciudad Guayana tendrá numerosos centros que servirán para propósitos diferentes. Una de las tareas principales de los planificadores del uso de la tierra fue la de identificar y suministrar las características especiales y requisitos de estos centros, de tal manera que se pudieran reforzar entre sí, y su posible contribución al crecimiento y desarrollo de la ciudad.

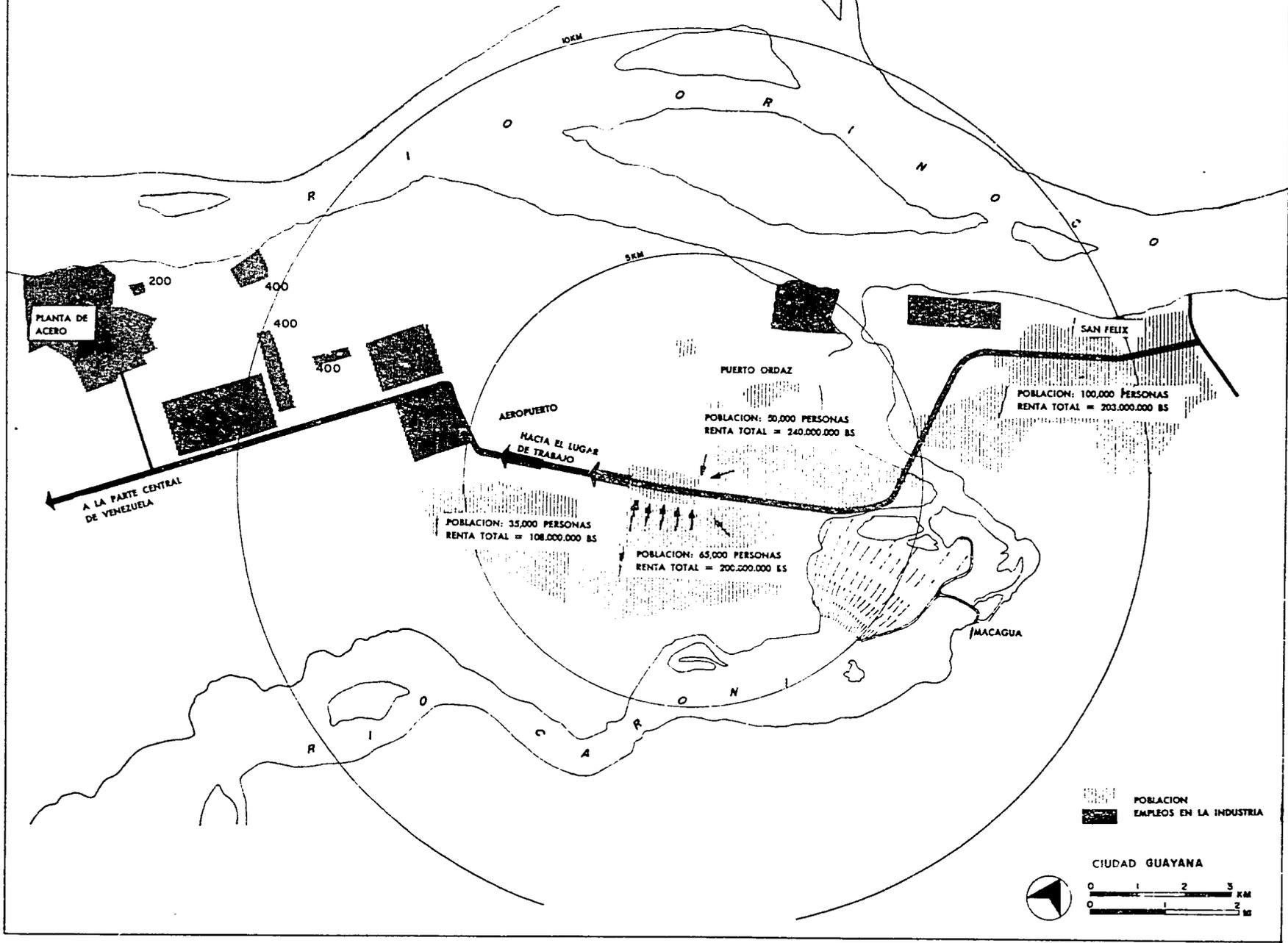
Uno de los más importantes fue el centro para la industria pesada. Está claro que el futuro de Ciudad Guayana dependería en gran parte de la eficiencia de sus industrias básicas. Esto ciertamente estaría sujeto en parte a la ubicación de estas regiones activas y a las instalaciones que les dan servicio. Por fortuna, la solución resultó ser relativamente sencilla. La ubicación óptima era claramente el límite occidental extremo

de la localidad. La planta de acero ya se había montado en ese lugar. Además, la región es muy accesible desde el oriente hasta las rutas de transporte por tierra y por agua. Está situada en la dirección de los vientos que vienen de la parte restante de la ciudad, eliminándose en esta forma casi la totalidad del humo, olores y otras molestias. También cuenta con grandes cantidades de tierras útiles, de tal manera que todo el conjunto de la industria pesada podía concentrarse en la misma zona. Esto facilita un intercambio fácil entre los materiales y mercancías dentro del conjunto; y el tráfico de los camiones pesados originado por la industria puede llegar a los mercados domésticos sin tener que pasar por la ciudad.⁷

Por consiguiente, se organizaron zonas de utilización para esta región. Dentro de estas zonas, se tomaron provisiones para: 1) la planta de acero y los procesos de reducción de los minerales así como las fundiciones y las forjas que tienen una estrecha relación con estas actividades; 2) las industrias químicas que requieren instalaciones portuarias y que tienen intercambios con los talleres siderúrgicos; 3) la planta para proceso del aluminio; 4) las industrias de materiales de construcción, ubicadas cerca del área de extracción y con acceso a los puertos y a las carreteras; 5) la zona destinada a la producción de maquinaria pesada, cercana a las áreas residenciales, debido a su gran concentración de empleados; y 6) la reserva industrial que debe permanecer como granjas de hortalizas hasta que se requiera para áreas industriales.

Aunque las industrias pesadas constituyen las principales actividades de la región, fueron en gran parte de capital intensivo y no brindaron suficientes empleos. No solamente hubo que anticipar otras actividades económicas, sino que tuvieron que ser fomentadas. Uno de los medios consistió en suministrar lugares atractivos y facilidades para áreas de industria ligera. Las investigaciones revelaron muchos sitios factibles. Dos de ellos estaban en el lado oriental del Caroni, y se hicieron progresar para fomentar la expansión de las actividades económicas y los empleos en la comunidad más vieja. La mejor ubicación inicial en el lado occidental, con el servicio de muchas carreteras y fácilmente accesible para los trabajadores empleados, estaba al oriente del área

VII. POTENCIAL DEL MERCADO PARA EL CENTRO COMERCIAL, EN 1970



de la industria pesada. Este lugar fue dividido en zonas especializadas. Una de ellas servirá para la fabricación orientada al consumidor ligero; otra será una área para manejo de mercancías y tendrá instalaciones para ventas al mayoreo, almacenamiento, transportación de carga y una terminal; aún otra más servirá para instalaciones comerciales del aeropuerto y como un centro de orientación e información para los visitantes que van a la ciudad. También existen planes para un centro de servicio y entrenamiento especial que estará situado cerca de las áreas residenciales de ingresos bajos, y que incluye una escuela vocacional y talleres, así como algunos servicios sociales y comerciales.⁸

El Centro Comercial: Otro centro de actividad prominente fue el distrito comercial principal. Es el área crucial en cualquier ciudad, y esto es especialmente cierto en el caso de Ciudad Guayana, en virtud de que este centro será uno de los elementos dominantes en la ubicación de las vecindades y el crecimiento de la ciudad. Se trata de una área que requiere las mejores facilidades de transportación y una accesibilidad máxima para mayor número posible de personas, o más probablemente el mayor volumen de compras. Si se satisfacen estas condiciones, serán atraídos los establecimientos para ventas al menudeo más importantes y las oficinas administrativas principales para negocios y servicios de negocios. El resultado también será el más alto valor de las tierras y las construcciones; y es muy probable que se trate del único elemento lucrativo más provechoso en el desarrollo de la ciudad. No se trata por supuesto de una consideración sin importancia para una agencia que deberá arriesgar inversiones importantes de infraestructura, la mayor parte de las cuales no producen beneficio alguno hasta después de muchos años.

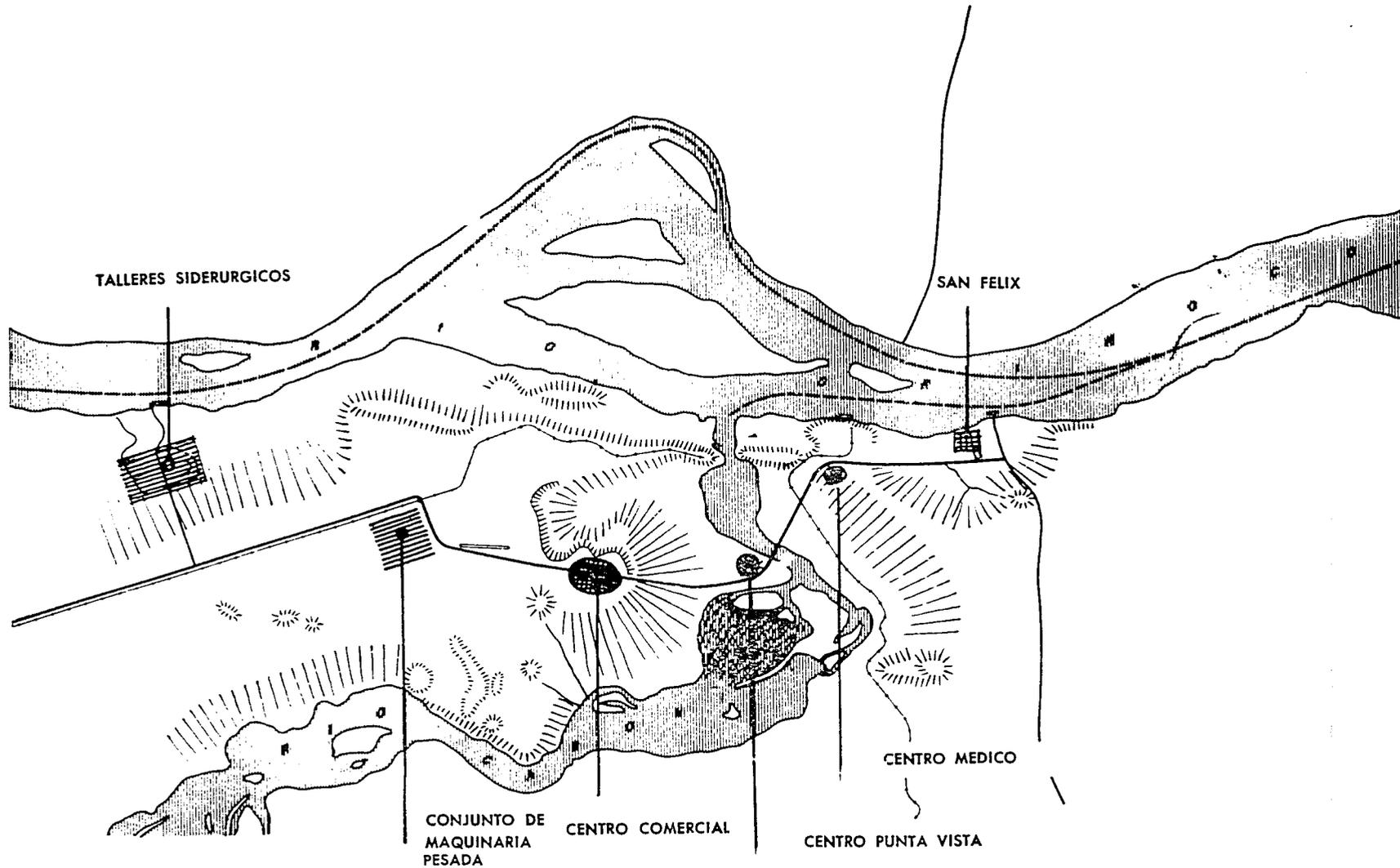
La región denominada Alta Vista fue la seleccionada finalmente para ser el centro comercial de Ciudad Guayana. La decisión se basó en numerosas consideraciones. El centro podrá extenderse con facilidad y a un costo bajo. Las mejores ubicaciones para el grueso de las nuevas áreas residenciales para todos los elementos de la población de Ciudad Guayana, están al norte, al sur y al este de Alta Vista. Dentro de poco tiempo esta zona gozará de una posición de acce-

sibilidad máxima para la población y para el potencial de compras, y a las áreas industriales principales, la carretera regional y el aeropuerto. En términos de costo y conveniencia, el terreno llano se adapta bien al tráfico comercial y de los peatones. Finalmente, este es el más importante lugar situado entre las áreas industriales y residenciales, y por lo tanto será una ayuda para el enlace de las dos zonas, tanto funcional como visualmente.⁹

El Centro Cívico: Toda ciudad contemporánea con aspiraciones ambiciosas para el futuro dedicará una atención muy especial a sus centros culturales, educativos y cívicos. Para Ciudad Guayana, este problema fue excepcionalmente difícil. Aislada de los principales centros de población de Venezuela, incapaz de competir con Caracas en términos del nivel y calidad de las instalaciones y servicios, fue a pesar de todo, esencial para la creación de un medio ambiente que ayudaría a inducir a los especialistas capacitados a dirigir o sostener las diversas actividades económicas y sociales de la región. Por lo tanto, el personal directivo prestó una esmerada atención a la selección de la zona, las instalaciones y el medio ambiente vecino, para la concentración más importante de las actividades culturales y cívicas.

Punta Vista fue el sitio seleccionado. Se encuentra situada en el corazón de un valle central, cerca de las características agrestes del medio ambiente natural, las cataratas del Caroni y la confluencia de los ríos Caroni y Orinoco. Tuvo las ventajas adicionales de contar con un terreno variado e interesante, así como una visibilidad excelente desde las pendientes que la rodean. Dentro de esta área, se destinó cierto espacio para un centro cívico (incluyendo una iglesia y edificios municipales) junto a una plaza (pública) donde pudieran llevarse a cabo las actividades de ceremonias religiosas y cívicas más importantes. También se tomaron medidas para un centro educativo, incluyendo eventualmente una escuela técnica, un establecimiento para investigaciones, un hotel, clubes, una biblioteca, un museo y otras construcciones destinadas para servir las necesidades industriales y de crecimiento de la región. El extraordinario medio ambiente natural que rodea las cataratas, será destinado para parque público de distracción

VIII. UBICACION DE LOS CENTROS PRINCIPALES



La Avenida Guayana servirá como columna vertebral para los principales centros de actividad en la ciudad. Los centros serán muy accesibles desde el punto de vista visual y funcional, entre sí y con respecto a los distritos residenciales adyacentes.

y recreo. Eventualmente se incluirá un lago para barcas, un jardín botánico, un jardín zoológico, un local para aves, un desembarcadero y otras instalaciones para servicio de un público de numerosas y variadas preferencias y gustos. Como elemento final, los planes piden una zona residencial atractiva adyacente a este centro. Si se llevara a cabo como está planeada, los edificios e instalaciones diseñadas deberán proporcionar un medio ambiente espléndido y funcional en tres dimensiones que será el símbolo de las instituciones primordiales que le darán una forma definida a la vida en la ciudad.¹⁰

Los establecimientos existentes: La decisión de hacer que Ciudad Guayana fuera una comunidad sencilla impuso una obligación a los planificadores, que consistió en relacionar los proyectos para las nuevas áreas industriales, el distrito comercial, el centro cívico y cultural y el sistema de circulación con las comunidades existentes en San Félix y Puerto Ordaz. Haciendo de lado por el momento los asuntos de orden político y social comprendidos, muy complicados por cierto, claramente resultó ser esencial identificar las funciones que los establecimientos más antiguos desempeñarían en la metrópoli del futuro.

San Félix, la comunidad establecida sobre el lado oriental de la ciudad, fue originalmente un pequeño pueblo dedicado a las actividades de mercado, pero su crecimiento surgió con la aparición de nuevas tareas. Su puerto será en el futuro un punto principal para la entrada y salida de los productos de toda la región sudoriental de Venezuela. San Félix y sus áreas adyacentes de El Roble y Dalla Costa también se habían convertido en los principales centros de recepción para los emigrantes a la región. Puerto Ordaz, por otra parte, se estableció y aún funcionaba como una zona residencial para los empleados de la Orinoco Mining Company. Construida por el año de 1950, quedó ubicada casi a la mitad de la distancia entre San Félix y las nuevas áreas industriales. Los Ranchos, viviendas de carácter temporal levantadas por los residentes, y el desarrollo especulativo florecieron, sin embargo, en la región de Castillito al oriente, especialmente a lo largo de la carretera, que conecta Puerto Ordaz con el Caroni y los establecimientos más antiguos sobre el lado oriental del río.

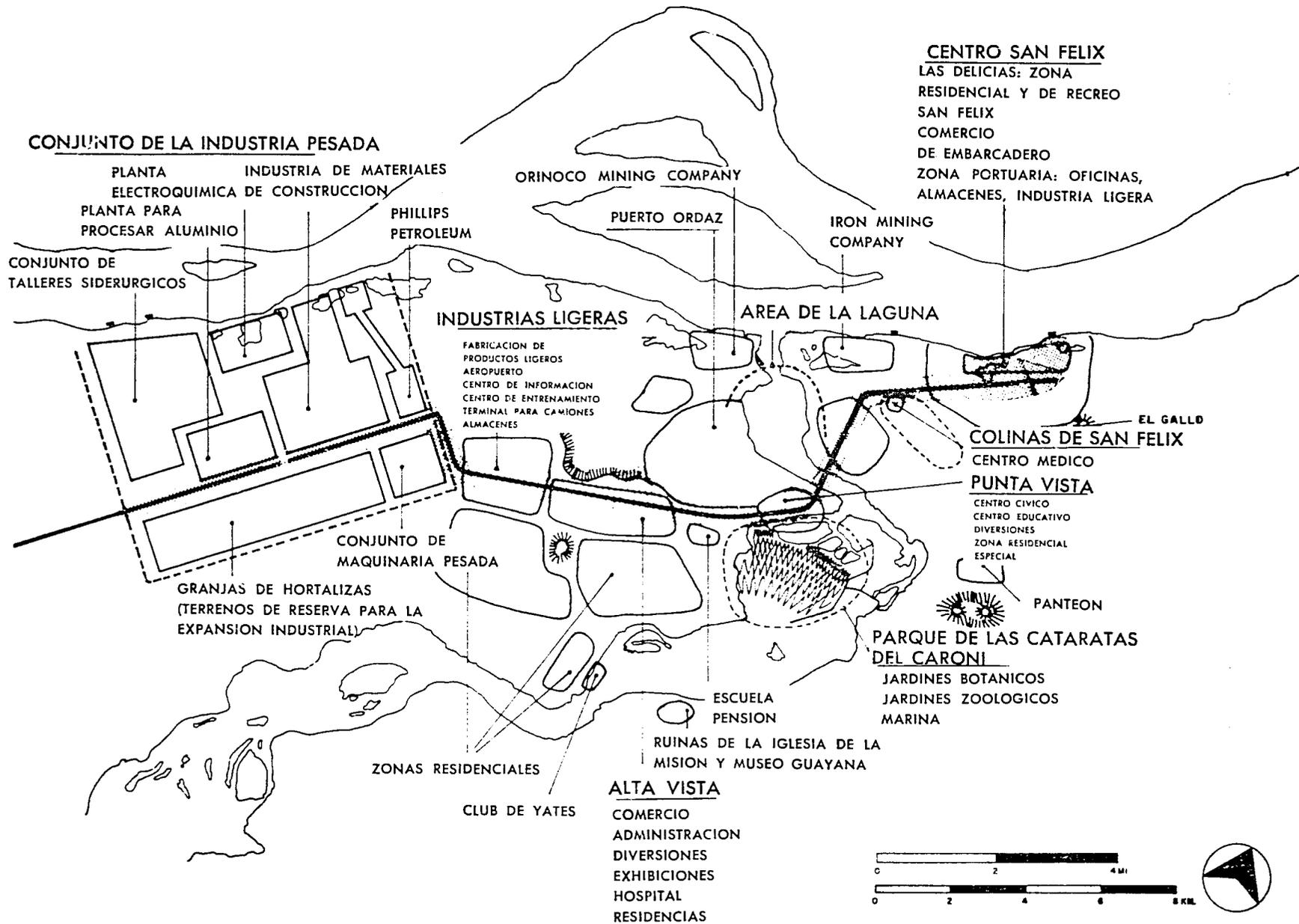
El crecimiento tan intenso también convirtió grandes segmentos de las áreas en cuestión en barrios bajos en desordenado crecimiento.

Fue necesario tomar cierto número de medidas. Se requirieron algunas mejoras para la salud e instalaciones para deshecho de los desperdicios. Se determinó la necesidad de un mayor número de escuelas, viviendas, servicios sociales y lugares para recreo. Los mercados y la zona comercial tuvieron que extenderse, los medios de transporte y los servicios se modernizaron, además de reestructurar la zona ribereña. Para tener la seguridad de que se dieran estos pasos, se incorporaron programas escalonados, con prioridades variables, a los planes de desarrollo para Ciudad Guayana.¹¹

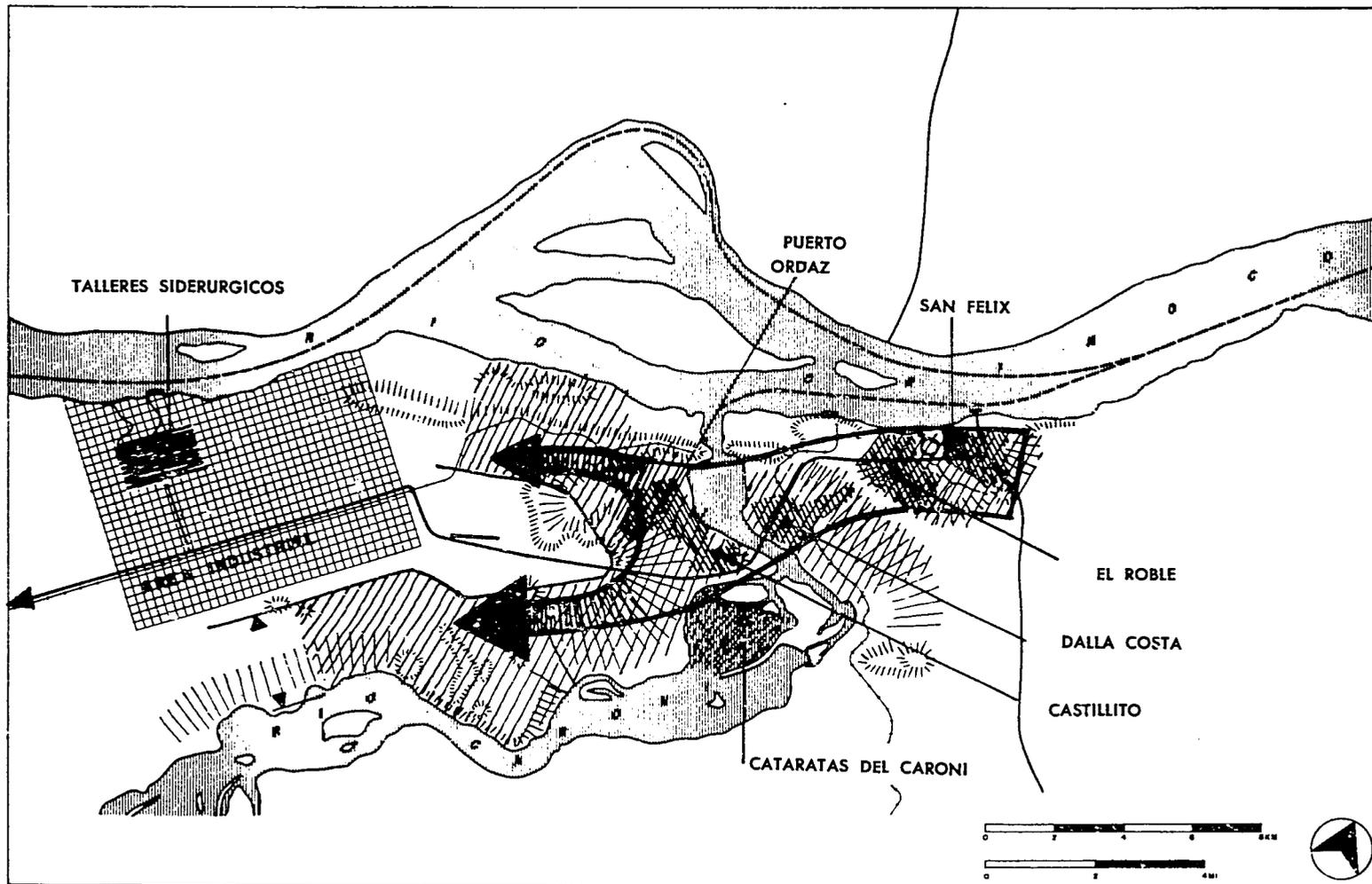
Sin embargo, aún había de resolverse un problema clave. ¿En qué forma los progresos en las zonas viejas iban a relacionarse con el crecimiento en conjunto en la parte occidental del Caroni, de tal manera que una sola comunidad urbana emergiera a la larga? Había dos soluciones. La primera consistió en fomentar la expansión de San Félix y El Roble hacia el occidente. Entonces, ya podía dirigirse y planearse el crecimiento futuro; las actividades existentes no tenían que entorpecerse; y mientras tanto, podían dedicarse los esfuerzos a construir la nueva ciudad y a mejorar el funcionamiento de los establecimientos anteriores. El segundo recurso consistió en conectar la atención a una carretera lineal principal. Esta arteria comunicaría las áreas aisladas; facilitaría el movimiento entre todas las partes de la ciudad; y daría servicio a otras carreteras urbanas, permitiendo así un acceso fácil desde todas las zonas residenciales. También pueden construirse desviaciones cuando el volumen del tráfico alcance los grados máximos permisibles.

Avenida Guayana: Quizá la característica más difícil de la ciudad sobre la cual pueda ejercerse determinada influencia es la forma en que la aprecian las personas que viven en ella. El sensible diseñador urbano está constantemente al acecho de elementos que pueda manipular para lograr ciertos efectos dados. Pero muchas veces se ve traicionado por reacciones que no había previsto, como si se tratara de factores que están fuera de su alcance. A pesar de estas limitaciones, una de sus funciones principales es la de sacar

IX. PLAN DE ACTIVIDADES PARA CIUDAD GUAYANA: 1970

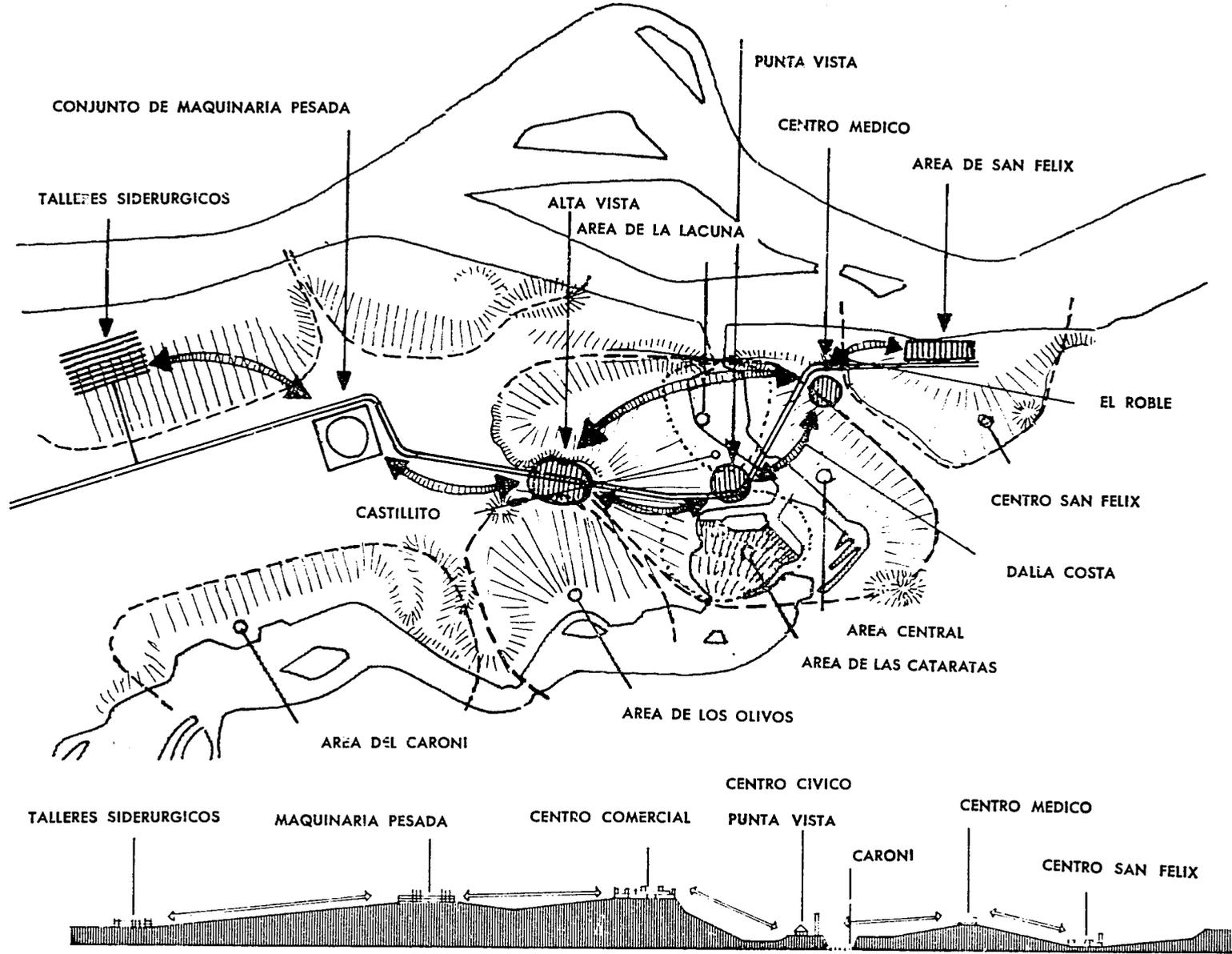


X. MODELO DE CRECIMIENTO RESIDENCIAL



Para unificar el proceso de desarrollo y para aprovechar la existencia de servicios e instalaciones, el nuevo crecimiento de zonas residenciales será fomentado en la proximidad de los establecimientos ya existentes y en las áreas intermedias. Para reducir las distancias entre los lugares de trabajo y las zonas residenciales, la mayor parte del nuevo crecimiento será fomentada en el extremo occidental, o bien, tan cerca de las ubicaciones de la industria pesada como lo permita el desarrollo contiguo. El nuevo centro comercial establecido al oeste será de gran ayuda para la formación de una comunidad nueva y vital en ese lugar. El progreso en las zonas residenciales podrá seguir extendiéndose con el tiempo hacia el occidente.

XI. EL ENLACE DE NUEVOS Y ANTIGUOS CABOS



el mayor partido posible de cuantas oportunidades se presenten para realzar y engrandecer la imagen de la ciudad.

El principal problema de diseño fue establecer la coherencia visual y todo el significado de la nueva ciudad. Poner en claro las funciones y símbolos de las áreas principales, señalar los puntos enredados y los intersticios, distinguir y delimitar las orillas, enlazar las diversas partes y comprobar continuamente los resultados son algunas de las fases primordiales en el proceso. Sin embargo, no se trata de un proceso en "una sola dirección", y para obtener resultados óptimos, deberá existir una transferencia continua entre el diseñador y el usuario.¹²

Muchas de estas medidas serán aplicadas a los varios centros de actividades anteriormente descritos. Pero la nueva carretera, Avenida Guayana, creó una oportunidad especial. A lo largo de todo este medio de enlace, habrá una serie de experiencias importantes. La arteria hará las veces de "espin dorsal" que conecte a la mayor parte de las actividades y movimientos en toda la extensión de la ciudad. Unirá al complejo industrial al oeste, el aeropuerto y la región de los almacenes. Entonces, transformada en un boulevard, cruzará por el centro comercial, bajará por la colina a través del puente sobre el Caroni, saliendo al otro lado en calidad de carretera de limitado acceso y con un intercambio que permitirá llegar fácilmente a las instituciones culturales y a los lugares de esparcimiento de Punta Vista, pasando por un hospital principal y el conjunto de instalaciones para la salud, sobre la cresta de la colina oriental, y después, una vez más se transformará en un boulevard que pasará por la región de El Roble-San Félix. Probablemente ningún otro elemento físico en Ciudad Guayana tenga la misma capacidad de establecer tan efectivamente las relaciones de las actividades principales de la ciudad entre sí y con las regiones circundantes naturales. Y probablemente ningún otro elemento esté tan sujeto al control del diseñador para el propósito de realzar el aprecio del observador y disfrutar el aspecto y funcionamiento de la ciudad.

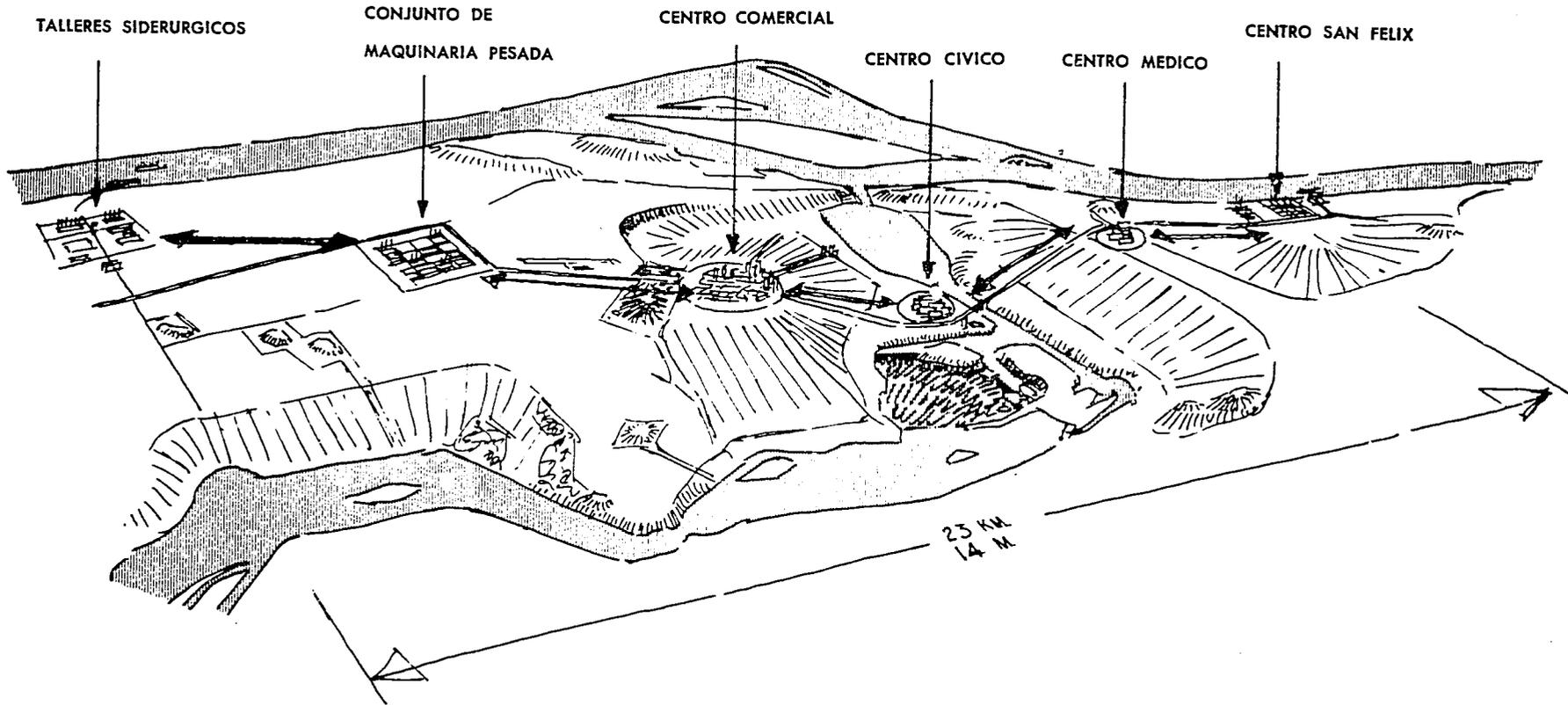
El plan visual fue enfocado principalmente sobre esta característica física central. Se presentaba aquí la oportunidad de unir los fragmentos sueltos en un conjunto coherente.

"En los principios del desarrollo (de la ciudad), las actividades de primera importancia serán establecidas en lugares prominentes visualmente o de gran importancia funcional a lo largo de la ciudad. Estas actividades y ubicaciones definirán los amplios rasgos de la forma que tendrá la futura ciudad y permitirán una secuencia continua, además de expresar la unidad del conjunto de la ciudad siendo mutuamente visibles; es decir, cada una será visible desde la siguiente en la secuencia. Más tarde, las actividades de importancia secundaria serán colocadas en puntos intermedios y las de primera importancia progresarán en dimensiones e intensidad."¹³

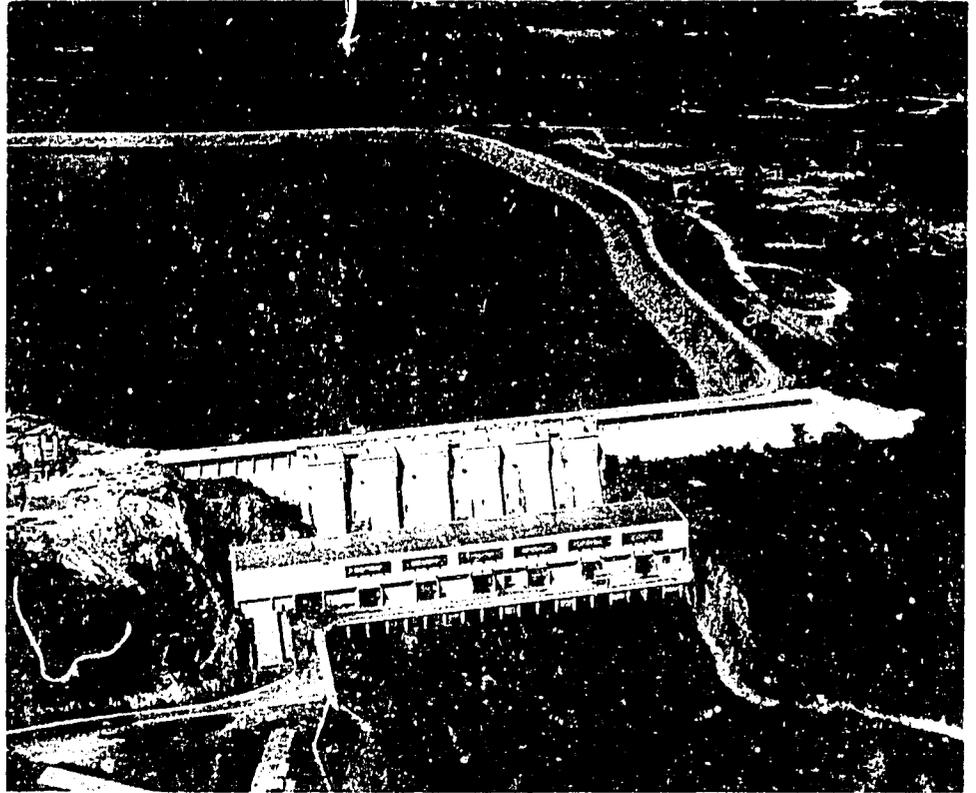
La oportunidad estimuló la atención de los diseñadores, que examinaron cada medio a su disposición. Estos comprendían desde el control de la ubicación y establecimiento de las actividades, y el arreglo de los parajes naturales, hasta los alineamientos de las carreteras, pavimentación, iluminación, paisajes, densidades, altura y señales. Para hacer una comprobación de las reacciones de los ciudadanos, el personal estudió las impresiones y el comportamiento de las personas con residencia actual en Ciudad Guayana. Mucho se habrá de construir antes de lograr ver los resultados; y existe una controversia sobre qué tan provechosas puedan ser las reacciones de los observadores no instruidos en este complicado proceso. A pesar de todo, los trabajos están llevándose adelante con mucho entusiasmo.

Probablemente se presenten algunas dificultades serias. El medio ambiente está cambiando de aspecto con mucha rapidez y el diseñador se ve presionado a mantenerse al corriente de los cambios a medida que se presentan. Las reducciones en el personal impiden una evaluación detallada de los propósitos y los planes, alternativas factibles y soluciones de compromiso. Aún más difícil es el problema de proporcionar un modelo dado de utilización de las tierras ahora que se hacen planes para los nuevos usos que serán factibles y adecuados en el futuro. En parte por esta razón, el personal está haciendo intentos para desarrollar criterios y métodos para el manejo de las zonas de control "altas" y "bajas". Esto permitiría la concentración en las áreas importantes desde

XII. AVENIDA GUAYANA



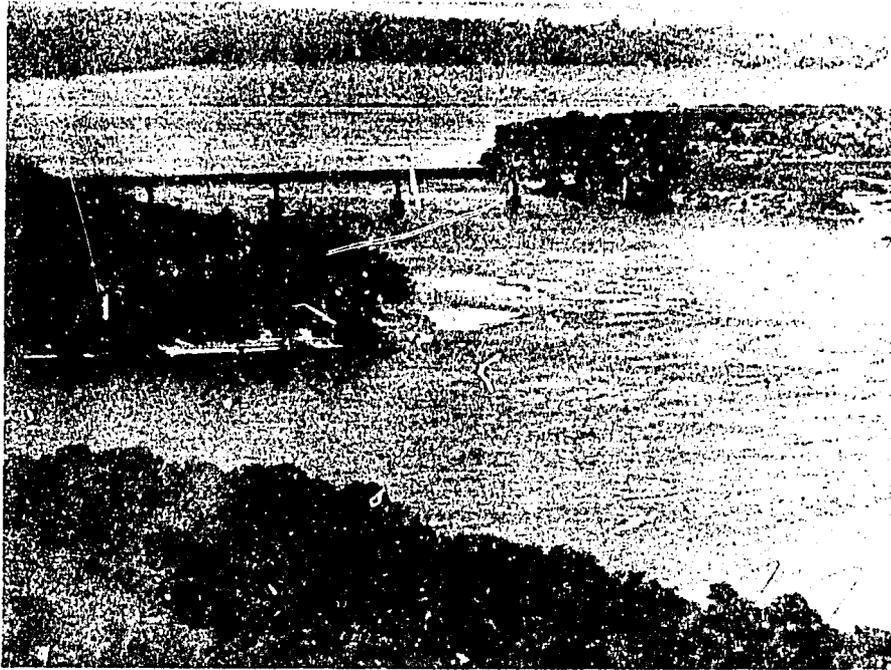
Presa de Macagua.



La planta de acero.

(La vista está dirigida al oriente)





El Puente del Caroni. La zona industrial de la Orinoco Mining se aprecia en la distancia, en el punto de confluencia de los dos ríos.

Las cataratas del Caroni.



Una calle en San Félix.



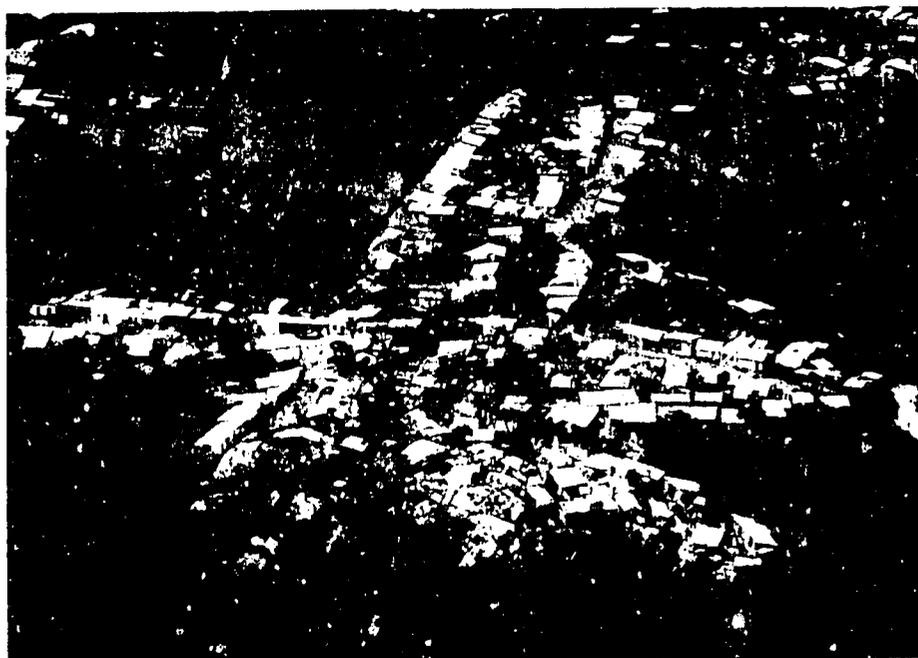
Un mercado en San Félix.

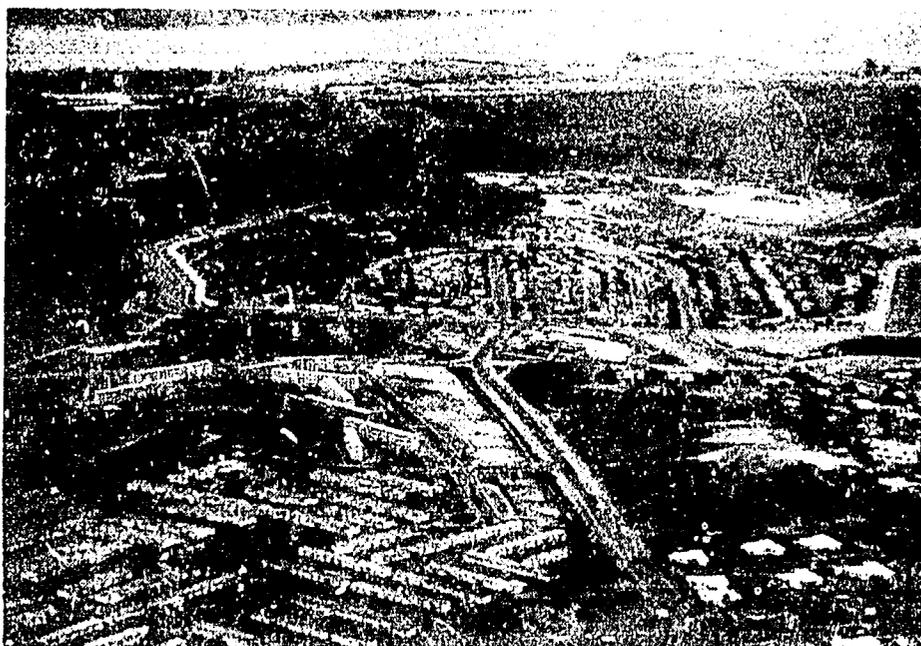




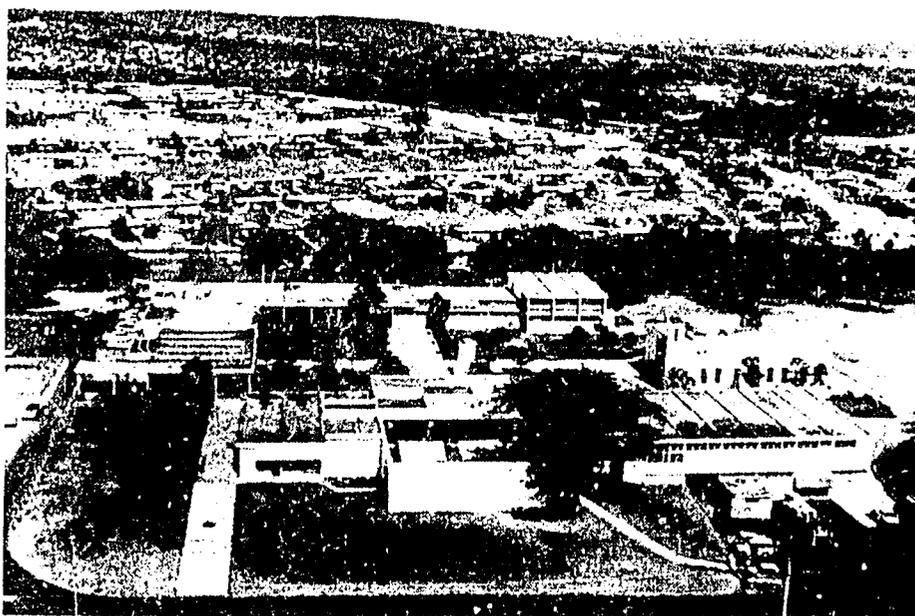
Escena en Dalla Costa a lo largo del Caroni.

Area de los ranchos en
Dalla Costa, a lo largo
del Caroni.





Area de desarrollo en Puerto Ordaz. Las casas en la parte inferior izquierda fueron construidas por el Banco Obrero. En el centro se encuentra una escuela de enseñanza elemental. Las instalaciones portuarias de la Orinoco Mining pueden apreciarse al fondo.



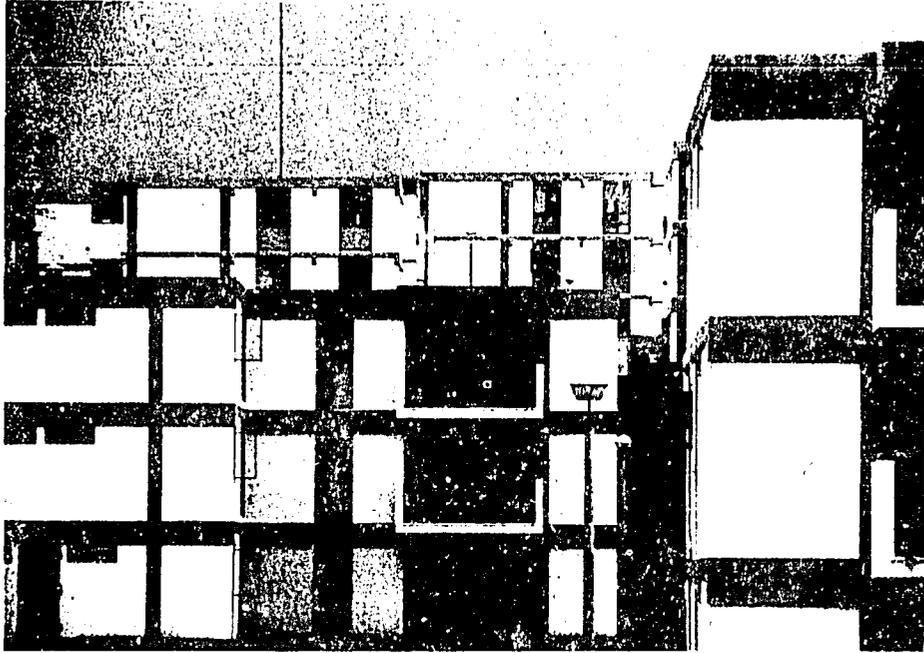
Centro comercial de Puerto Ordaz. Las habitaciones que se ven al fondo sirven para los trabajadores de la Orinoco Mining Company.



Viviendas a cargo del Banco Obrero, en proceso de construcción.



Viviendas del tipo "ayude usted mismo" en El Gallo, cerca de San Félix. El río Orinoco se ve al fondo.



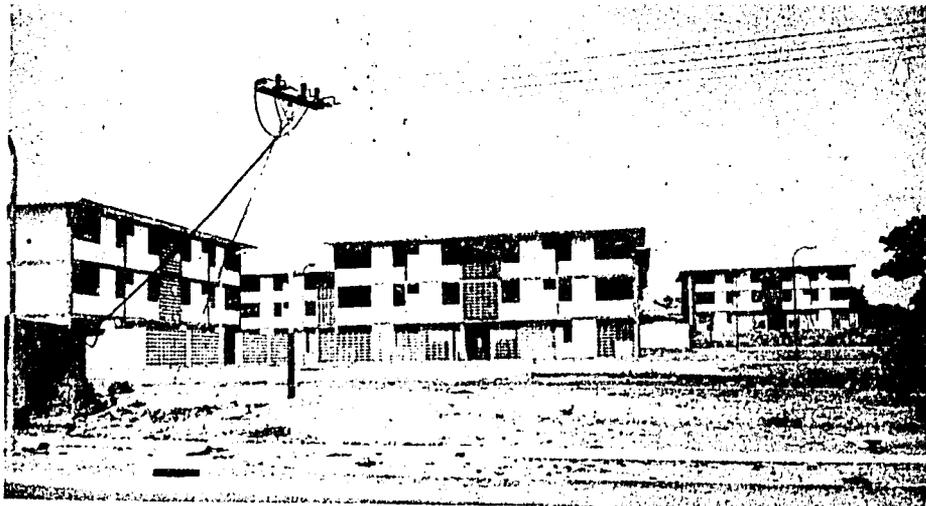
Vista tomada desde la calle de un edificio de departamentos de la Corporación Venezolana de Guayana en Puerto Ordaz.



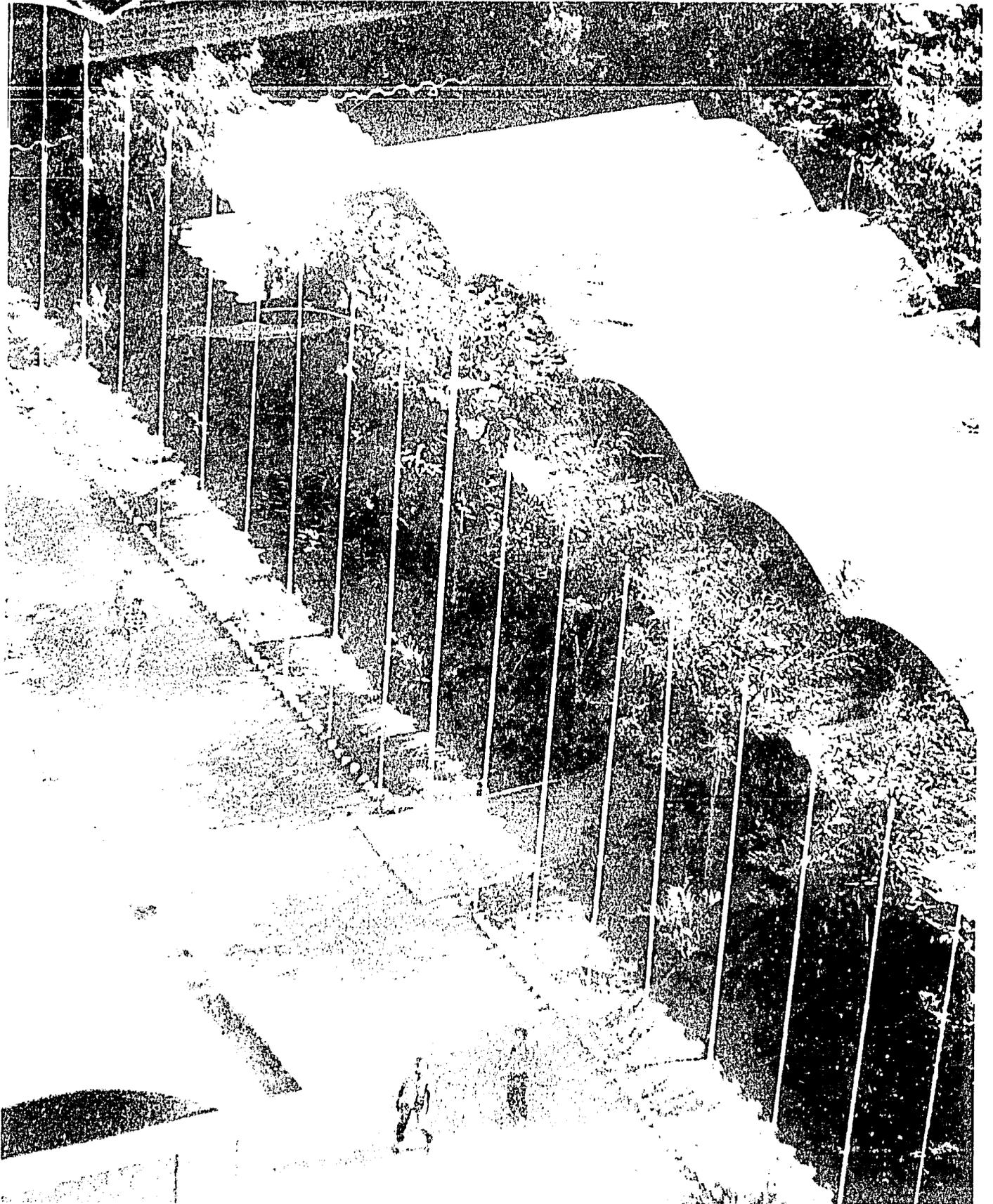
Area del patio interior de los departamentos de la CVG en Puerto Ordaz.



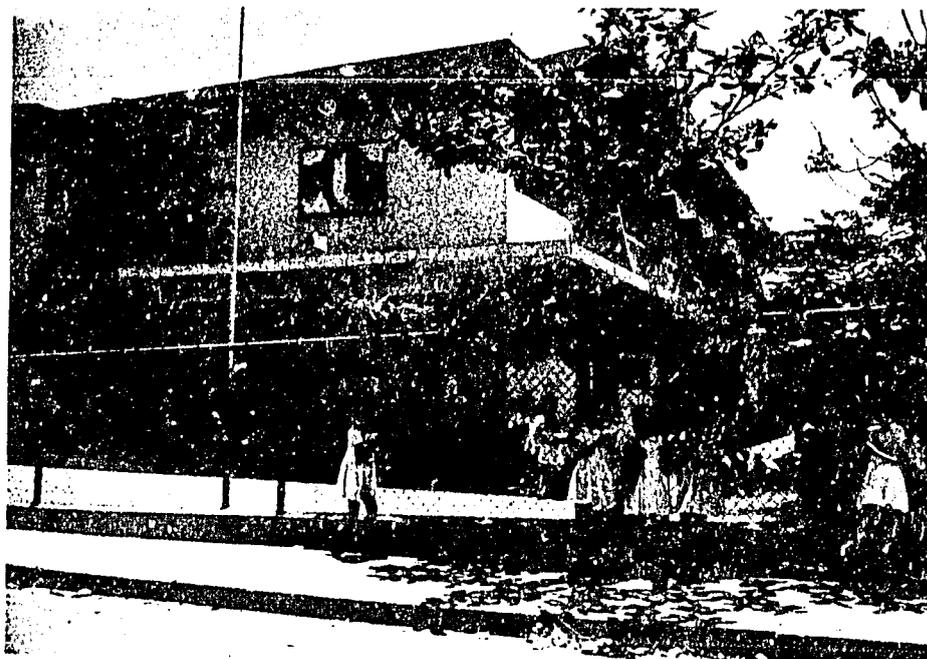
Detalle de los departamentos de la CVG



Edificio de departamentos recientemente construido por la Fundación para las Viviendas Populares en Puerto Ordaz.



Una escuela primaria eclesiástica en El Roble (La Salina).



Escuela primaria pública en San Félix.



Alumnos saliendo de la escuela en El Roble.

el punto de vista funcional y visual, por ejemplo Punta Vista, el Centro Cívico, Avenida Guayana, los aspectos panorámicos, los monumentos históricos, etc. Puede establecerse un concurso de diseños, premios para las áreas bien proyectadas, la creación de comités de revisión arquitectónica y otros incentivos positivos. Además, puede establecerse un control de cierta elasticidad para los usos de la tierra que puede variar desde una reglamentación general de las zonas y las construcciones hasta ciertas restricciones más específicas y especiales para los puntos clave en la ciudad. A pesar de estos esfuerzos, la diferencia estriba en que los resultados finales serán muy distintos a los propuestos originalmente. Esto queda entendido por el diseñador, aunque él espera que el proceso no se le salga de la mano. Después de todo, una ciudad es el "producto de muchos constructores quienes están modificando constantemente la estructura por razones propias".¹⁴ ¿Pero si se comunica a los ciudadanos el suficiente ánimo y los propósitos, quién puede decir que el proceso no vale la pena?

EL PASO SIGUIENTE: LA FORMA DE CUMPLIR CON LOS PLANES

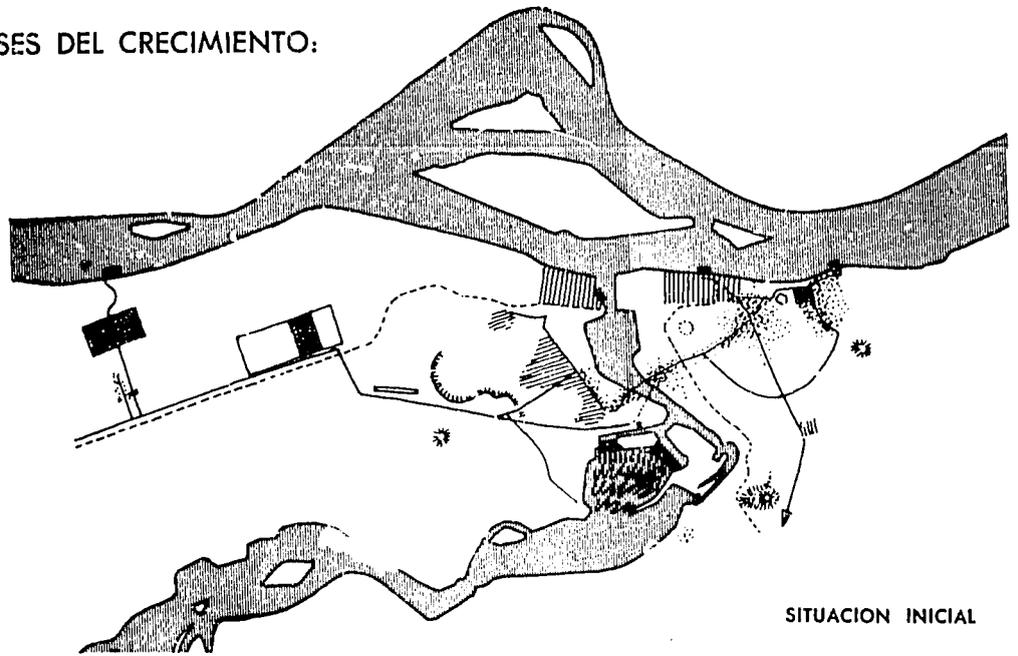
Los varios planes y estudios hechos ayudaron a establecer el marco de las operaciones y los criterios de la fase siguiente del esfuerzo de planeamiento, la fase que requería un énfasis creciente en la acción. ¿Cómo debía llevarse a cabo esto? Por ejemplo, ¿cuáles fases del plan habían de llevarse a cabo en primer lugar? ¿Dónde y por qué? ¿En qué detalle debían desarrollarse los planes? ¿Cómo había que dividir el trabajo entre los varios ministerios y la Corporación de Desarrollo de Guayana? ¿Cuál era el papel de las autoridades locales? ¿Cómo debía adaptarse al programa emprendido por el sector privado? Y ¿cómo había que adaptar estos esfuerzos para ajustarlos a las necesidades variantes de una población local, cuyas características y valores eran probablemente interpretados en forma inadecuada y diferente por el personal venezolano y el del Centro Mixto? Estos fueron algunos de los problemas más importantes para la ejecución de los planes, los cuales examinamos a continuación.

Al comienzo, deberá confesarse que la di-

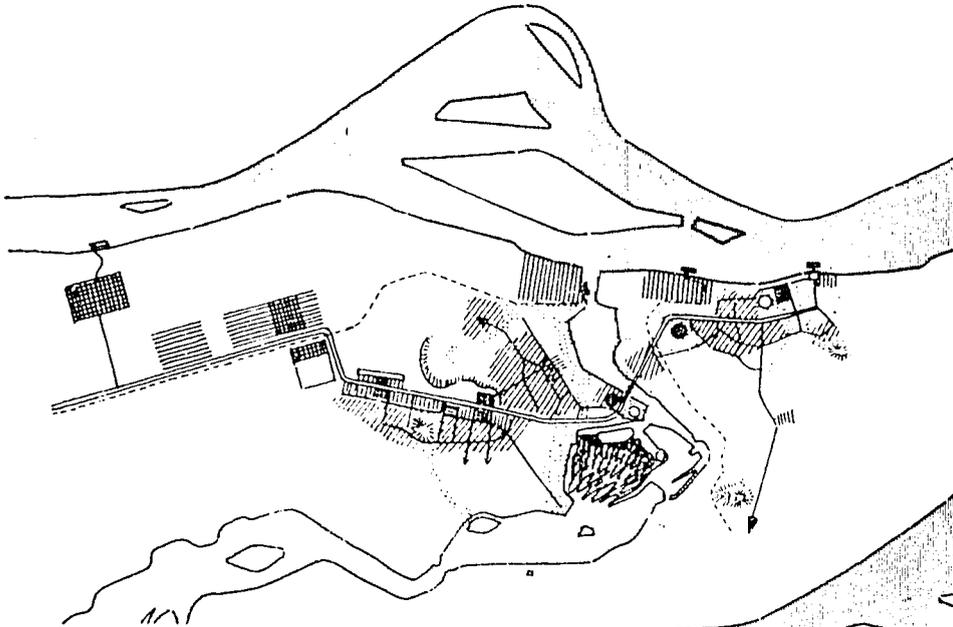
ferencia entre las fases analíticas y las fases de ejecución del programa es en cierta forma arbitraria. El análisis y los planes fueron estrechamente engranados a la necesidad de la acción. Algunos aspectos del plan, como ya se hizo ver, revelaron la ejecución que parecía factible y las tendencias existentes que el planificador del uso de la tierra deseaba fomentar. A la vez, los resultados de las acciones tomadas frecuentemente debían ejercer influencia en las metas propuestas y en la técnica general. Una transfusión e influencia mutua eran inevitables. Sin embargo, si la distinción tiene algún significado, se basa en la diferencia relativa entre la formulación de los objetivos y los planes y los procedimientos y pasos necesarios para realizarlos. Se intentó lo primero para darle un marco relativamente coherente y orientación a toda la variedad de medidas subsecuentes para realizar estos propósitos. Sin embargo, la elección de los mecanismos de ejecución estuvo bajo la influencia de muchas cosas: de las presiones y preferencias del público; de los requisitos complementarios; de apremios tales como ejecuciones que eran factibles o que alguna organización estaba en capacidad y disposición de emprender; de los pasos que ya habían sido dados; y de la lógica interna y la secuencia sugerida por el plan. Al trazar un plan, una de las finalidades del autor, aunque no siempre explícita, consiste en producir ideas que tomen en cuenta razonablemente estas consideraciones, de tal manera que su realismo e imaginación puedan generar entusiasmo y apoyo a los esfuerzos realizados.

Prioridades y ejecución por pasos: Hubo numerosos factores que ejercieron su influencia en las diferentes fases del programa en Ciudad Guayana. Uno fue la demanda para mejorar los transportes entre el oriente y el occidente. Otro fue el papel de la carretera como generador de actividades nuevas, especialmente en las áreas comerciales a los dos lados del Caroni. Ambos establecieron una gran prioridad en la pronta programación y ubicación adecuada del nuevo boulevard. Además, las áreas de San Félix-El Roble ya se estaban extendiendo en dirección al occidente. Había que proceder a fomentar este modelo de progreso. Esto influencia en las prioridades para la ubicación de las zonas de viviendas para los inmigrantes y la preparación de un reglamento de zonas para la ciu-

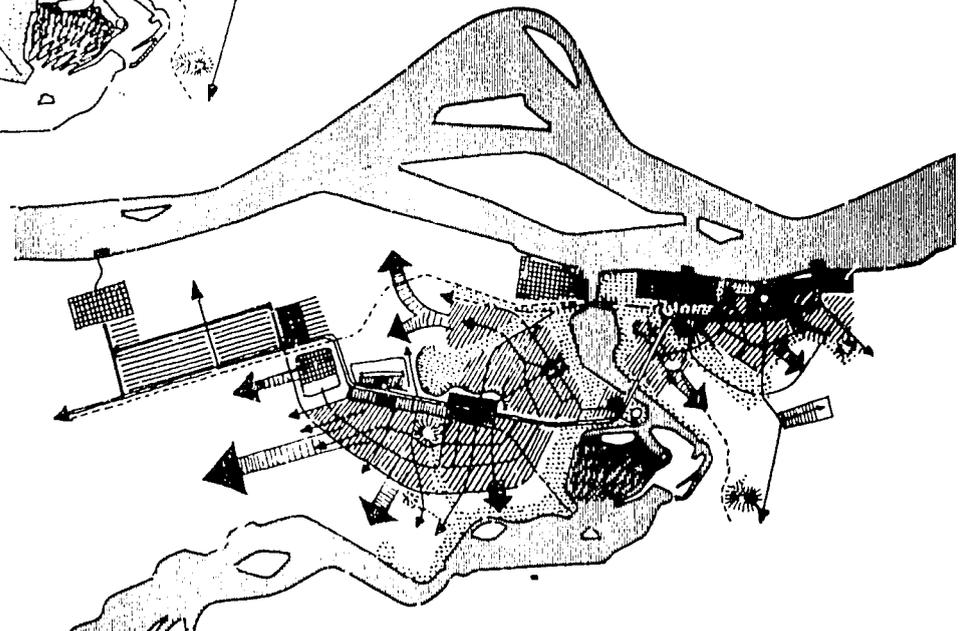
XIII. CIUDAD GUAYANA, FASES DEL CRECIMIENTO:
SITUACION INICIAL,
PRIMERA FASE Y
FASE DE 400,000
HABITANTES



SITUACION INICIAL



PRIMERA FASE



FASE DE 400,000 HABITANTES

En la primera fase del crecimiento, el plan propone el desarrollo de las áreas residenciales necesarias y otras dedicadas a diversas actividades. Los transportes a través de la ciudad serán grandemente mejorados. Las nuevas áreas se complementarán, reforzándose mutuamente. El nuevo centro comercial aprovechará al máximo la capacidad de la nueva avenida para generar actividad. Las nuevas áreas residenciales estimularán el pronto crecimiento del nuevo centro y se beneficiarán con su proximidad. Las posiciones de la nueva avenida, los nuevos centros, y las nuevas áreas residenciales establecerán una base flexible para un crecimiento futuro. La fase de los 400,000 habitantes muestra una forma probable en que la ciudad puede extenderse, y las direcciones en las cuales pudiera continuar creciendo.

dad. También intensificó las presiones para lograr la obtención de una área comercial más amplia en el lado oeste de San Félix, incluyendo un mercado y una terminal de autobuses, además de las oficinas, almacenes y lotes para la industria ligera planeados para la zona portuaria. Esto, a su vez, ejerció cierta influencia en la ubicación y distribución de carreteras, construcciones, escuelas, hospitales y otras instalaciones.¹⁵

En el lado occidental de la ciudad, uno de los aspectos más apremiantes fue la necesidad de suministrar espacio y construcciones para la expansión del área destinada a la industria ligera y el conjunto de la industria pesada, cuando y a medida que se establecieron estas actividades. Sin embargo, pronto la preparación del lugar para el nuevo centro comercial y la provisión de los servicios asociados con la empresa tuvieron una prioridad temporaria. En los planes para el desarrollo del centro, se dedicó una gran atención a la elección de las actividades iniciales, en virtud de que éstas podían determinar el destino del centro. La técnica consistió en traer grandes tiendas de departamentos y supermercados, tales como Sears y Coda, y oficinas centrales, por ejemplo las de la CVG, al centro comercial, para dar origen a una corriente de ventas al por menor, además de oficinas y establecimientos de servicio. Pero las firmas clave parecieron querer desplazarse hacia las otras áreas comerciales, debido a que las instalaciones no habían de estar terminadas sino hasta 1967. Esta perspectiva se tradujo en una amenaza para la marcha del crecimiento y quizá aún para la vitalidad del distrito comercial del centro. Sin embargo, este problema podía evitarse, si las prioridades para el desarrollo de la zona se adelantaran; y de hecho, así fue.

Estas decisiones movieron a reconocer tardíamente que no había un índice de actividad suficiente en el centro comercial principal para asegurar su predominio y su potencial de crecimiento. Entonces, después de muchos debates y preocupaciones, se tomó la decisión de trasladar el centro cívico desde Punta Vista hasta Alta Vista. Algunos de los proyectistas concedieron, con cierta inconformidad, que Punta Vista aún podía funcionar efectivamente como conjunto educativo y cultural. La otra justificación persuasiva para el traslado fue la relación funcional que podía establecerse entre las oficinas del gobierno, las

cortes y los establecimientos principales de servicios comerciales.¹⁶ Una vez que se tomó esta decisión, el consentimiento general fue que el centro del gobierno debería estar ubicado en el extremo oriental de la meseta de Alta Vista, en donde sería visible desde una gran distancia en todas las direcciones como el símbolo de la actividad cívica.

La secuencia de estas decisiones y los cambios subsecuentes en el plan dan ciertos indicios de cómo el criterio de progreso ejerció y deberá ejercer influencia en las prioridades referentes a la ubicación y la realización por pasos de los componentes claves del plan.

Formenores de los Planes y Proyectos: No se puede llegar muy lejos en la parte activa del planeamiento del uso de las tierras hasta que los planes queden expuestos con todo detalle. Este proceso se aplica a los planes para las áreas de actividad. Lo mismo se ajusta a las funciones tales como los transportes, edificios públicos, escuelas, parques, hospitales y otras instalaciones para dar servicios. El producto final es toda una jerarquía de ideas y relaciones. Estas describen los planes para la ciudad, la región, las vecindades y comunidades menores dentro de la ciudad, para las unidades de desarrollo dentro de las vecindades, y para los proyectos específicos dentro de la unidad de desarrollo. En cierta forma el mismo proceso se aplica en general a las funciones. La cantidad de detalles, por supuesto, depende de las necesidades. Puede diluirse para encuadrar la metrópoli o la región o puede limitarse a estar relacionada con los elementos componentes dentro de un proyecto.¹⁷

Los planes para utilizar la tierra se prepararon para Ciudad Guayana en escalas hasta de 1:10,000. Su función consistía en delinear las áreas de actividad principales, el sistema de circulación, los modelos de densidad y los elementos visuales principales y puntos focales. Cuando los recursos lo permitan, y en caso de que así sea, estos planes pueden ampliarse para abarcar toda la zona del Caroni y la región de Guayana. Los planes para la comunidad también se trazaron a escalas hasta de 1:5,000. Estos presentaron el uso de las tierras, las calles, carreteras, edificios públicos, instalaciones de servicios públicos y otros elementos principales dentro del sector. Los planes para la unidad de desarrollo, a escalas hasta de 1:500 cambiaron el enfo-

que de la naturaleza e intensidad del uso de las tierras al tipo de desarrollo en términos de modelos de construcciones, usos y disposiciones. Los planes fueron precedidos por especificaciones. En éstos se describían las funciones y elementos de uso dentro de las áreas programadas para desarrollo dentro de los tres a los cinco años siguientes, las prioridades y la realización de la operación por fases y los métodos propuestos para llevar a cabo el proyecto. La fase final de este proceso está representada por los planes en proyecto. Los planes para estas áreas requirieron un conjunto de especificaciones aún más detalladas en virtud de que las áreas proyectadas eran las unidades básicas para la construcción. Un solo contratista general, privado o público fue designado responsable de estas áreas; y las especificaciones sirvieron como guía principal al contratista para lo referente a diseños y construcción. Estos planes se realizaron finalmente en dos fases. En la primera se brindaron especificaciones generales para repasar, y para una posible revisión por parte de los funcionarios de la CVG relacionados con el desarrollo. La segunda consistió esencialmente en planos de trabajo más detallados.

Una secuencia adecuada y un cálculo del tiempo son tan esenciales para estos planes detallados como para los planes más generales; pero, no siempre es fácil prescribir o seguir tales programaciones. Sólo unas cuantas áreas residenciales además del centro comercial están comprendidas dentro de los planes detallados. También, los planes más generales deberán preceder a aquéllos que se realizan más detalladamente en las regiones de menor extensión y los componentes de los sistemas funcionales. Sin embargo, los plazos rigurosos y las reducciones en el personal frecuentemente trastornan dichos requisitos, de tal manera que en la práctica, el desarrollo de la comunidad y los planes en proyecto para Ciudad Guayana se prepararon en forma simultánea. Pueden surgir problemas más serios al preparar una lista de las fallas. Algunas veces de dos a cuatro años y aún más, pueden ser necesarios desde la iniciación de un proyecto hasta su total terminación. Estos requisitos deberán preverse en la programación; pero, desafortunadamente, las dificultades de la previsión muchas veces se complican por cambios habidos en los programas y proyectos a medida que los nuevos

obstáculos o las oportunidades se identifican. Sin embargo, el precio de los fracasos puede ser muy alto. Es muy posible que no se destine suficiente capital del presupuesto para inversión; puede ser que no se consideren debidamente las alternativas para las ubicaciones y proyectos; puede no haber criterios de operación para la comprobación de los adelantos reales en el desarrollo con la programación que incluye los planes en proyecto; y también es posible que las instalaciones complementarias indispensables no estén a tiempo cuando se requieran.

Presupuestos de Capital: Mirando hacia atrás, puede verse que la mayor parte de los estudios generales y planes identificaron a las metas básicas para el desarrollo y las relaciones del uso de las tierras. La función de los planes más detallados fue convertir estas metas básicas y relaciones en programas realizables y metas que pudieran lograrse en fases sucesivas. Estos, a su vez, tuvieron que transformarse en proyectos económicos y de inventiva. El costo aproximado de estos proyectos tuvo entonces que ser establecido y evaluado en relación con los recursos disponibles. Idealmente, la valuación de estos proyectos y sus alternativas tomó en cuenta entre otras cosas, sus relaciones con las metas fijadas, los supuestos beneficios en relación con los costos y cálculos del tiempo e importancia de los proyectos propuestos en relación con otros proyectos en proceso de estudio.

En el caso de las actividades de desarrollo urbano (así como también de las otras actividades) conducidas por la CVG, el producto final de este proceso fue un programa de financiamiento y un proyecto. Se pudo formular en diferentes grados de detalle y para períodos de tiempo diferentes. Pudo abarcar todos los requisitos de capital para los proyectos individuales; los requisitos de capital calculados para todos los proyectos de desarrollo urbano, públicos y privados, para el año económico; el programa de inversiones de capital para cuatro años correspondiente a los detalles y requisitos de tiempo prescritos por el plan nacional; y un proyecto de inversiones de diez a quince años que programaba los probables requisitos de inversiones para categorías amplias de desembolsos para cumplir con los objetivos de gran alcance del plan.¹⁸

Para ser más exactos, los cálculos fueron aproximaciones en un principio, con posibilidades de mejorar con el tiempo y la experiencia. Revelaron lo mejor de la información corriente y las opiniones disponibles. Fueron relativamente más dignos de confianza para los proyectos específicos programados para una pronta ejecución y fueron en el mejor de los casos proyectos que podían darse a conocer después del primer año. Esto se debió a que fue muy difícil obtener información precisa referente a los costos y debido a los cambios que pudieran presentarse en los detalles de los proyectos y en los programas. Sin embargo, para todas estas limitaciones fue esencial la disciplina del presupuesto de capital para calcular los costos de los programas y proyectos aún en forma aproximada, para comparar los objetivos, alternativas y etiquetas de precios, para establecer una comparación entre los desembolsos propuestos y los recursos y para proporcionar medidas más objetivas de control y realización.

Relaciones interministeriales: Aunque se dio por supuesto que la CVG había de preparar los planes y programas para el desarrollo de la región, no pudo hacerse cargo de estas tareas ella sola. Lo que es más, si así lo hacía, habría sido acusada en el acto de imperialismo administrativo. Funcionando como una agencia regional, sus actividades cubrían potencialmente cualquier otro sector del gobierno. La pregunta de siempre fue: ¿cuál debería ser el papel de la CVG en relación con otras dependencias? Esto era menos fácil de resolver de lo que parecía. La política general de la CVG era evitar o desechar cualesquiera trabajos que otras organizaciones pudieran realizar con mayor efectividad. Esto postulaba una evaluación cuidadosa de la tarea que iba a llevarse a cabo y de las responsabilidades que se asignarían a otras agencias. Esta evaluación se hizo intuitivamente durante las primeras fases del programa. Pero los juicios se tornaron un poco más seguros a medida que la naturaleza y alcance del trabajo por realizarse se definió mejor y el personal de la CVG se dio a conocer mejor por lo que se refiere a sus propias capacidades y las limitaciones de otras organizaciones cuyas energías tuvieron que ser guarnecidas.

Los resultados pueden ser más claros limitándose a los puntos específicos. Por ejemplo, Ciudad Guayana necesitaba más carreteras,

viviendas, escuelas, hospitales y otras construcciones. Todos reconocieron que el Ministerio de Obras Públicas tenía más personal y experiencia en la construcción de carreteras y otras obras públicas. Parecer ser que se dio el mismo caso con el Banco Obrero, la dependencia del gobierno destinada a la construcción de viviendas para familias de ingresos escasos; con el Ministerio de Educación en relación con el diseño de escuelas y los programas educativos; con el Ministerio de Salud en relación a los hospitales y construcciones dedicadas a la salud pública; y así sucesivamente. La solución lógica consistió en lograr que estos Ministerios realizaran las labores que tenían que hacerse en sus sectores correspondientes de la región de Guayana. Pero estos Ministerios ya habían preparado sus propios programas nacionales y tenían sus propias dificultades para cumplir con estas obligaciones. Es cierto que con la aceptación por parte de Cordiplan y del Gabinete del programa de inversiones de la CVG como parte de un Plan Nacional, los demás Ministerios habían en efecto incurrido en la obligación de utilizar sus organizaciones y recursos para cumplir con esta parte del Plan Nacional. Pero como era de esperarse, parecían contentarse con suponer, por presiones políticas, por mera inercia o quizá por otras razones, que los recursos destinados a la CVG para el desarrollo de la región limitaban la necesidad y la urgencia de su participación. Excepto unos cuantos esfuerzos de muestra, creyeron que sus responsabilidades estaban en otras partes. Sin embargo, si no se disponía de las instalaciones y servicios en la región de Guayana cuando se necesitaban, era lo más seguro que el programa tropezara con dificultades o se hundiera; y la CVG, bien sea que se justificara o no, tenía grandes posibilidades de recibir la parte de la culpa correspondiente al león.

Para hacer frente a esta situación, cierto número de funcionarios de diferentes categorías dentro de la CVG deberán dedicar mayor atención y actividad a las relaciones intergubernamentales. Eventualmente se tuvo la revelación de que la CVG pudiera tener que crear una oficina especial para tratar estos problemas. Mientras tanto, la finalidad primera consistía en establecer una serie de acuerdos respecto a las responsabilidades correspondientes, plazos fijos y otras formas de colaboración entre las dependencias, y en

segundo lugar tener la seguridad de contar con una triple corriente de información proveniente entre Cordiplan, la CVG y los otros Ministerios. La CVG también estuvo renuente a llegar a la conclusión de que tendría que establecer su propio personal y programas cuando, por cualesquiera razones, se pusiera en claro que las necesidades críticas no podrían ser superadas por otros Ministerios.

Técnica de la construcción de viviendas: Inicialmente, la CVG no deseaba ingresar en el negocio de la construcción de viviendas. Los funcionarios principales tenían demasiadas cosas que hacer. Ellos pensaron que otras dependencias tenían la habilidad, experiencia y responsabilidad de hacer todo lo que fuera necesario hacer. Sin embargo, muchos de estos funcionarios fueron convencidos de que no se llevaría a cabo el suministro de viviendas, cuando fuera necesario, por parte del Banco Obrero u otras organizaciones. Pero aunque esto fuera así, ellos argumentaban que la CVG no podía actuar en forma decisiva hasta que se demostrara ser éste el caso. Eso fue efectivamente lo que sucedió. Todos conceden ahora que el cúmulo de viviendas necesarias ha alcanzado serias proporciones y que ni el Banco Obrero ni otras dependencias, públicas o privadas, tienen la capacidad para atender más de una fracción de todo este trabajo. Entonces, la CVG ideó una serie de medidas para hacer frente a la situación.

A principios de 1962, la CVG realizó una evaluación completa de las necesidades de viviendas.¹⁹ Esto incluyó fijar metas para la producción de habitaciones para llenar las necesidades críticas de los grupos de personas de diferentes ingresos. Para alcanzar estos niveles de actividad en la construcción, se hizo necesario cierto número de innovaciones. Por ejemplo, para aumentar los fondos hipotecarios, la CVG estableció una asociación de ahorros y préstamos. Para aumentar el suministro de viviendas de rentas medias, la CVG dispuso formar una organización no lucrativa, la "Fundación para las Viviendas Populares", con objeto de levantar 854 casas. También ofreció una "garantía de venta" especial a una organización constructora privada, la International Housing Associates, para asegurar la construcción de 800 nuevas unidades con capital extranjero y a un costo menor. Esto fue un complemento de la garantía de la Agencia para el Desarrollo Inter-

nacional para las inversiones en construcción de viviendas por lo que toca a "riesgos extra". La rapidez era esencial; pero el acuerdo final, desafortunadamente, tomó unos dos años para poder negociarse y aprobarse a través de las varias dependencias del gobierno.

Para fomentar el desarrollo privado, la CVG decidió que las tierras que poseía quedarán disponibles a precios que se ajustaran a los promedios de utilidades de la población para la cual debían construirse las viviendas. También está estudiando varias alternativas de sistemas de construcción en vista de que probablemente pueda promover uno o más de ellos. Esto podría hacerse mediante disposiciones de garantía o riesgo conjunto o en asociación con los constructores locales. Asimismo, las negociaciones están llevándose adelante con industriales prominentes, quienes están interesados en las posibilidades de construir en gran escala, incluyendo procesos de prefabricado así como otras técnicas de construcción más convencionales. Sin embargo, a pesar de todos estos esfuerzos, la CVG se vio obligada a construir las casas habitación directamente. Esto se debió a que hubo un acuerdo con el gremio de trabajadores del acero, para suministrar un número estipulado de casas a determinados niveles de precios previamente fijados para fines de 1965. Estaba claro que el acuerdo sería rescindido a menos que esta acción fuera tomada.

También se hicieron esfuerzos especiales para suministrar viviendas a las familias de ingresos escasos. El plan para la utilización de las tierras ya había anticipado la necesidad de contar con "zonas de recepción" para inmigrantes. De hecho, estas zonas no son las primeras donde se establecen los inmigrantes.²⁰ Ellos acusan una tendencia a quedarse inicialmente donde cuentan con amigos y familiares o bien en las viviendas ya construidas. Solamente pasado algún tiempo, cuando ya se han orientado dentro de la comunidad, consiguen un trabajo, buscan una compañera y deciden establecerse, es cuando tratan de conseguir un pedazo de tierra y de tener un hogar más permanente. Los proyectistas aún no conocen lo suficiente de esta fase primera como para dedicarse a ella con más empeño, suponiendo que quisieran o pudieran. Eventualmente, este proceso será estudiado con más cuidado para determinar qué cosas, si es que algunas, son las que pueden hacerse

al respecto. Sin embargo, por ahora, ellos solamente están tratando de llenar las necesidades de las personas más establecidas sobre la base de que existen algunas ideas de cómo servir a estas familias.

Para dirigir nuevamente la corriente de estos inmigrantes a los centros de recepción y aumentar la efectividad de las técnicas de control en otros lugares donde no se permitirían las construcciones, se están proporcionando en calidad de incentivos, servicios mínimos y algunas tierras. Se insiste mucho en las normas de un espacio mínimo; después, en una fase posterior, cuando los ingresos de estas familias sean mayores, será más fácil y económico remodelar o reconstruir las casas para que queden ajustadas a normas más aceptables. Dichas reconstrucciones ya están llevándose a cabo en las regiones donde existen los barrios bajos. Para fomentar estos esfuerzos, la CVG ha asignado un miembro de su personal para ayudar a preparar los planos de las vecindades y las calles dondequiera que se lleve a cabo un programa de mejoras del tipo "ayúdese usted mismo".

Además, la CVG inició un proyecto experimental de construcción de viviendas del tipo "ayúdese usted mismo" en la región de El Roble, para ayudar a las familias que tuvieran el deseo de construir sus propias casas y que no tuvieran los recursos suficientes para hacerlo. La tierra, los edificios públicos, las escuelas y otros servicios se facilitan junto con préstamos para adquirir materiales de construcción y ayuda técnica en las operaciones necesarias. El propósito consiste en establecer la responsabilidad de estas familias con respecto a diversas formas de ayuda. Sobre estos temas, la información existente es aún inadecuada. El abastecimiento de agua, las instalaciones de drenaje, la energía eléctrica y las escuelas se consideraron originalmente como elementos críticos. Sin embargo, los informes de que ahora se dispone hacen pensar que el número de calles puede ser muchas veces un factor decisivo para estimular el mejoramiento de las casas. Esto, más que las escuelas o la electricidad, parece implicar una fase de urbanización que establece una diferencia entre la vida en la ciudad y la vida campestre y una ubicación que justifica que las familias hagan inversiones en mejoras considerables para sus casas. Este comportamiento supone influencias importantes en la dirección. Por lo tanto, se sigue con in-

terés, especialmente porque la CVG no sabe qué tan difundidas se encuentran estas características y si los futuros emigrantes seguirán las mismas prácticas.

Mientras tanto, el programa sigue su curso por partes. Cuando se ocupa una zona donde se han establecido límites y derechos de calle y de paso, se hace la nivelación de la calle y del lote, se instala una serie de tomas de agua para servicio público y se tienden las líneas de energía eléctrica. Al mismo tiempo, se ofrecen los materiales de construcción por medio de un sistema de crédito. La fase siguiente es variable por lo que toca al tiempo, dependiendo de la rapidez con que los créditos para los materiales de construcción se cubran y así la comunidad pueda contar con fondos adicionales. La CVG está haciendo una comprobación de los pagos hechos para saldar los créditos abiertos y de otros recursos de la comunidad que puedan reunirse con el propósito de financiar otras mejoras, por ejemplo suministro de agua individual, pavimentación de calles, aceras, escuelas y centros para la comunidad. La esperanza es que a medida que la comunidad se vaya dando cuenta de los propósitos de invertir nuevamente los pagos recibidos en la misma comunidad, haya un fuerte incentivo para que se conserve el programa de pagos al día hasta que se logren niveles urbanos adecuados. Sin embargo, el programa aún no ha inducido a tener un gran nivel de actividades de construcción.²¹ Por lo tanto, actualmente se está tomando en consideración una innovación adicional. Según el plan propuesto, los trabajos de construcción pueden ser realizados por personas que no cuentan con un empleo. Esas personas podrían construir una casa y adquirir los materiales por medio de la CVG a un plazo de 20 años o bien, vender a la CVG la labor desarrollada por ellos. En este último caso, la CVG podría disponer de la casa para cedérsela a una persona solvente.

Un Instituto de Viviendas Municipales, o sea el equivalente de una autoridad en viviendas locales, ya se ha establecido. Tendrá la responsabilidad de supervisar los programas de la construcción de viviendas de ayuda propia. Además se formulará un programa aparte para la construcción de viviendas de familias de pocos recursos, con fondos suministrados en parte por la asociación de ahorro y préstamos, la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (Community Development

Foundation), la CVG y otras fuentes. La CVG está tomando en consideración también una propuesta para efectuar una prueba, y después, si se justifica, obtener un financiamiento a largo plazo para una planta de prefabricación que producirá elementos básicos para la construcción. Finalmente, se están llevando a cabo estudios de los materiales de construcción de la localidad. Un laboratorio gubernamental de pruebas de materiales locales está prestando sus servicios y ayuda. Se ha puesto una atención especial al uso de elementos del concreto (hormigón) precolado, y agregados ligeros, debido a la variedad limitada de los materiales de construcción que por lo general están disponibles para el pequeño constructor autónomo.

Con base en los esfuerzos requeridos, es fácil comprender por qué dudó seriamente la CVG para adjudicarse el problema de las viviendas, si en alguna forma otras organizaciones podían tomarse en cuenta para llevar estas responsabilidades.

Educación: En anticipación a los problemas que se destacaron en el ramo de educación, la CVG emprendió una investigación de los requisitos en la región durante la próxima década. En este estudio, se examinaron cuatro elementos del sistema educativo: 1) la necesidad de la población de contar con escuelas de enseñanza primaria y secundaria; 2) los programas vocacionales (técnicos y de artesanías) para entrenar a los trabajadores en las nuevas actividades que habían de desarrollarse en la región; 3) el entrenamiento rudimentario en negocios y comercial a nivel secundario; 4) el posible papel de una escuela técnica para servir al reclutamiento de las industrias locales. Las necesidades sobrepasaron con mucho a los recursos. El estudio, por consiguiente, se concentró en un mínimo de requisitos, suponiendo que Ciudad Guayana tendría un conjunto de 150,000 trabajadores en producción y una población de 400,000 habitantes para 1975.²²

La evaluación puso de relieve la importancia de cierto número de problemas críticos. No se contaba con instalaciones destinadas a la educación superior para formar técnicos profesionales y sub-profesionales dentro de la región. El estudio puso en claro que tomaría de tres a cinco años realizar una obra de ese tipo. Suponiendo que se iniciara un programa mínimo de tres años, la escuela pro-

blemente no produciría más de una quinta parte de los técnicos requeridos para 1975. Durante este período, una gran parte de este personal técnico tendría que ser traído a la región. Si pudieran darse rápidamente los pasos para establecer una institución superior, el grueso de los profesionales de mayor categoría y ejecutivos podría obtenerse de la misma región dentro de un plazo de cinco a diez años a partir de 1975. La opinión general fue que el hecho de establecer un recinto para la enseñanza siguiente a la secundaria sería esencial debido a la sensibilidad política que rodea al reclutamiento de especialistas extranjeros y debido a la "necesidad de mantener incentivos para los jóvenes venezolanos que avanzan a través de los diferentes grados de educación". Dicha institución "serviría como la garantía de buena fe del propósito, un símbolo poderoso de que el camino a la cumbre no estará cerrado para los trabajadores locales de nivel medio y sus familias".²³

Por lo que toca a la educación secundaria, es improbable que un número suficiente de trabajadores capacitados de nivel medio pueda reclutarse fuera de la región, a menos de emplear salarios prohibitivos y un cúmulo de incentivos. Por lo tanto, las instalaciones para la enseñanza primaria y secundaria deben aumentarse al máximo. El programa de las escuelas primarias tiene que dar como resultado un número razonable de estudiantes para cubrir el sistema de escuelas de segunda enseñanza. También tiene que formar trabajadores con una educación básica suficiente para que puedan beneficiarse con los cursos especiales de entrenamiento que vienen a ser un requisito para cubrir la carencia de gentes hábiles en el nivel medio. El programa de las escuelas secundarias, por otra parte, tiene que dar origen a la formación de suficientes trabajadores con habilidad de nivel medio y suministrar un núcleo de graduados para entrar a las instituciones de enseñanza superior que serían establecidas para el efecto.

Las recomendaciones para llenar estas necesidades tomaron en cuenta "las dimensiones actuales y condición del sistema de escuelas existente en la región, la probabilidad de ampliar y al mismo tiempo conservar una calidad suficiente para formar un producto de la educación de cierta importancia, y el equilibrio necesario que debe mantenerse entre

los diferentes niveles y tipos de programas dentro de una institución educativa".²⁴ Las recomendaciones también trataron el asunto de los planos y equipo escolar, los lugares para las ubicaciones, los proyectos de construcción, la reorganización de los materiales para planes de estudios, las becas, entrenamiento en servicio, la organización de la escuela y los programas de reclutamiento. Si se llevaban adelante con todo entusiasmo, los programas propuestos llenarían una gran parte, aunque no todos los requisitos de los propósitos fijados. Se hizo un examen de algunas técnicas de mayor ambición. Pero los especialistas en educación dudaron que un programa más extenso pudiera hacer que se conservara una calidad mínima. Únicamente resultarían mayores costos al final.

Este análisis de las necesidades de una educación y los problemas de Ciudad Guayana fue presentado posteriormente al Ministerio de Educación. Actualmente lo estudian los más altos funcionarios de la CVG y del Ministerio. El Ministerio de Educación, por supuesto, tiene la principal responsabilidad de lo que deberá hacerse. Pero hasta que se realizó esta evaluación, difícilmente estuvo en posición de conocer la escala del problema que se originaría en la región. En el pasado, la región de Guayana probablemente recibió una parte proporcional del presupuesto para educación. Pero el papel que el programa de Guayana está destinado a tener en el desarrollo nacional, requiere algunos cambios radicales en sus prioridades y programación. Acosado por presiones que solicitan su acción a través del país, el Ministerio de Educación tiene muy pocas probabilidades de contar con los recursos necesarios para hacer frente a todas las necesidades. La CVG tendrá que ayudar en muchas formas. Pero el problema inmediato consiste en resolver cuáles son las tareas que el Ministerio puede y desea manejar. Estas decisiones permitirían entonces a la CVG determinar las medidas adicionales que puede emprender por sí sola. Mientras tanto, para evitar los atrasos y complicaciones más críticas, la CVG está preparándose para brindar lugares para las escuelas y ayudar, si se desea, en los diseños de los planteles escolares. También intentará identificar los materiales para los planes de estudios más convenientes y el equipo escolar, especialmente para los programas técnicos y vocacionales. Hasta ahora, ha brindado una cierta

cantidad de ayuda, siguiendo estos lineamientos, para el llamado sector privado en educación, es decir, las escuelas religiosas. Sin embargo, la mayor parte de esta tarea queda aún por realizar.

Gobierno local: Como en la mayor parte de los países en desarrollo, el gobierno y la política están extremadamente centralizados en Venezuela. Las funciones municipales *de facto* y *de jure* están muy limitadas. Las municipalidades carecen de rentas adecuadas y casi no tienen experiencia en la dirección de grandes empresas. Esta situación se ha reforzado por anchas brechas de educación y situación entre los representantes de las dependencias nacionales que intentan hacerle frente a estas demandas y los funcionarios locales y jefes de las comunidades que intentan representarlas.

A pesar de todo, la región está experimentando una transformación profunda en su población, relaciones de clases, actividades económicas y en valores y formas de vivir. La convergencia de estas fuerzas en Ciudad Guayana impuso corrientes de tensión tremendas al gobierno local existente, y casi en forma inevitable, a las relaciones de la CVG con las autoridades locales. El ejercicio normal de la autoridad de la Corporación provocó intereses y resentimientos. Los derechos de propiedad de la Corporación sobre la mayor parte de las tierras en el área local, sus facultades de expropiación, su autoridad sobre las tareas de desarrollo que deberían realizarse o no, redujeron la esfera de la autoridad política local e intensificaron los sentimientos de desajuste político y las ansiedades de los grupos y los individuos. Pero apresurando el proceso de desarrollo y cambios, se están alcanzando niveles superiores y nuevas esperanzas. La CVG se dio cuenta de algunos de estos efectos. El personal sabía que se había destinado un capital aproximado de 195 millones de dólares para mejoras urbanas en los próximos cuatro años, y finalmente una inversión de 400 millones de dólares para los quince años siguientes. Con un nivel de población de 300,000 habitantes, la operación y mantenimiento de esta infraestructura necesitaría casi 10,000 empleados colocados en puestos públicos o semipúblicos. Por lo tanto, se dieron cuenta del hecho de que era necesario turnar cuantas responsabilidades fuera posible a los funcionarios loca-

les, de tal manera que la Corporación pudiera concentrarse en aquellos asuntos que no pudieran ser tratados por otras dependencias. Pero una cosa fue reconocer esta necesidad, y otra ponerse de acuerdo para determinar cuáles serían las responsabilidades, y decidir cómo deberían llevarse a cabo estos cambios.

Afortunadamente en Diciembre de 1963, la elevación de grado desde hace mucho debida al gobierno de la ciudad, de Municipio a Distrito, se llevó a efecto. La condición de Municipio resultaba inadecuada para la ciudad que se desenvolvía con tanta rapidez. Todavía hasta el presente, el gobierno del Distrito debe operar según la altamente centralizada Constitución de 1953, estando pendiente de autorización el proyecto de la nueva (1961) que confiere una amplitud mayor a los poderes y a las responsabilidades del Distrito.²⁵ Mientras tanto, la CVG y otras dependencias nacionales tuvieron que asumir, por necesidad, la responsabilidad del planeamiento y la administración de la mayor parte de los servicios urbanos.

La CVG examinó los problemas con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad, la dependencia del gobierno señalada para el estudio de los problemas locales. La Fundación estuvo de acuerdo en colaborar con la CVG para formular nuevos reglamentos y en prestar ayuda para el desarrollo de las instituciones locales en Ciudad Guayana. La mesa directiva también organizó un equipo de especialistas políticos y sociales, nacionales y del extranjero, para organizar estos asuntos. El propósito consistió en hacer una evaluación de la capacidad política y de organización de las personas al presente colocadas en puestos públicos y de aquéllos con posibilidades de destacar en el futuro. El grupo tomó en cuenta el tipo de los servicios ya establecidos así como de los programas dentro de la región y la magnitud y alcance de las nuevas instalaciones y servicios que pronto serían iniciados. Se estudiaron las aspiraciones presentes de la población de Guayana y de los jefes políticos y cívicos del momento. También se sondeó en algunos de los cambios políticos que se estaban llevando a cabo, sus implicaciones para la CVG y las formas en que estos podían encaminarse para desvirtuar las expresiones hostiles y negativas, y tener un máximo de perspectivas en la función constructiva de los nuevos funcionarios municipales.²⁶

De la amplia variedad de medidas propuestas, solamente los aspectos aplicables en forma más directa a la función de planeamiento urbano serán tratados de ahora en adelante. El grupo hizo hincapié en la necesidad de brindar un número mayor de oportunidades de acción local y para la expresión de las opiniones locales. Hubo numerosas posibilidades. Por ejemplo, además del servicio menor habitual y las funciones reguladoras, la comunidad local podía desempeñar un papel más importante en asesorar y ayudar a la CVG en la administración de los programas de las viviendas y obras públicas y a planear los programas de mejoras para las vecindades en cooperación con la Corporación. También podía tener una mayor responsabilidad en asuntos tales como la conservación de las obras públicas; la administración y distribución de las zonas, los reglamentos de subdivisión y construcción (sujetos a la aprobación de la CVG por cierto número de años); y la reorganización del sistema para el registro de tierras y administración de rentas (en cooperación con la CVG y la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad).

Junto con estas recomendaciones, había numerosas propuestas relacionadas con la organización de la CVG y sus actividades. Una demandaba una unidad de Desarrollo Urbano casi autónomo dentro de la Corporación, para hacerse cargo de las obras públicas urbanas de la CVG. Otra presentaba la sugerencia de establecer una oficina principal de enlaces y mecanismos para facilitar una corriente de información entre los funcionarios de otros ministerios del gobierno local y central, los representantes de la comunidad local y la CVG. Aún una tercera propuesta acentuó la necesidad de mejorar los servicios de información y explicar los propósitos y actividades de la CVG y las ideas y programas comprendidos en los planes.

El reporte también proponía que la CVG debía solicitar la ayuda de alguna organización, por ejemplo la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad, para organizar un programa de entrenamiento que permitiera la preparación de funcionarios locales para algunas de sus nuevas responsabilidades como directores.²⁷

Ahora se están realizando esfuerzos para llevar algunas de estas ideas a efecto. No será fácil decir por ahora qué tanto éxito puedan tener y cómo irán a desenvolverse

estas relaciones en el futuro. Sin embargo, una lección muy convincente producto de esta experiencia es la incapacidad para ejecutar un programa efectivo referente al planeamiento urbano, aun en un medio ambiente donde la dirección política es muy débil y sin experiencia, sin desarrollar una relación sensitiva con los intereses locales afectados por estos planes.

Administración de las tierras y controles: Con excepción de las propiedades de la Orinoco Mining Company y algunas pequeñas propiedades privadas en los alrededores de Puerto Ordaz, la CVG ha adquirido la mayor parte de las tierras urbanas en Ciudad Guayana y además del 35 al 40% de la tierra en el Distrito de Caroni. Los planificadores del uso de la tierra se frotaron las manos simbólicamente por júbilo ante esta expectativa. Los reglamentos de las zonas, la construcción y otros relacionados fueron tomados en cuenta para mantener o reforzar sus esfuerzos; pero es de creerse que la propiedad de las tierras públicas les dio mayor libertad para decidir el uso inicial y el procedimiento para fijar precios a las tierras, de acuerdo con sus planes.

Cosa tal vez más importante, los planeadores esperaban recuperar la mayor parte de las inversiones hechas por la CVG en la planta, construcciones y servicios, con un margen razonable de ganancias, a través de las utilidades ganadas y el aumento en el valor de las tierras, especialmente en las nuevas áreas comerciales.

Como sucede con frecuencia, la libertad y las ventajas demostraron ser menos reales de lo que se había previsto. Las cargas administrativas de la CVG eran muy pesadas. Los oficiales clave estaban renuentes a quedar embrollados en una considerable administración de bienes raíces. Algunos de ellos temieron la siempre latente posibilidad de la corrupción. También aparecieron ciertos impedimentos para el crédito, en virtud de que no se acostumbraba el financiamiento de mejoras sin tomar a las tierras, como una garantía de la deuda. Puede decirse con certeza que en Venezuela se acostumbraba más la propiedad de las tierras particulares con perspectivas de beneficios especulativos. La venta de la tierra también borraría parte de la imagen de Ciudad Guayana como una ciudad del gobierno; y probablemente indu-

ciría a una mayor rapidez en la construcción de las viviendas, el desarrollo comercial y quizá industrial, dando así origen a cierto número de trabajos y entradas, lo cual, después de todo, era uno de los principales objetivos del programa.

Otros funcionarios pusieron objeciones. Debido a que la Corporación estaba funcionando en calidad de empresario público, pensaron que estaba corriendo grandes riesgos y que tenía la obligación de proteger y aún de ganar una retribución justa por sus inversiones. Estas inversiones, creyeron ellos, estaban en peligro, a menos que la CVG hiciera frente a ciertas de estas realidades desagradables. Como estaban ahora las cosas, había peligro de erosión de los planes debido a las actividades ilegales en la construcción privada, la poca coordinación y comunicación y una administración local ineficiente o carente de simpatía. Podían darse algunos pasos para hacerle frente a estos problemas. Por ejemplo, la CVG bien pudiera hacer una revisión de los modelos de desarrollo existente mediante la frecuente supervisión de la utilización de la tierra y fotografías aéreas. Podían establecerse vínculos más efectivos entre el personal de planeamiento, las dependencias locales de regulación y los funcionarios principales del desarrollo, dentro y fuera de la CVG. Aún más importante, la CVG podía tratar de fomentar un mayor entendimiento de los principios y propósitos del plan. Pero la CVG tuvo que reconocer que la administración de la distribución por zonas y de las construcciones y de otras disposiciones que ya tenía en preparación, sería finalmente responsabilidad del consejo local. Y a pesar de todos los esfuerzos realizados por la CVG, el consejo local, por varias razones, pudiera demostrar que no tenía la suficiente simpatía o colaboración.

La propiedad de las tierras públicas ofreció los medios principales por medio de los cuales la CVG podía conservar la esencia de los planes al menos por un período razonable de tiempo. La propiedad pública permitiría a la CVG imponer ciertas restricciones a las tierras vendidas. Una regulación continua podría mantenerse mediante el uso de arrendamientos y otros procesos semejantes; y la tierra que se requería para obras públicas podría mantenerse fuera del mercado privado. Sobre todo, la propiedad

pública ofreció a la CVG la perspectiva de poder retener una parte considerable del flujo de las utilidades y la concentración de los valores que había ayudado a crear. En los Estados Unidos y en cualquier otra parte, existen impuestos locales considerables sobre los valores capitales de los bienes raíces. Por lo tanto, el público participa de estos aumentos de los valores aun cuando las tierras y las mejoras sean de propiedad privada. Pero en Venezuela, como en la mayor parte de los países en desarrollo, los ingresos locales son despreciables y en la mayor parte de las comunidades no existen impuestos de consideración sobre la propiedad de bienes raíces.

Los argumentos de ambas partes se hacían patentes; y así se inició una búsqueda para un compromiso o alternativa efectiva. Existía la opinión general de que el terreno comercial y algunos de los de mejor calidad como el industrial y el residencial, tenían grandes posibilidades de ser las más productivas áreas. Las otras tierras podían venderse sujetas a ciertas restricciones por lo que toca a su utilización y quizá con algunas restricciones por cuanto a la transferencia de títulos hasta la terminación del período de desarrollo. También se reconoció con cierta renuencia que las parcelas en ciertas localidades comerciales tenían que ser vendidas para evitar entorpecimientos y para fomentar un desarrollo deseable. Pero se estuvo de acuerdo en que dicha acción debería tomarse como un último recurso; y si la tierra se vendía, era esencial que la CVG retuviera una parte de los beneficios por vía de las empresas conexas, o en forma más probable, conservando parcelas ubicadas estratégicamente.

Además, algunos economistas especializados en bienes raíces fueron requeridos para que examinaran los métodos existentes para fijar precios y términos de arrendamiento para todas las tierras en Ciudad Guayana. También fueron invitados a sugerir cambios en la utilización de las tierras o revisiones de las fases de desarrollo, tomando en cuenta que estas propuestas podían justificarse mediante consideraciones prácticas del mercado. En forma lo suficientemente interesante, sus recomendaciones no fueron un reto serio a los elementos básicos del plan.²³ Ellos generalmente prestaron su apoyo a los compromisos relacionados con los planes para ma-

nejar las tierras, pero hicieron hincapié en la necesidad de contar con unas normas de densidad más económicas. También propusieron un sistema elástico para fijar los precios de las tierras. Esto tenía que basarse en el precio de las viviendas y en los prototipos de la densidad deseada. También se tomarían en cuenta los efectos en los ingresos y los empleos de los precios subsidiados para la atracción de actividades económicas específicas.

También se presentaron sugerencias muy ingeniosas para una técnica de disposición de las tierras.²⁴ Para aumentar la importancia del desarrollo urbano en el lado occidental del Caroni, los economistas solicitaron con apremio que el 75% de todas las nuevas viviendas se construyeran en el lado occidental. Si se adopta este procedimiento, para 1970 el 60% de la población estará viviendo en la parte occidental del Caroni y el 40% en el lado oriental. También resultó muy favorecido un plan de desarrollo por partes "de afuera hacia adentro" cerca de Alta Vista, el centro comercial. Esta recomendación requerirá que la CVG fomente la construcción de casas de bajo costo y de baja densidad en los campos externos circundantes antes de iniciar el desarrollo en las zonas internas más próximas a Alta Vista. Si los corredores o caminos se extendieran por partes desde el centro, podrían construirse casas de costo mayor y mayor densidad en la región interna. Adoptando este método, el costo de los servicios sería mayor y una cantidad menor de la población se encontraría rodeando y avivando el centro. Pero la CVG estaría en capacidad de obtener una proporción mucho mayor del aumento en el valor de las tierras. También se evitaría un serio problema de renovación urbana en el futuro en virtud de que el centro comercial de otra forma estaría rodeado de casas de poca densidad y calidad inferior.

Actividades de promoción: A pesar de la escala de las inversiones públicas, el grueso del desarrollo será preponderantemente privado. El objeto de los esfuerzos de planeamiento fue en gran parte fomentar el crecimiento de las actividades económicas y por lo tanto aumentar los ingresos y el bienestar de la población. Una prueba decisiva de los planes y programas está en saber si en realidad crean un medio ambiente físico y una

calidad de servicios atractivos para los inversionistas y empresarios. Que este era el caso, aun desde esta primera fase, está claro según el interés creciente mostrado por una variedad de intereses comerciales y por las decisiones de firmas tales como la Phillips Petroleum, Reynolds, U.S. Steel y otras, para invertir o para ampliar sus inversiones en los planes y en las instalaciones de la región. Pero estas inversiones, creadas por sí mismas en gran parte, tenían que extenderse y acelerarse a medida que los planes maduraban y las instalaciones tomaban un aspecto y forma visibles. Por lo tanto, un programa bien concebido tenía que ser planeado para tratar con la serie cada vez mayor de pesquisas y para despertar el interés de otras empresas mercantiles en emprender inversiones específicas que fueran necesarias y económicamente atractivas.

Al dedicarse a esta tarea, el trabajo por desarrollarse tenía que ser identificado y después habría que tomar algunas decisiones referentes a las cosas que debían hacerse en primer lugar. Para comenzar, tenían que establecerse algunos procedimientos y las formas de actuación debían presentarse en forma clara. Por ejemplo, ¿cómo iban a manejarse o llevarse a cabo las pesquisas de rutina y las que estaban en trámite? ¿Qué materiales informativos serían necesarios para responder a las preguntas rutinarias que los inversionistas pudieran hacer? ¿Hasta qué grado debían llevarse a colaborar los funcionarios locales y los intereses mercantiles en el esfuerzo de promoción? ¿Cuáles son los actuales planes de acción del gobierno y de la CVG para brindar ayuda técnica y financiamiento a las empresas nuevas y cuáles cambios pudieran ser recomendables? Aún surgió otra serie de preguntas relacionadas con los esfuerzos para fomentar el programa fuera de las oficinas. ¿Cuánto tiempo debería dedicarse a establecer contactos con las organizaciones mercantiles en Venezuela y en el extranjero? ¿Deberán establecerse las oficinas en América Latina, los Estados Unidos, Europa y otras partes? Finalmente, y quizá lo más importante, ¿qué campos de inversión potencial garantizaron la más alta prioridad y qué recursos fueron necesarios, con probabilidad de disponer de ellos para cumplir con estas obligaciones?

No fue posible presentar respuestas claras

a todas estas preguntas. Pero se formuló un programa que tenía por objeto considerar los recursos disponibles, las obras ya realizadas y los problemas inmediatos para los cuales había un consentimiento general. Por ejemplo, en muchos casos, la CVG en cooperación con la Corporación Venezolana para el Fomento (CVF), ya había suministrado una ayuda especial para el fomento de nuevas actividades. Aunque hechas las adaptaciones para los requisitos de las firmas específicas, las disposiciones podían compararse a aquellas tomadas por la British Trading Estates. En éstas se incluyó el suministro por parte de la CVG, de fieras de bajo costo en lugares dotados de servicios urbanos e instalaciones en sus zonas industrializadas; ayuda para la organización de un mercado y estudios de las posibilidades; y ayuda en ocasiones para obtener capital para inversiones, beneficios de los impuestos, exenciones de derechos de aduana y contratos de arrendamiento de la CVF para la planta y el equipo. En ocasiones poco comunes, cuando había una justificación y solicitud de participación, la CVG brindó un capital justo en forma de riesgos conjuntos. Estos eran algunos de los medios generales que podían desplegarse en circunstancias apropiadas.³⁰

Al tiempo en que se estaban considerando estos asuntos, ciertas actividades de promoción ya se encontraban en una fase avanzada. Estaban siendo realizadas por algunos de los directivos de la sección económica que tenían conocimientos especiales de las industrias específicas tales como las de la pulpa y el papel, el aluminio y los productos químicos. La decisión se tomó para continuar con estas disposiciones, utilizando solamente una ayuda marginal de parte de los especialistas del exterior. Otras actividades de gran prioridad fueron seleccionadas de la lista de actividades económicas principales que los estudios del personal de los economistas señalaron con más probabilidades de ser provechosas en la región de Guayana. Las más críticas resultaron ser la construcción de viviendas, los materiales de construcción, el conjunto de la maquinaria pesada y el centro mercantil.

Se ideó un medio apropiado para realizar una de las actividades. Por ejemplo, el caso referente a los materiales de construcción parece que había perspectivas atractivas

vas para el manejo de un negocio de ventas al por mayor de materiales, dadas las perspectivas y el nivel de construcción existentes. También parecía muy conveniente proyectar un método para un financiamiento sencillo para el constructor de casas del tipo "ayúde-se usted mismo". Aunque con beneficios menores en términos de financiamiento, afectó un importante programa social. Se acordó que los primeros esfuerzos estarían encaminados a ayudar a establecer un negocio de ventas al por mayor. Cuando esto se lograra, debería hacerse un intento para persuadir a este empresario (o algún otro) para iniciar las actividades de ventas al por menor. En el ramo de las viviendas ya se habían establecido algunos contactos con los principales constructores y los industriales interesados en este mercado. En tanto que estos inversionistas potenciales hicieron y dirigieron sus propios estudios de las posibilidades, el personal investigó otros asuntos relacionados. Por ejemplo, examinaron las condiciones en las cuales podían obtenerse un financiamiento a plazo largo o corto para la construcción, las posibilidades de ampliar el caudal de las asociaciones de préstamos y ahorros existentes en Ciudad Guayana y los tipos de garantías razonables y otras seguridades requeridas por los constructores antes de iniciar los trabajos.

El trabajo relacionado con el conjunto de la maquinaria pesada se encontraba en una fase pre-promocional. Se hizo un contrato con el Battelle Memorial Institute para evaluar los procesos de producción específicos, los costos y el marco de organización para la administración de este grupo de actividades. Hasta que los estudios estuvieran completos, las posibilidades de promoción estaban limitadas. A pesar de todo, se hicieron algunos esfuerzos preliminares para identificar las posturas de varias firmas que pudieran desear estar asociadas a este conjunto.

Sin embargo, el desarrollo del centro comercial era el problema más apremiante. Se había puesto mayor énfasis en la búsqueda de un grupo de empresarios para que se hiciera responsable del centro. Una firma privada estaba en posibilidades de ahorrarle a la CVG aproximadamente 2.2 millones de dólares de los fondos para inversiones de capital a la vez que podía ayudarla a evitar que se viera enredada en los detalles del desarro-

llo y la administración. Entre tanto, los proyectistas tomaron la decisión de preparar por lo menos algunos de los planes iniciales para el centro, y si fuera necesario, erigir ahí edificios clave. Por lo tanto, el personal comenzó a preparar los términos para la participación de Sears, Cada y otros intereses. Sin embargo, todo esto comprendía una serie de detalles de coordinación que iban a llevarse una buena cantidad de tiempo. Los componentes del personal de promoción se encontraron a sí mismos activamente implicados con los especialistas en diseños urbanos que estaban relacionados con los proyectos de arquitectura, con el personal de desarrollo responsable del suministro de los servicios básicos, con el personal de bienes raíces en el trabajo de preparación de los contratos de arrendamiento de las tierras y las mejoras, y con el personal legal para la redacción de los contratos necesarios y para allanar los inevitables asuntos legales.³¹

Estas actividades tuvieron al principio prioridad y consumieron la mayor parte de las energías del personal. Con cierta remuencia, se mantuvieron otros esfuerzos a la expectativa o se prosiguieron cuando el tiempo lo permitió. Así, los cambios que podían haberse deseado en la política del gobierno en lo referente a impuestos, préstamos y otros tipos de ayuda, no se investigaron sistemáticamente. De la misma manera, la organización de los intereses mercantiles locales en Ciudad Guayana fue fomentada pero no se persiguió con ahínco, y por lo tanto, se redujo a la nada.

Sin embargo, se pusieron en claro los procedimientos normales para la operación de las oficinas, se apremió el reclutamiento de personal, y se prepararon folletos para brindar una información básica referente a la región, su dotación de recursos, población, número de trabajadores en producción, mercado y otros datos. Los folletos incluyeron un oficio en el cual se presenta una descripción de una selección de oportunidades de inversión y algunos ejemplos del tipo de ayuda que estuvo disponible en el pasado para las empresas industriales y otras.

Aunque la aplicación general del esfuerzo se consideró razonable, había a pesar de todo, cierta impresión de que se habían estado descuidando dos esfuerzos importantes debido a las pesadas cargas de trabajo y a lo limitado del personal. Uno era la pro-

moción de las inversiones extranjeras; el otro era la promoción de las industrias de labores intensas más pequeñas. Con respecto a lo primero, se consideró necesario establecer oficinas en el extranjero, pero no era factible ni esencial por el momento. Otras dependencias del gobierno venezolano, como la CVF y los consulados extranjeros ya estaban comprometidos en esos esfuerzos. Tenían ciertos materiales de información general referentes a la región de Guayana y se esperaba que se recibieran más. Sin embargo, como una alternativa, se están considerando las posibilidades de contratar a una firma especializada que quiera comprometerse con algunas de estas actividades. Por lo que toca al fomento de las actividades relacionadas con labores intensas, existían ciertos titubeos debido al costo de la mano de obra en Guayana que era muy alto, y a los esfuerzos requeridos para establecer dichas actividades que tomaban mucho tiempo. Las industrias de servicios y la construcción de viviendas y la presa se consideraron como los lugares que podían brindar el mayor número de oportunidades para este empleo. A pesar de todo, estas posibilidades industriales están siendo revisadas y pueden recibir mayor atención en el futuro.

Problemas culturales para el cumplimiento de los planes: Ya se ha dicho bastante con respecto a los esfuerzos de la CVG en la preparación de sus programas, presupuestos, relaciones interministeriales, construcción de viviendas, gobierno local, política de las tierras y promoción para ilustrar el grado y la complejidad de un programa efectivo para hacer cumplir los planes. Esto servirá para recordar, si es que hace falta un recordatorio, que es tan difícil la tarea de llevar a la práctica los planes como lo es el formularlos en primer término. Pero quizá el aspecto más difícil de la ejecución consiste en la forma en que las ideas y los programas se adaptan a una cultura diferente. El medio ambiente social varía en formas insospechadas; y además requiere una exigente combinación de capacidad y prudencia para trabajar con valores y grupos algunas veces radicalmente opuestos, algunas veces sutilmente diferentes, dentro de una cultura. No existen reglas muy rígidas y rápidas sobre cómo identificar estas diferencias o cómo resolverlas. Todavía es en gran parte un

asunto de interés favorable y de comprensión, despertados quizá por el hecho de comprender que los descuidos en el pasado han dado lugar a malos entendimientos, fricciones y fallas.

El problema afecta todas las fases del programa desde la asociación entre las "contrapartes" de un grupo de planeamiento multinacional para el diseño de un área residencial, la creación de una asociación de préstamos y construcciones o los conflictos entre las personas, clases, dependencias públicas y grupos de intereses. Con frecuencia se dice que aprender el lenguaje es indispensable, y en verdad, por lo general así es. El empleo del mismo lenguaje en la ciudad capital y en las áreas locales puede enmascarar tremendas diferencias en los propósitos y en los aspectos de la realidad; y la comprensión puede superar las barreras del lenguaje que la capacidad lingüística nunca podrá corregir.

Las costumbres y valores locales deben tratarse con simpatía. Los planes en que se les ignora o se les subyuga corren el riesgo de ser ignorados o subyugados a su vez. Pero las costumbres locales con frecuencia están cambiando y los valores muchas veces están en conflicto. Un área residencial destinada a "una clase media recién surgida . . . puede crear toda clase de dificultades en el proceso de movilidad en el punto más bajo de la escala . . . un proceso que tiende a separar al individuo que ha tenido éxito de sus parientes menos afortunados y amigos, hace más difícil para aquellos que se encuentran abajo, encontrar los modelos que los ayudarán a aprender lo que a nosotros nos gustaría que aprendieran." ³² Y en verdad, los diseñadores que pueden acomodar o reconciliar estos requisitos, son muy raros.

Las soluciones deberán ser elásticas y estar sujetas a revisión en las varias fases del proceso debido a que conocemos tan poco, sobre todo acerca de los cambios venideros. Pero la economía, la falta de personal y las restricciones de tiempo muchas veces impiden la experimentación de las pruebas necesarias subsecuentes. La creación de nuevas instituciones como la asociación de préstamos y construcciones o una autoridad para la construcción de viviendas es relativamente fácil de redactar sobre el papel. Pero tener una legislación, reclutar al personal, y manejar un gran aparato administrativo que

opere en un alto grado sobre la base de los lazos sociales y de clase, implica ciertas demoras y frustraciones y el temor constante de que los propósitos originales puedan viarse.

La formulación y realización de los planes y programas que reconcilien los intereses en conflicto es en sí una empresa heroica. Diversos intereses sospechan del proyectista, dentro y fuera de su organización. Existe siempre la sospecha oculta de sus valores, sus nexos y sus actividades; y esto siempre es así en el caso de los especialistas extranjeros que frecuentemente son considerados, y algunas veces son, víctimas crédulas, cuya amistad, franqueza o ingenuidad serán explotadas para propósitos que difícilmente sospecharán ellos o ni siquiera comprenderán. Todo esto y más, es parte del problema de ejecución de los planes en sociedades de transición. Determinar el éxito con que estos asuntos fueron tratados en Ciudad Guayana será un motivo de controversia. Dado el contexto institucional, muchas veces hubo una búsqueda de instrumentos e incentivos que podrían promover las iniciativas locales o liberar a la CVG de responsabilidades. El programa de la construcción de viviendas del tipo "ayúdese usted mismo" es uno de los ejemplos. La técnica para manejar los asuntos de las tierras fue otro. La vía de acceso a las responsabilidades del gobierno local fue un tercero. Aun queda mucho por hacerse. Por fortuna, un programa así, requiere muchos años para idearse y llevarse a cabo, y aún puede haber tiempo para modificar las vías de acceso existentes e inventar algunas nuevas, una vez que se alcancen y se superen las necesidades más apremiantes.

Quizá debiera hacerse una observación final de las relaciones consultivas. El personal del Centro Mixto estacionado todo el tiempo en Caracas fue por lo general restringido a la topografía social y administrativa que ellos tendrían que negociar. El conocimiento del lenguaje o la rapidez y facilidad para aprenderlo fue uno de los requisitos del trabajo. Todos los miembros del personal tuvieron que respetar, si no es que seguir en todos respectos, el tipo de administración de la dependencia cliente; y además, fueron instruidos para no asumir posturas públicas inflexibles en una situación de serio conflicto. En caso de convertirse en persona non

grata, sabían que su utilidad tocaría a su fin, sin importar lo excepcional que pudiera ser su capacidad. No se trató de desalentar a las diferencias básicas de opinión, pero había que presentarlas vigorosamente sólo en los niveles administrativos más altos. Unos cuantos individuos que perdieron de vista estas reglas tuvieron que salir o cobijarse en un espléndido aislamiento. Los otros sin embargo, permanecieron trabajando en forma efectiva, sujetos a estas restricciones. En muchos asuntos, una parte del personal consultivo residente tuvo conciencia de que las diferentes políticas y procedimientos perseguidos con mayor ahínco bien podían haber producido mejores resultados. Eso puede ser así o quizá no; pero no existe alguien que alguna vez lo sepa.

CIUDAD GUAYANA EN PERSPECTIVA

Tan extensa como es, esta descripción de los esfuerzos de planeamiento y los métodos para hacer cumplir los planes para Ciudad Guayana dista mucho de estar completa. El fondo político ha sido omitido. No se ha hecho evaluación alguna de la calidad y efectividad del trabajo llevado a cabo. No se ha hecho exposición alguna referente a la dirección, organización y reorganización de la oficina de planeamiento. Las personalidades de los venezolanos y sus asociados consultantes fueron borradas por referencias frías al personal. Los conflictos a la vista, la evolución de las relaciones en el trabajo, las dificultades y satisfacciones con motivo de la asociación con esta empresa deben ser deducidas. Los arranques emocionales que se produjeron con motivo del diseño de un puente, la ubicación de un albañal, la apertura o cierre de una carretera, la selección de un sitio para establecer un centro, el trato a los solicitantes de lugares para construir sus viviendas, no han tenido cabida en estas páginas. Las técnicas y procedimientos más abstractos como encargarse del saneamiento del medio ambiente, la densidad de las viviendas establecidas y su tenencia, los procedimientos fiscales, migración, relaciones entre las regiones, los límites de la región de Guayana y muchos otros no han sido tocados o se trataron superficialmente. Solamente con una serie de libros sería posible examinar más a fondo estas ramificaciones en forma adecuada.³³ A pesar de todo, esta versión

abreviada puede servir de alguna ayuda para informar al lector interesado en el planeamiento urbano en los países en desarrollo, de la forma en que algunas de las ideas básicas y métodos de planeamiento urbano tuvieron aplicación en Ciudad Guayana.

Por supuesto el programa aún sigue en marcha. Cualquier evaluación sería ahora prematura hasta cierto punto. Sin embargo, bien pudiera hacerse cierto número de observaciones de sondeo sobre la base de las experiencias tenidas hasta la fecha:

1. Para tener éxito en una empresa que demanda una inversión grande y continua de la energía nacional y de los recursos en una región, se requiere un consentimiento sustancial y un apoyo político. Sin la reputación imponente y el apoyo político que la directiva de la CVG se encargó de mantener, especialmente durante los primeros años, cuando había poco que ofrecer para las inversiones y los esfuerzos, el programa hubiera zozobrado. Esta es una tarea que requirió una perspicacia notable y mucho mando. No existen reglas sobre cómo deberían hacerse estas cosas. La estrategia puede variar según las circunstancias, pero seguramente es una de las responsabilidades u obligaciones vitales de los funcionarios administrativos y políticos más importantes.

2. La escasez de personal es indudablemente una de las restricciones más serias para comprometerse a efectuar un esfuerzo de ese tipo. El gobierno de un país en desarrollo puede formular planes y programas, solamente para encontrar que éstos son imposibles de ejecutar debido a la carencia de personal capacitado necesario para su realización. La CVG aún no ha resuelto en forma adecuada este problema. Pero sí inició un convenio nuevo con algunas universidades extranjeras que permitieron que se llevara a cabo el programa. Este convenio no fue el único posible, y quizá ni siquiera el mejor que podía o debía ser realizado en alguna otra parte. Sin embargo, ilustra un camino original para reducir el problema a proporciones más manejables.

3. Aun con la ayuda de técnicos capacitados, existen muchos nuevos problemas que todavía no se sabe cómo van a resolverse. Entre éstos se incluyen asuntos metodológicos como la preparación de técnicas de control para la utilización de la tierra, analíticas y más precisas para las áreas de transición,

problemas institucionales como la reducción de los costos de financiamiento, o dificultades tecnológicas como la construcción de viviendas o componentes habitacionales de un costo realmente bajo. Los venezolanos tienen todavía mucho que aprender respecto a estos trabajos, e igualmente los demás consejeros. Por lo tanto, se comprende que los profesionales prácticos que trabajan en estas condiciones tendrán la impresión de que las investigaciones emprendidas en los países en desarrollo y en los más desarrollados, son inadecuadas en forma escandalosa, especialmente si se consideran los efectos potenciales de las innovaciones en términos humanos y económicos.

4. Aun en una empresa relativamente bien financiada, como es el caso del programa de Guayana, fue imposible abarcar firmemente muchos problemas críticos. Sería fácil para un especialista con inteligencia, determinar las imperfecciones y las omisiones. También sería superficial. Una de las tareas más difíciles del funcionario local y de sus consejeros técnicos consiste en determinar no sólo las cosas que pueden hacerse sino también qué problemas son aquellos con los cuales deben convivir, dadas las restricciones y oportunidades. No se dispone de reglas sencillas para orientar estas alternativas; de todas formas, es algo que debe llevarse a cabo. Quizá pueda tenerse algún consuelo gracias a la observación de Hirschman de que estas fallas no siempre son una desventaja. Dada la naturaleza del proceso de desarrollo, "las presiones y tensiones que crea, no necesariamente lo dejan sin efecto, sino que puede hacerse que le sirvan de cierta ayuda."³⁴

5. Con frecuencia se dice que los programas deberían experimentarse, y no hay duda que así es. Pero es más difícil experimentar de lo que parece a primera vista. Los programas siguen su proceso en virtud de que las necesidades son reales y apremiantes, y tienen que afrontarse. Pero los proyectistas no siempre pueden delinear sus programas de tal forma que se ajusten a los requisitos del diseño experimental. El científico que registra sus resultados en el laboratorio se encuentra en una posición algo diferente a la del proyectista, quien tiene que hacer sus propias evaluaciones en medio de presiones simultáneas para resolver los problemas en el campo de acción para conservar

el apoyo público del cual depende su trabajo. Todavía se considera un recurso útil el "proyecto experimental" o "programa piloto", teniendo en cuenta que tales programas tienen una importancia bien definida y están evaluados en una forma conveniente. Esto significa que la "fase experimental" debe ser corta y crítica, y que deben idearse medios adecuados para obtener "resultados" de ellos. La ventaja de los contactos con la universidad, establecidos por la CVG, es que pueden surgir algunos estudios importantes con una descripción de la experiencia. Los funcionarios encargados de programas semejantes en otras partes bien pudieran ponderar las ventajas de emular esta experiencia, aunque sólo se tratara de alimentar este punto de vista así como de tocar ligeramente la amplia variedad de capacidades y habilidades que la universidad tiene para ofrecer. Sin embargo, la oportunidad no deberá exagerarse. Aun en el programa de Ciudad Guayana, las operaciones en el campo de acción todavía tienen que contar con buenos laboratorios. El programa de viviendas y la educación ofrecen posibilidades reales. Sin embargo, todavía no se ha dado una respuesta a cuáles alternativas importantes pueden ser ideadas; y en tal caso, si va a seguirse la lección.

6. Por supuesto, las relaciones humanas son críticas en todas las fases del programa. En cualquiera de ellas, un conflicto fuera de control entre las contrapartes podía haber dado fin al programa. Pero este tipo de conflicto podía haberse presentado dentro del personal venezolano y el del Centro Mixto. Dichos conflictos abarcan algo más que las personalidades. Los grupos de seres humanos que trabajan juntos dan lugar a que se formen estilos de actuación y evaluación, además de concepciones de la realidad que se ajustan a las situaciones que se confrontan; y estas situaciones varían. Así, se desarrolla lo que pudiera llamarse un "efecto Rashomón". En otras palabras, los mismos hechos se consideran frecuentemente desde diferentes puntos de vista por las varias personas, por el hombre en la oficina central y por el que se encuentra en el campo, por el que pertenece a una sección y el que pertenece a otra, por el residente consejero y por sus colegas locales dentro o fuera de la dependencia. El experto técnico extranjero tiene no solamente un lenguaje propio dife-

rente y una experiencia pasada diferente, sino que está sujeto a las influencias de unos lineamientos de carrera diferente a la de su contraparte residente. Ellos tienen clientela profesional diferente, y futuros personales diferentes que formar. Se presentaron infinidad de problemas durante el curso de los trabajos en el programa de Ciudad Guayana; y éstos afectaron de muchas maneras a lo que se hizo y a lo que no se hizo. Pero la directiva principal de la CVG y del Centro Mixto, además de una gran parte de su personal inferior en escalafón cultivaron diligentemente el tipo de relaciones personales que hicieron posible ventilar los problemas más exasperantes, o discutir las faltas personales y tratarlas antes de que se hicieran explosivas. Nuevamente puede decirse que no existen reglas sencillas fuera del énfasis en lo obvio. Para la selección del personal se requieren habilidad y objetivos comunes, no condiciones suficientes. También son igualmente cualidades esenciales la humildad, el respeto sincero y una simpatía genuina, no solamente para los diferentes puntos de vista, sino también para las fallas.

7. Finalmente, es tentador y peligroso, llegar a conclusiones técnicas aún más generales para este caso en particular. La tentación y el peligro son mayores en virtud de que la experiencia en Guayana está propensa a ser dada de baja como singular y difícilmente beneficiosa para otros países. Su singularidad no puede negarse. Su núcleo estuvo en una ciudad nueva en una región de la frontera; las relaciones consultivas fueron inusitadas; la propiedad pública de la tierra fue excepcional y la dotación de recursos y la posición financiera de Venezuela fueron extraordinarias. Pero éstos no son los puntos críticos para medir la contribución del programa para el planeamiento urbano. Hubo una combinación de elementos de mucha mayor importancia para otros países en desarrollo. ¿Cuáles fueron estos elementos? Uno fue la trayectoria del desarrollo. El énfasis especial en desarrollar los recursos de una región requirió, como ya se hizo notar, un acuerdo de sistemas extraordinario para suministrar el apoyo necesario a un programa sostenido. Otro de los elementos fue la creación de mecanismos adecuados de inteligencia y ejecución para la región. Esto hizo posible valorar y enlazar los potenciales de crecimiento de la región con las metas

del desarrollo nacional. Otro más fue la derivación sistemática de las partes implicadas hacia los sectores correspondientes. El conjunto de los esfuerzos se hundiría sin la acción más o menos paralela en unos cuantos sectores clave. Finalmente, la utilización

conjunta de los planes físicos y económicos proporcionó los instrumentos para organizar, graduar y reforzar las decisiones críticas. Esta es la combinación de elementos que ha faltado en la mayor parte de los esfuerzos para el desarrollo en el pasado.

PARTE III

LOS REQUISITOS PARA UN PLANEAMIENTO URBANO EFECTIVO EN LOS PAISES EN DESARROLLO

Una de las preguntas que pudieran surgir a estas alturas, es cómo programas semejantes, modificados por supuesto para ajustarse a una serie de variables contextos políticos, sociales y económicos, podrían introducirse en otros países en desarrollo. ¿Qué clase de política nacional implicaría esto? ¿Cuál sería la estrategia efectiva para lograr que funcionara tal programa? y ¿cuáles son algunos de los problemas críticos que tendrían que ser resueltos? Como las respuestas a estas preguntas dependen en gran parte de las relaciones de los problemas urbanos y regionales con los problemas del desarrollo general característicos de estos países, enfoquemos la atención a estas consideraciones en primer lugar.

PROBLEMAS URBANOS EN LOS PAISES EN DESARROLLO³⁵

Los países para los cuales estas medidas tienen probabilidades de ser efectivas son aquéllos que como Venezuela, ya han alcanzado o están por alcanzar la fase de "arranque" del desarrollo económico. Típicamente tienen unas cuantas áreas metropolitanas gigantes que están experimentando "dolores de crecimiento" formidables. Estos son los focos principales de la actividad económica. También en forma típica, todos estos países tienen una gran extensión extremadamente primitiva de regiones atrasadas y un conjunto urbano lejos de ser maduro. Por su-

puesto, se puede argumentar que existen regiones atrasadas aún en los países más desarrollados económicamente. Estas regiones ejercen un lastre suficiente en la economía como para convertirse en problemas políticos serios, como consta según la experiencia británica con las áreas de desarrollo, para no mencionar el debate existente acerca de las áreas que experimentan una depresión y el desempleo que se resiente actualmente en los Estados Unidos. Sin embargo, la diferencia con los países subdesarrollados es que sus regiones atrasadas son los elementos dominantes en parte debido a su magnitud, y en parte porque algunas de estas regiones pueden tener potenciales de crecimiento importantes. Por lo tanto, no debe sorprender el hecho de encontrar que este desequilibrio en el modelo nacional del desarrollo urbano deforma las pretensiones para la ubicación de un capital raquítrico y de las habilidades disponibles para el progreso. En las ciudades gigantes existen presiones que obligan a hacer algo con respecto a los monstruosos barrios bajos, la congestión de tráfico y la escasez de servicios esenciales. En la extensión del territorio interior, existen presiones para crear oportunidades de inversión, para explotar los recursos del país con más sentido y equilibrio, y quizá igualmente importantes, para establecer nuevos "puntos de crecimiento" y áreas de recepción para inmigrantes, si no se quiere que los problemas de las grandes ciudades se tornen imposibles de controlar.

A pesar de estas presiones, el punto crucial del problema ha sido descuidado tanto por los planificadores físicos como por los economistas. En parte, esto se debe a que los planificadores físicos han tenido a través de la historia, una tendencia a operar en niveles local y regional. Con raras excepciones, no todos tienen conocimientos acerca de las políticas y programas del desarrollo económico nacional. Los planificadores económicos, con raras excepciones, usan diferentes pares de anteojeras. Ellos tienden a dirigir sus análisis y programas en un plan acumulativo y por sectores.

El énfasis se le ha dado a la contabilidad nacional (ingresos de la nación, ahorros e inversiones) y problemas relacionados como las tendencias de la población, los problemas de intercambio, producción industrial, fuerza de trabajo, productividad, etc. Ellos también pueden examinar las necesidades de inversión y las posibilidades en sectores específicos como la agricultura, la industria, los transportes y la educación. Ambos caminos tienen por supuesto su utilidad, pero son muy limitados o demasiado generales para permitir una evaluación de las relaciones entre los sectores o entre las regiones.

Estas fallas son asombrosas en terrenos meramente prácticos. Considerando que aproximadamente del 50 al 70 por ciento de los fondos públicos disponibles para inversiones van a dar al capital para gastos generales,³⁶ surge un problema muy crítico que consiste en saber en dónde va a hacerse dicha inversión. Sugerir que la decisión debe ser tomada por el mercado, tiene menos sentido en los países en desarrollo debido a que la mayor parte de ellos no tienen una economía de mercado muy sólida, y debido a las decisiones tomadas respecto al desarrollo público, aunque en forma permisible, ejercerán una gran influencia en donde el sector privado de la economía esté capacitado para funcionar. En resumen, desde el punto de vista de la política nacional para el desarrollo económico, o de la política nacional para el desarrollo urbano, deberá encararse explícitamente la cuestión relativa a dónde y en cuál escala deberá fomentarse el progreso.

DIFERENTES FORMAS DE DIRECCION PARA EL DESARROLLO URBANO

Teóricamente, una gran variedad de al-

ternativas puede ser factible, incluyendo la promoción para establecer un gran centro de población, unos cuantos centros principales, una red de comunidades descentralizadas o alguna combinación de éstas. Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de los países deberán encontrar deseable por varias razones la política de fomentar la concentración metropolitana en unas cuantas regiones. Para comenzar, los recursos raquícos hacen imposible seguir una política sistemática de dispersión. En virtud de que no se cuenta con los recursos suficientes para todas las comunidades y regiones, es inevitable cierto principio de selección. El fomento de las ciudades más pequeñas es una de las posibilidades y además tiene ciertas ventajas. Los costos generales son probablemente un poco mayores en las grandes ciudades. Más aún, para la mayor parte de las instalaciones y recursos de estas ciudades, sobrecargados de impuestos, los costos marginales para el acomodo de una población más numerosa probablemente serán elevados. Las personas que proponen una descentralización creen que:

Las tierras de costos bajos, las densidades menores y las distancias más cortas pueden significar normas y tecnología más sencillas para toda clase de instalaciones y recursos sociales y cívicos, la utilización de materiales no permanentes y toscos, trabajo personal y capital que de otro modo no se tocaría, y otros recursos provenientes de los sectores de la economía más o menos no monetizados. Desde este punto de vista, la descentralización en una forma o en otra es esencialmente un medio para conservar los recursos.³⁷

Por otra parte, es más importante aumentar la recuperación que reducir los costos. A través de los procesos hasta ahora no muy bien comprendidos, parece ser que el progreso tiene mejores oportunidades de avanzar por sí solo en las grandes ciudades, es decir, ciudades de 100,000 habitantes o más. Parece que esto es especialmente cierto para aquellos factores que representan ciertas ventajas iniciales, por ejemplo una bahía excepcional, un clima saludable, un sistema de transportes superior, de preferencia con acceso a las regiones del interior potencialmente ricas, o a recursos maduros para su

explotación. Estos bienes ofrecen una fuente de posibilidades que si se aprovechan, crearán ventajas nuevas y oportunidades: un mayor número de trabajadores más especializados, créditos más favorables y facilidades de intercambio, un incremento en los negocios y servicios profesionales, mejores caminos y servicios, más oportunidades para diversos trabajos, una mayor variedad de servicios para los consumidores, ambiciones muy grandes y una gran competencia de esfuerzos. La interacción crea las economías exteriores, amplía los mercados, genera empresas nuevas y en resumen, refuerza todo el síndrome de crecimiento e irradia su influencia sobre el territorio del interior en expansión.

Las grandes ciudades también atraen inmigrantes y dan lugar a cambios drásticos en las actitudes tradicionales. Las oportunidades de trabajo y las ilusiones hacen un llamado; y asimismo las multitudes pujantes, las tiendas al estilo de bazares, y la rica variedad de panoramas, ruidos y experiencia humana. Los promedios de gastos de la familia cambian, los niveles de las demandas aumentan, el número de nacimientos tiende a declinar, los orígenes de clases o castas pierden cierta parte de su significado, en tanto que las innovaciones encuentran una mejor bienvenida. Dichas influencias no se realizan de la noche a la mañana, por supuesto. Nadie sabe cuántas de ellas provienen de los mayores ingresos y de la educación, de las nuevas normas de trabajo y de vida, o hasta qué grado la escala de la metrópoli en sí pone su parte, y si esta última, con dimensiones urbanas o mezcla de dimensiones, produce los mejores resultados. Durante las investigaciones de la próxima década quizá puede tenerse un buen indicio sobre estos temas. Por el momento sólo existe una fuerte sospecha, apoyada por lo que se observa en las tendencias urbanas en los países desarrollados económicamente, de que una transferencia de la economía tradicional a la gran ciudad puede conducir a estos resultados.

Sin embargo, en parte debido a las probables ventajas de las grandes ciudades, la tendencia actual en la mayor parte de estos países es de conducir a un dualismo explosivo potencial y políticamente inaceptable; es decir,

“Un sector de agricultura rústica y de

artes manuales que utiliza técnicas intensivas para labores sencillas, en donde la productividad en razón de las horas hombre es extremadamente baja, y donde de la mitad a las cuatro quintas partes de la población tiene que ganarse sus ingresos; y un sector donde hay plantaciones, minas y fábricas que utiliza técnicas avanzadas donde la productividad con respecto a las horas hombre es alta, pero donde sólo una parte pequeña de la población está empleada . . . Los dos sectores son por lo general diferentes geográficamente, así como también desde el punto de vista tecnológico y económico. Algunas veces representan regiones completamente diferentes. Casi siempre los dos sectores aparecen en contraste entre una o unas cuantas grandes ciudades en pleno crecimiento, y el territorio de los alrededores—Djakarta, Surabaya e Indonesia; Dehli, Bombay, Calcuta y la India; Manila y las Filipinas; San Juan y Puerto Rico; Port Harcourt y Nigeria; Trípoli y Libia— los ejemplos pueden continuarse virtualmente hasta todos los países subdesarrollados.”³⁸

Este dualismo es probablemente el responsable de una asignación poco eficiente de los capitales. Las pérdidas son muy difíciles de estimar, pero a pesar de todo, son reales; incluyen no tanto los crecientes costos para gastos generales, transportes, y la congestión en una o dos ciudades en pleno crecimiento, sino los costos (aún más difíciles de estimar) resultantes de las fallas en la explotación de los recursos, y otras posibilidades de inversiones en las regiones atrasadas. En las ciudades más grandes, las oportunidades se presentan con más facilidad dentro de la línea de visión de los inversionistas, mientras que en otras áreas la escasez de información hace más difícil juzgar si las oportunidades no serán más remunerativas. Aunque se disponga de información, las perspectivas todavía pueden ser un poco oscuras. La recuperación debe medirse y calcularse por un período largo de tiempo, y durante los primeros años cuando hay una mayor seguridad en las predicciones, la recuperación puede ser baja, aunque de ahí en adelante pueda algo más que equilibrar una recuperación mayor en otras partes. El éxito crea una tendencia a esperar más, y el fracaso a esperar menos. En estas circunstancias, Hirschman se justifica al llegar a esta conclusión, “que las economías ex-

ternas (en las áreas en crecimiento) aunque reales, se sobreestiman constantemente por parte de los que manejan el ramo económico.”³⁰

Quizá los medios más efectivos para la corrección de estos cálculos, independientemente de los procedimientos generales para los impuestos y los incentivos, son a través de las decisiones del gobierno respecto a la ubicación de las instalaciones y recursos generales; pero como ya se hizo notar anteriormente, existen dos fuerzas poderosas que conducen a efectuar designaciones dudosas: la presión para suministrar las instalaciones y recursos generales requeridos en la metrópoli creciente; y la presión (tanto por razones políticas como por la escasez de conocimientos técnicos adecuados) para dispersar los recursos señalados especialmente para las regiones que se encuentran fuera de las grandes ciudades “entre un gran número de pequeños proyectos esparcidos ampliamente por el territorio nacional.”³¹ La pregunta que constantemente se enfrenta a los funcionarios oficiales es entonces cómo canalizar las inversiones de tal manera que no se desperdicien poco a poco en las grandes ciudades en servicios urbanos muy costosos que bien podrían posponerse. Teóricamente, los que toman las decisiones deberían proteger y manejar con todo cuidado este capital de tal modo que pudieran crearse oportunidades para hacer inversiones y estimular así a los lugares seleccionados para el crecimiento o impulsar a otros sectores.

El procedimiento con más posibilidades de lograr las metas generales parecería ser la creación de unos cuantos centros regionales (incluyendo una red de transportes esencial, un mínimo de construcciones y recursos para uso general y los mecanismos de inteligencia necesarios, en tal forma que sea posible examinar más sistemáticamente las posibilidades para el desarrollo). Si tal procedimiento estuviera definido con toda claridad, los inversionistas privados quedarían colocados en una posición mucho mejor para poder juzgar las perspectivas de un área; y haría posible para los funcionarios del gobierno evaluar los planes para la distribución de los gastos del capital en los ferrocarriles, carreteras, instalaciones de energía, servicios, viviendas y otros medios para la comunidad, para tener la seguridad de que contribuyeron siempre que hubo la posibilidad, al éxito de

estos centros. La concentración relativa podría servir de alguna ayuda para estos centros regionales en la adquisición de algunas características de lo que Perroux llamó *poles de croissance*,³¹ y así poder competir en forma más efectiva con la metrópoli existente, y aún ayudar a irradiar una transformación profunda en el modelo cultural del territorio del interior. El desenvolvimiento de tales centros regionales también capacitaría a las ciudades principales para encarar en forma más efectiva y económica el alud de la población que por ahora los amaga.

No va a ser sencillo romper el círculo vicioso y asegurar que estas inversiones en los centros regionales no se realicen prematuramente o con muy poco tacto. Mucho depende de la selección correcta de dichos centros. Aun así, las firmas individuales pueden ver que no existen ventajas en transferir su ubicación hasta que ya existan los medios generales necesarios. Más aún, el suministro de dichos medios es “permisible” y es posible que no siempre dé lugar a la actividad de empresarios que se desea. Es probable que solamente uno o dos centros puedan desarrollarse durante el primer período de desenvolvimiento económico, debido a que existe un mercado nacional limitado, y debido a que una gran parte de la inversión será dedicada a la agricultura, los transportes y las comunicaciones, abarcando en esta forma una considerable dispersión geográfica. Sin embargo, a medida que la economía va teniendo mayores alcances, comienzan a surgir los mercados regionales, y la industria queda más orientada por lo que toca al trabajo y a los mercados. Entonces, los centros urbanos más grandes tienen mayores posibilidades. A pesar de las dificultades, la promoción de los centros regionales puede tener una mejor oportunidad de aceptación que un plan en que se descuidan las áreas retrasadas; y puede resultar más efectiva en la promoción de varias metas fijadas para el desarrollo que cualquier dispersión o concentración en una o dos grandes ciudades.

CRITERIOS PARA LA SELECCION DE REGIONES PARA EL DESARROLLO

Saber cuáles regiones urbanas serán seleccionadas para su desarrollo dependerá de una variedad de consideraciones. Algunas

de las más importantes serán el potencial de crecimiento de las regiones, su capacidad con la economía relativa para mejorar su acceso a los grandes territorios y otras regiones, y sus susceptibilidades a las medidas que servirán para alentar su desenvolvimiento subsecuente. Sin embargo, estas características y otras, deberán ser evaluadas en términos de las metas básicas del país. Esto debería quedar especificado en una forma tan clara como fuera posible. Para la mayor parte de los países los objetivos inmediatos consisten en llevar al máximo el aumento del ingreso per cápita. Sin embargo, esta meta general está sujeta a una variedad de condiciones o restricciones, de las cuales algunas de las más importantes son los niveles mínimos de consumo y los promedios de descuentos implícitos de las recuperaciones futuras; la distribución deseada, o proporción del cambio en la distribución, de los ingresos por clase y región; y niveles mínimos aceptables, o promedio de la disminución en los niveles de desempleo por clase y región. Surgirán otras restricciones de los requisitos proyectados para la defensa; o de la necesidad de consistencia interna para la destinación de los recursos, tales como los balances de intercambios especificados y la realización de programas dentro de los recursos de capital disponibles o potencialmente disponibles y de la capacidad administrativa y de dirección. En forma clara, se pueden agregar nuevas metas, sopesarlas de un modo diferente, especificando si hay menos restricciones o las hay adicionales, o bien, explicar las implicaciones de una manera más o menos precisa. La tarea es difícil y puede desatenderse con mucha facilidad; pero teóricamente, los objetivos más importantes del país deberán examinarse para ver en qué forma pueden afectar la selección y la escala de inversiones que pudieran emprenderse.

Las inversiones planeadas para las regiones seleccionadas que se apegan bastante a estos criterios, llevarán un buen número de años para promoverse. Se pueden obtener estudios más detallados durante este proceso, mientras se inician programas de sondeo con base en un conocimiento ya existente y en un buen juicio. Después, en una de las fases posteriores, estos programas y sus secuencias ya planeadas, podrían ser revisados, acelerados o contratados, a medida que

se tiene un mejor sentido de las perspectivas de desarrollo. Suponiendo que ya hubiera un acuerdo respecto a esta vía de acceso, ¿qué sería lo más conveniente para examinar con el objeto de facilitar esta revisión subsecuente? Verdaderamente algunos análisis comparativos de las perspectivas a largo plazo para las regiones principales serían esenciales. Esto abarcaría, como es el caso de Ciudad Guayana, proyecciones de demanda para las principales actividades económicas y la evaluación de las actividades, que podrían gozar de ventajas comparativas, si no por ahora, sí en un futuro. Probablemente sea indiscreto, pero indispensable, aventurar algunos cálculos aproximados del impacto probable de las políticas para el desarrollo nacional en sectores dentro de regiones específicas, para no mencionar la necesidad de evaluar los enlaces considerados "a favor y en contra" y los efectos multiplicadores. Estos estudios brindarían algunas bases para medir las consecuencias relativas del desarrollo de las regiones en la economía nacional. Donde los datos y las circunstancias lo permitan, aun las matrices actualmente inadecuadas e irreales de entradas y salidas entre las regiones y los métodos de programación pudieran emplearse, si el propósito principal es de dirigir la atención a las relaciones importantes que de otra forma pudieran pasarse por alto.

Las consideraciones inexorables a plazo corto, tales como las desproporciones en el uso y la disponibilidad de factores de producción podrían tener que deformar estas evaluaciones. El problema de los intercambios con el extranjero o las áreas con un serio desempleo son ejemplos; y al hacer la selección de las regiones así como al determinar el modelo de su desarrollo, la capacidad para contribuir con las soluciones para estos problemas puede convertirse en el requisito principal de cualquier procedimiento o técnica para obtener las prioridades regionales y el desarrollo. No hay necesidad de decir que la forma de la respuesta puede variar según la explotación del potencial de exportación de las regiones para las materias primas o productos agrícolas, el estímulo de las actividades que sustituyen las importaciones, la atracción de industrias orientadas al trabajo, el fomento del "turismo", la utilización en grado mínimo del capital para gastos generales, etc.

Finalmente, una consideración menos tangible pero fundamental es el efecto de los diferentes programas de desarrollo regional en la actitud del público. ¿Tienen estos programas la posibilidad de hacer cambiar la imagen de sí mismo y de su país que tiene el ciudadano, para no mencionar la del que toma la decisión? ¿Puede despertar la imaginación del público lo suficiente para dejar bien asentado todo un nuevo nivel de aspiraciones? Sería una necesidad descuidar estas posibilidades; pero ¿quiénes si no los grandes dirigentes políticos pueden sondear su importancia? Esta es una de las razones por las cuales la necesidad del mismo modo que los efectos tienen que tomarse en cuenta. La inversión en una región específica puede muy bien rendir beneficios pobres, aun con garantía de alta prioridad. Una región, como la del sur de Italia o el desierto de Neguev en Israel, puede estar tan atrasada, descuidada o presentar tantas dificultades para su desarrollo, que llega a adquirir un valor simbólico. Es como si una nación estuviera empeñada en enfrentar sus energías y su voluntad contra desventajas insuperables. O puede preferir conscientemente un ritmo más lento en su desarrollo. Dichos programas, de necesidad, deben ser excepciones únicas —pero vale la pena hacer notar que tras un largo camino, pueden acelerar más que retardar el esfuerzo hecho en favor del desarrollo.

¿Qué hay acerca de aquellas regiones que no se seleccionaron para programas de desarrollo en gran escala? No pueden ser descuidadas del todo; y además, no pueden prestárseles los servicios que requieren en una forma adecuada. Los efectos del desarrollo regional en otras partes quizá pudieran explotarse o por lo menos señalarse. Ciertos programas y formas de ayuda técnica que comprenden una asignación *mínima* de recursos también pueden emprenderse para aliviar el descontento. Unos cuantos programas de ayuda técnica y de ayuda propia pueden iniciarse, incluyendo programas de información y educación para el beneficio de los inmigrantes de la región. Algunas inversiones antieconómicas y beneficios fiscales pueden ser ineludibles pero no tiene que hacerse un énfasis especial al respecto. En resumen, los esfuerzos manifiestos y la capacidad política consumada pueden ser esenciales. La medida del éxito dependerá del

equilibrio logrado entre el progreso económico, el bienestar social y la sensibilidad relativa a aquellas repercusiones que puedan perturbar un cálculo racional teórico.

Parece casi no tener objeto el asignar peso a los factores recién expuestos, en parte debido a que muchos de ellos son intangibles y actúan entre sí. Todo lo que parece poder decirse hasta ahora es que los que toman las decisiones deben en alguna forma ponderar y estimar la importancia relativa de estas consideraciones en sus países al llegar intuitivamente a algún juicio final.

PROBLEMAS QUE SE PRESENTAN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES

Una vez que se ha tomado una decisión, y se ha llegado a un acuerdo con respecto a un firme conjunto de metas y un programa para el desarrollo, ¿qué es lo que sigue? Existe la necesidad de orientar el pensamiento de los funcionarios clave en las dependencias de los sectores para relacionar sus actividades con los propósitos nacionales para el desarrollo en los sectores y en las regiones. Esto implica por supuesto, una función de desarrollo regional o metropolitano localizada ya sea en la oficina del director ejecutivo en jefe o en una dependencia de planeamiento nacional, o bien, en alguna dependencia nacional para obras públicas y desarrollo metropolitano. A medida que el programa se lleva adelante, se requieren mejores mecanismos de recuperación y de coordinación para resolver los problemas y errores antes de que se conviertan en demasiado serios. Para proyectar los requisitos del uso de las tierras y de la asignación del capital para gastos generales, se necesitan estudios detallados de la demanda, costo y posibilidades industriales. Deberá echarse mano de medidas de entrenamiento y de educación para dar apoyo a estos programas; y pueden ser necesarias otras medidas como los impuestos efectivos, incentivos o cualquier otra medida fiscal para estimular el ímpetu de la inversión en las regiones señaladas.

Todas estas cosas son importantes; pero se necesita algo más si estas u otras actividades del personal, difíciles pero esenciales, han de alcanzar efectos desproporcionados. Sin una opinión y consentimiento importantes y un apoyo político, los presupuestos y otros requisitos del programa nunca podrán obte-

nerse; o, si se obtienen, pueden reducirse por los procesos acostumbrados de fricción. El nombramiento de un director distinguido y hábil para hacerse cargo del programa puede ser uno de los medios para contrarrestar esta tendencia. "Negociar la reforma" puede muchas veces ser otro.⁴³ En alguna forma, las metas fijadas para el desarrollo regional, como las otras metas en el plan para el desarrollo nacional, necesitan explicarse bien, ampliarse, dramatizarse y mostrarse mejor. Para muchos países, la meta de transformación del territorio del interior puede jugar un papel muy importante en el impulso que se le da a la nación para que salga adelante. Aun cuando los programas estuvieran limitados a muy pocas áreas o a una sola, la idea tiene un potencial energético tremendo que podría suministrar energías insospechadas.

En la exposición anterior se señalan algunas de las nuevas ideas y métodos para tratar con los problemas del crecimiento urbano y del desarrollo económico. Los expertos de varios países pueden juzgar mejor cuáles cambios institucionales y de legislación, qué actitudes sociales, y cuáles otros factores pueden ser convenientes para la aplicación de estas ideas y métodos a sus países respectivos. Pero si se aplican, pueden anticiparse por lo menos tres problemas críticos. Primero la cuestión del personal que es crítica. Los especialistas en estos problemas son escasos, y, según se ha observado, muy pocos han recibido el entrenamiento profesional adecuado para poder hacerse cargo de estas responsabilidades. En segundo lugar, está el grado del capital intelectual. El hecho de que actualmente se cuente con suficientes conocimientos respecto a estos problemas para poder resolver en forma efectiva sobre ellos, es un asunto muy debatible. Muchas personas pueden dudar que sea posible adquirir el entendimiento necesario lo bastante pronto para evitar hacer más daño que bien. Tercero, las innovaciones de procedimientos propuestas pueden acentuar las tendencias

a una centralización política. Muchos de estos países ya están sufriendo de "apoplejía en el centro y de anemia en la periferia". Tarde o temprano estos gobiernos tendrán que descentralizar sus actividades. Será tarea del gobierno central poner las señales y permitir que las dependencias locales o regionales se hagan cargo de un número mayor de las operaciones actuales.

Al mencionar estas dificultades pueden producirse reacciones contrarias. Algunas personas considerarán que son argumentos decisivos contra dicha acción; otros harán a un lado las dificultades o las considerarán como problemas que pueden resolverse. Uno de los peligros del desarrollo en los países es el deseo de morder más de lo que puede masticarse. Aun en los países avanzados económicamente, dicho sea de paso, habrá dificultades al tratar de llevar dichos programas a un final venturoso. Hay mucho en estos argumentos para hacer que las personas responsables duden y ponderen las consecuencias. Pero puede no ser necesario decidir entre todo o nada. Algunas de las recomendaciones hipotéticas pueden sostenerse solas. Para algunos países puede bastar solamente con establecer un grupo de alto nivel encargado de la política nacional para el desarrollo metropolitano o regional. Los funcionarios en estos países pueden desear explorar las ideas pero pueden estar poco deseosos de establecer el sistema de planeamiento más embrollado. Otros países pueden cosechar dividendos inmediatos emprendiendo estudios completos de las regiones o estableciendo un mecanismo para presupuestos y evaluación de la incidencia regional de los gastos del capital. Otros más, pudieran desear ir mucho más lejos, porque seguramente el argumento de una acción más amplia no deja de tener atractivo. Todos los días se toman decisiones para fijar los modelos para el desarrollo del futuro. Estas decisiones ya están creando graves problemas para el futuro. ¿No es mejor tomar estas decisiones conscientemente?

RECONOCIMIENTOS

Deseo expresar mi especial gratitud a Wilhelm von Moltke por su ayuda para adaptar a esta obra los mapas y diagramas que él y sus colegas venezolanos y del Centro Mixto prepararon; a la Corporación Venezolana de Guayana por su permiso para utilizar la experiencia y los materiales obtenidos en el programa de Ciudad Guayana; a Donald Patterson por las fotografías; a Lisa Peattie por su ayuda para editar el último borrador; y a William Porter por las notas que aparecen en los diagramas.

Debe ser evidente para el lector que las ideas expuestas en esta obra referentes a Ciudad Guayana reflejan los discernimientos, experiencias y penetrantes sugerencias de mis asociados venezolanos, especialmente el General Rafael Alfonzo Ravard, Presidente de la CVG, y sus colegas, Dr. Gustavo Ferrero Tamayo, miembro de la Corporación; Dr. Juan Andrés Vegas, Jefe de Diseño Urbano y su ayudante, Víctor Artis; Dr. Roberto Alamo Blanco, Jefe de la División de Economía, y su ayudante, Pedro Maal; Dr. Héctor Font, Jefe de Recursos Humanos y su ayudante, Mario Testa; y Dr. Luis Pietrie, Jefe de la División de Desarrollo Urbano. Me considero igualmente en deuda con mis asociados del Centro Mixto, especialmente el Dr. Rafael Corrada, Director Residente del Centro Mixto del Proyecto Guayana; Nathan Fitts, Jefe de Promoción Industrial; Alexander Ganz, Economista en jefe; Wilhelm von Moltke, Jefe de Diseño Urbano; Philip E. Beach, Jr., Especialista en Promoción Industrial; William R. Charleson, Especialista en Educación; John Dinkelspiel, Estudiante Asociado; Arthur H. Fawcett, Jr., Planeamiento de la Ciudad; Gordon A. Marker, Economista, Lisa Peattie, Antropóloga Social; Anthony Penfold, Planeamiento de los Transportes y la Ciudad; William L. Porter, Ayudante en Jefe de Diseño Urbano; Norman Williams, Jr., anterior Director Residente; y John Zuccotti, Fiscal. También deseo reiterar mis más expresivas gracias a mis otros colegas de la Universidad de Harvard, el MIT y de otras partes, especialmente a Donald Appleyard, Russell Davis, William A. Doebele, Anthony Downs, Aaron Fleisher, Kevin Lynch, Robert C. Wood y Richard Soberman. Asimismo reconozco que tengo una deuda de gratitud especial con Martin Meyerson quien compartió conmigo durante los primeros años, las responsabilidades de la dirección del Proyecto Guayana. Recibí muchos beneficios gracias a las amables sugerencias provenientes de muchos funcionarios federales que revisaron el texto, especialmente Osborne T. Boyd, J. Robert Dodge, Jonathan Howes, James A. Moore, Harold Robinson y Bernard Wagner. Aunque he cosechado beneficios de sus cerebros y de sus indicaciones, yo soy el único responsable, desafortunadamente, por los errores en los datos y en los juicios.

BIBLIOGRAFIA

1. Esta sección se basa en una variedad de estudios económicos e informes preparados por la División de Planeamiento e Investigación Económica de la Corporación Venezolana de Guayana y el personal de economistas del Centro Mixto. Para resúmenes muy bien detallados, véase: "Development Planning for the Guayana Region of Venezuela", por R. A. Blanco y A. Ganz, *Development Research Digest*, Vol. II, No. 2, Octubre de 1963, págs. 10-28; y "Regional Planning as a Key to the Present Stage of Economic Development of Latin America: The Case of the Guayana Region, A Frontier Region", por A. Ganz, Noviembre de 1962, manuscrito aún no publicado, preparado por el primer Congreso Latinoamericano de Ciencias Regionales.
2. R. A. Blanco y A. Ganz, *op. cit.*, pág. 17. Se espera que los cálculos de las inversiones privadas sean, aproximadamente, de 365 millones de dólares para el período de 1965-1968, y de 1,483 millones para el período 1969-1975. Los datos se basan en el material referente al Programa para el Desarrollo de la Región de Guayana preparado para el Plan de la Nación, 1965-1968, y en otros cálculos de largo alcance preparados por la División de Planeamiento e Investigación Económica de la Corporación Venezolana de Guayana y el Centro Mixto MIT-Harvard, Proyecto Guayana.
3. A. Ganz, *op. cit.*, pág. 9.
4. "Por puesto" es una forma de transporte público en la cual el vehículo es el automóvil de pasajeros.
5. R. Soberman, "An Economic Evaluation of the Urban Transportation Plan". Agosto de 1964 (Informe preparado para la División de Planeamiento e Investigación Económica de la Corporación Venezolana de Guayana y el Centro Mixto MIT-Harvard, Proyecto Guayana), pág. 9.
6. *Ibid.*
7. División de Estudios, Planificación e Investigación Planeamiento Físico, *Plan de Desarrollo Ciudad Guayana*, Corporación Venezolana de Guayana, p. 36. Este documento abarca los resultados de cierto número de estudios y conclusiones del personal de la Sección de Diseño Urbano de la Corporación Venezolana de Guayana y el Centro Mixto MIT-Harvard, Proyecto Guayana. La exposición del autor, referente a los centros industrial, comercial y cívico se basa en gran parte en estos estudios e informes.
8. *Ibid.*, pág. 37.

9. *Ibid.*, págs. 56-60.
10. *Ibid.*, pág. 62. Véase también "Urban Design, Its Nature and Role in the Development of Ciudad Guayana" por Wilhelm von Moltke, (Informe provisional sometido a la Sección de Diseño Urbano, Corporación Venezolana de Guayana y el Centro Mixto MIT-Harvard, Proyecto Guayana), 1964.
11. División de Estudios de Planificación e Investigación, Planeamiento Físico, *op. cit.*, págs. 67-69.
12. K. Lynch, "Some Notes on the Design of Ciudad Guayana" (Informe preparado para la Sección de Diseño Urbano de la Corporación Venezolana de Guayana y el Centro Mixto MIT-Harvard, Proyecto Guayana), págs. 1-11.
13. División de Estudios de Planificación e Investigación, Planeamiento Físico, *op. cit.*, pág. 40.
14. K. Lynch, *The Imagen of the City*, Cambridge: The Technology Press and Harvard University Press, 1960, pág. 2.
15. División de Estudios de Planificación e Investigación, Planeamiento Físico, *Op. cit.*, pág. 67.
16. R. B. Mitchell, "Memorandum to Lloyd Rodwin on Caracas Visit of May 11-16, 1964", pág. 4.
17. A. Fawcett, *Implementation of the Physical Plan* (Borrador del informe preliminar preparado para la División de Estudios Planificación e Investigación, Centro Mixto MIT-Harvard, Proyecto Guayana), Noviembre 1964, págs. 21-28.
18. *Ibid.*, págs. 31-32.
19. R. Corrada y L. Ayesta, Investment Opportunities in Housing Construction and Financing and in Housing Materials Manufacture (Informe preparado para la División de Estudios de Planificación e Investigación y el Centro Mixto MIT-Harvard, Proyecto Guayana), Mayo de 1963.
20. L. Peattie, "Memorandum to L. Rodwin, W. Doebele and R. Corrada", con fecha Agosto 26, 1963, págs. 1-2.
21. R. Corrada, "Housing Program for 1964", Memorándum al Coronel Rafael Alfonso Rarvard, con fecha Noviembre 18 de 1963, págs. 1-5.
22. R. Davis, "Strategy For Human Resource Development in the Distrito Caroni: A Summary", (Informe preparado para la Sección de Recursos Humanos de la Corporación Venezolana de Guayana y el Centro Mixto MIT-Harvard, Proyecto Guayana), Diciembre de 1964.
23. *Ibid.*, pág. 10.
24. *Ibid.*
25. J. Zuccotti, "Municipal Ordinance Project-Preparatory Memo", (Informe preparado para Desarrollo Humano y el Centro Mixto MIT-Harvard, Proyecto Guayana), Febrero de 1964, págs. 1-5 y 8-14.

26. Grupo de Estudios de Verano en la Administración Pública, *Governing Guayana, Roles and Responsibilities in the Public Management of Santo Tome* (Documento del Personal en funciones preparado para la Corporación Venezolana de Guayana y el Centro Mixto MIT-Harvard, Proyecto Guayana), Agosto de 1963.
27. *Ibid.*, págs. 31-60.
28. Real Estate Research Corporation (Corporación de Investigaciones sobre Bienes Raíces), *Summary of Conclusions - Land Development Strategy Analysis*, Ciudad Guayana, Venezuela, (Informe preparado para la Corporación Venezolana de Guayana), Diciembre de 1964.
29. *Ibid.*, págs. 30-37 El Sr. William Porter observó después de la lectura de este párrafo, que "los proyectistas físicos ya habían llevado adelante estas ideas para el plan físico pero desde una perspectiva diferente y sin las experiencias económicas y justificaciones".
30. Para mayores detalles referentes a la aplicación de estos procedimientos y técnicas a firmas específicas, ver R. A. Alamo y A. Ganz, *Op. cit.*, págs. 25-26.
31. N. Fitts, "Recommendations for Action: Organization and Activities of the Promotion Staff" (Memorándum a Lloyd Rodwin, Rafael Corrada, y Alexander Ganz), Julio 1, 1964.
32. L. Peattie, "Urban Design in the Underdeveloped Countries", (documento aún no publicado preparado para el Centro Mixto MIT-Harvard, Proyecto Guayana), Noviembre de 1964, pág. 4.
33. El Centro Mixto para Estudios Urbanos del MIT y de la Universidad de Harvard planea publicar una serie de estudios referentes a los diferentes aspectos de este programa.
34. A. O. Hirschman, "The Strategy of Economic Development", New Haven, Yale University Press, 1958, pág. 210.
35. Esta sección y la correspondiente a Problemas de Implementación son una versión abreviada y revisada de un documento por el autor. Para el artículo original, véase L. Rodwin, "Metropolitan Policy for Developing Areas" en L. Rodwin, *The Future Metropolis*, New York, George Braziller, 1961, págs. 171-189.
6. Paul Rosenstein-Rodan, Profesor de Economía en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, me proporcionó estas cifras como parte de ciertos estudios que aún no se publican. Los cálculos se basan en datos obtenidos de numerosos países, y por supuesto las cifras varían para cada país.
7. C. B. Wurster, "The Nature and Cost of Minimum Acceptable Living Conditions in Different Types of Indian Urban Community" (en mimeógrafo), Departamento de Planeamiento Regional y Urbano, Universidad de California, Berkeley.
8. C. Haar, B. Higgins y L. Rodwin, "Economic and Physical Planning: Coordination in Developing Areas", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. XXIV, No. 3, 1958, pág. 169.
9. A. O. Hirschman, *op. cit.*, págs. 184-185.
0. *Ibid.*, págs. 190-192.

41. F. Perroux, "Note sur la Notion de Pole de Croissance", *Economie Appliquée*, Vol. 8, 1955, págs. 307-320. En la región de Calcuta, estos puntos de crecimiento han sido llamados "pueblos antimagnéticos".
42. Esta sección es una versión abreviada y revisada de un documento por el autor. Para el artículo original, véase L. Rodwin, "Choosing Regions for Development" en C. J. Friedrich y S. E. Harris, *Public Policy* (Anuario de la Escuela de Graduados en Administración Pública, Universidad de Harvard), Cambridge, Escuela de Graduados en Administración Pública, 1963, págs. 141-162.
43. A. O. Hirschman, *Journeys Toward Progress*, New York, The Twentieth Century Fund, 1963, Parte II.