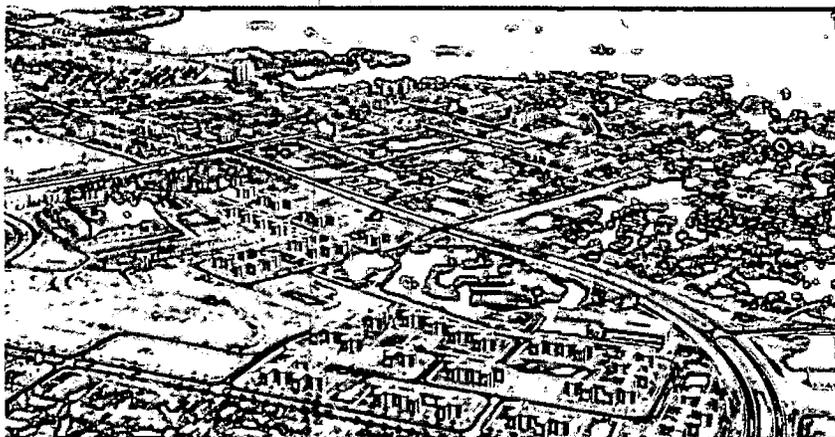


CIUDAD GUAYANA: LA RAZON DE LAS SINRAZONES DE UNA CIUDAD



JOSE A. LAZCANO

“No son cálculos apresurados y alegres los que se hacen cuando se prevé desde ahora que la ciudad de Santo Tomé de Guayana tendrá dentro de pocos años una población de 250.000 habitantes. Aprendimos la lección del petróleo. Ya no surgirán a la diablesas poblaciones desarticuladas, sin servicios públicos, como Anaco, como el Tigre, como Cabimas, como Lagunillas, como Punto Fijo. Santo Tomé de Guayana se está construyendo desde sus cimientos en una forma armónica; están previstos todos los servicios públicos, están en construcción numerosas unidades... unidades vecinales, casas multifamiliares y unifamiliares. Se han previsto todos los servicios públicos...” (Rómulo Betancourt) (1).

¿SUEÑOS DE UNA NOCHE DE VERANO?

Rómulo Betancourt no pretendía hacer demagogia cuando hacía las anteriores afirmaciones como Presidente de la República en Ciudad Bolívar. Participaba del entusiasmo de los planificadores de Ciudad Guayana.

Recursos mineros e hidráulicos casi ilimitados; puerto fluvial accesible a barcos de gran tonelaje; recursos financieros de país petrolero; tierra extensa y llana, propiedad del Estado, sin las taras acumuladas de las ciudades tradicionales y libre de toda especulación; un escenario de fantasía para la creatividad urbanística; una institución (la Corporación Venezolana de Guayana) con poderes casi omnímodos, con personal capaz, asesoramiento internacional muy cualificado (2) y mística fundacional... Todos estos elementos fundamentaban los sueños de Don Rómulo que, por lo demás, fueron los sueños que alimentamos todos los venezolanos, dorando las cifras con la magia poética de unos nombres sin necesidad de adjetivos, como Orinoco, Caroní, Cerro Bolívar, La Llovizna, Cachamay, El Dorado, Guri, Guayana...

Hasta es posible que un turismo que no pasa al este del Caroní más que para extasiarse ante La Llovizna haya reforzado en muchos la visión mágica y futurista de Ciudad Guayana.

Pero la realidad humana de Ciudad Guayana es dramática. Es la ciudad de

Venezuela de más alta tasa de desempleo (oscila entre el 12 y el 15 por ciento); la más alta carga por empleado (en 1971 un trabajador tenía que mantener a 3.3 personas mientras que a nivel urbano nacional la carga por empleado era de 2.5 y en el área metropolitana de Caracas 1.9); las viviendas consideradas inadecuadas por MERCAVI 70 en Ciudad Guayana eran el 43.7 por ciento (mientras que a nivel nacional era el 18.3 por ciento); hay una angustiosa deficiencia de servicios básicos de agua, luz, cloacas, asfaltado, aseo urbano, aulas escolares, hospitales.

Por otra parte, aunque parezca contradictorio, creemos que es correcto el prestigio de la CVG como una institución eficiente, que se ha mantenido —por lo menos hasta hace muy poco tiempo— al margen de los intereses político-partidistas y que ha sabido atraer la confianza de inversionistas nacionales y extranjeros.

Queremos presentar aquí, brevemente, algunos de los resultados más negativos de la política urbana de Ciudad Guayana para descubrir sus causas lógicas. No nos mueve a ello una morbosidad catastrofista, sino la búsqueda de unas lecciones útiles en la razón de sus sinrazones.

LAS SINRAZONES DE UNA CIUDAD NUEVA

El desbalance Este-Oeste

Hace 25 años en lo que hoy es Ciudad Guayana apenas había 4.000 habitan-

tes. Un primer crecimiento rápido y desordenado se concentra alrededor de los puertos mineros y desde la estructura básica que ofrecía San Félix.

Ciudad Guayana fue concebida como una ciudad de desarrollo lineal a lo largo de un corredor de 29 Km., que va desde la Siderúrgica hasta el puerto de San Félix. La determinación de la zona industrial cerca de la Siderúrgica y otras razones climáticas y visuales recomendaban en el sector Oeste (Puerto Ordaz) el 75 por ciento de la población.

En 1964, al concluir los primeros planes urbanísticos globales, Puerto Ordaz (Oeste) albergaba solo el 40 por ciento de la población. Para lograr la meta del 75 por ciento en el Sector Oeste para el año 70, el 99 por ciento del crecimiento debía darse en este sector. Se consideró más realista la alternativa del 60 por ciento en el sector Oeste y el 40 por ciento en el sector Este. Cada informe anual de la CVG de estos años enfatiza esta decisión. Sin embargo, la población se va distribuyendo siguiendo la dirección contraria, como puede verse en el Cuadro No. 1.

CUADRO No. 1
PORCENTAJES DE LA POBLACION EN LOS SECTORES ESTE Y OESTE

Años	Este	Oeste
1964	60.00	40.00
1967	68.64	31.36
1969	73.04	26.96
1971	74.88	25.12

Fuente: Informes Anuales de la CVG

Desarrollo desigual de los servicios

Este desbalance, contrario a los planes urbanos, se hace dramático si se consideran los servicios básicos, como puede verse en el Cuadro No. 2.

CUADRO No 2
CALLES CON INDICACIONES DE SERVICIOS
EN PUERTO ORDAZ Y SAN FELIX
(en porcentajes)

Tipo de suelo		calles asfaltadas	calles de tierra
Puerto Ordaz		94.14	5.86
San Félix		47.05	52.95
			Camión cisterna
Servicio de agua	Tuberías	Pila	
Puerto Ordaz	97.74	2.20	0.06
San Félix	58.10	4.20	37.60
Cloacas		con servicio	sin servicio
Puerto Ordaz		90.25	9.75
San Félix		28.56	71.44
Luz eléctrica		con servicio	sin servicio
Puerto Ordaz		96.04	3.90
San Félix		84.54	15.45
Aseo urbano		con servicio	sin servicio
Puerto Ordaz		82.56	17.44
San Félix		39.94	60.06
Transporte	autobús	por puesto	ambos
Puerto Ordaz	12.63	6.83	80.55
San Félix	40.18	14.41	45.41

Fuente: Inventario de Edificaciones, Ciudad Guayana 1969-1971

Segregación urbana

Esta discriminación en los servicios se acentúa con la segregación urbana aun dentro de cada sector. Aun los mismos asesores del "Joint Center" denuncian esta segregación: "Las partes planeadas de Ciudad Guayana están mucho más segregadas por la clase social que las partes que han crecido espontáneamente" (4)

Déficit de viviendas adecuadas

Señalábamos antes que el déficit de viviendas adecuadas en Ciudad Guayana, según el estudio MERCAVI 70, era de 43,7 por ciento, un déficit mucho más grave que el 18.3 por ciento registrado a nivel nacional (en ciudades de más de 10.000 habitantes, universo de dicho estudio).

Si tomamos en cuenta por separado las zonas urbanas (5) en las que la ciudad es dividida en dicho estudio, aparece un contraste ofensivo. En las zonas 3 y 5, que reúnen el 21.3 por ciento de la población de Ciudad Guayana, casi en su totalidad localizada en Puerto Ordaz, apenas el 0.8 por ciento de sus viviendas son inadecuadas, mientras que en las zonas 1 y 2, mayoritariamente localizada en San Félix y con el 55.3 por ciento de la población de la ciudad, las viviendas inadecuadas llegan al 69.2 por ciento. (La zona 4, totalmente ubicada en San Félix, con el 23,4 por ciento de la población tiene el 28,6 por ciento de sus viviendas inadecuadas).

Especulación urbana

Para la realización del plan urbano los planificadores se encontraron con una situación privilegiada, casi única en el mundo, de control de la casi totalidad de la propiedad urbana: 36.150 hectáreas. Ningún terreno resulta prohibitivo, se podía evitar la especulación futura, beneficiarse de las futuras revalorizaciones y tener la posibilidad de reordenamientos urbanos según las exigencias futuras de la ciudad. Por otra parte, a nivel nacional, existía en ese tiempo una política de adquisición oficial sistemática de tierras urbanas por el Banco Obrero para librar de la especulación las zonas de expansión futura.

Sin embargo, en un lapso de diez años, los precios de la tierra han subido en un mil por cien. Las tierras urbanizadas con destino residencial en manos de la CVG se van acabando. Por otra parte, en los próximos años va a vivir un auge muy fuerte de la construcción. Todo esto va a llevar a una especulación de tierras semejantes a la que se está dando en Caracas desde hace años.

LA RAZON DE LAS SINRAZONES

Estas cinco "sinrazones" que apenas hemos enumerado, y a las que se podrían añadir otras, son indicadores demasiado graves del contraste entre la ciudad soñada y la ciudad real. Requieren una explicación coherente. Y esa coherencia

la encontramos en el modelo de desarrollo escogido.

En nuestra sociedad capitalista la ley fundamental que dirige la actividad económica es la reproducción máxima del capital, es decir, la maximización de la ganancia. Por otra parte, la CVG, como instancia concreta del Estado, definió su papel no en el área del Estado benefactor que presta servicios no rentables financieramente, sino en el área del Estado promotor de actividades económicas capaces de estimular la actividad empresarial privada: "La Corporación Venezolana de Guayana tiene por política asumir el papel de organismo coordinador y promotor de los proyectos industriales destinados al aprovechamiento de los vastos recursos naturales de la región, estimulando a la empresa privada para que se haga cargo de su ejecución y posterior administración" (6).

Para ello, la CVG ha corrido con todos los riesgos de la inversión industrial básica y los costos de creación de infraestructura.

Consecuentemente, la preocupación fundamental de la CVG será el desarrollo económico, aun a costa del desarrollo social. En este sentido es muy expresivo el reconocimiento que hace el grupo asesor del "Joint Center" sobre los objetivos económicos y sociales:

"El desarrollo económico era el objetivo primario. Las metas aquí podrían ser cuantificadas en términos de tasas de crecimiento como también de inversión en política económica general; el desarrollo incluía el impulso de actividades eficientes, intensivas en capital, previsiblemente de carácter privado, de tal forma que pudieran competir en los mercados internacionales y ayudaran a promover la diversificación de la economía venezolana.

Los objetivos sociales eran complementarios para los objetivos de desarrollo o de importancia secundaria. Es decir, se tomaban en cuenta sólo cuando se viera claro que afectaba directa y significativamente al logro de los objetivos primarios..." (7).

Desde este planteamiento nacerán coherentemente las incoherencias de Ciudad Guayana. Esta es la razón de sus sinrazones.

Racionalidad abstracta vs. racionalidad concreta.

Por una distorsión proveniente de la división de las ciencias sociales se consideró que la planificación urbana tenía su propia lógica que operaba en la realidad derivada pero autónomamente de la planificación económica. Pero la maximiza-

CRITERIOS DISCRIMINADORES

Al evaluar la asignación de recursos al desarrollo urbano, Anthony Downs (8) se encontró con la dificultad de que no había criterios cuantificables ni verbalizados con suficiente claridad para comparar la realización con los objetivos y las metas. Parte de su metodología consistió en desglosar diversas categorías del desarrollo urbano, describir los objetivos a alcanzar en esas categorías y priorizarlas según el juicio de los Directivos de la CVG. Estas prioridades de los objetivos eran: A: imprescindibles; B: importantes; C: otros. Por otra parte, dividió las áreas urbanas según los ingresos de los pobladores: grupos de ingresos bajos (hasta Bs. 1.000) y grupos de ingresos medios y altos (desde Bs. 1.000). Aquí percibimos la explicitación de los criterios discriminadores que hacen lógico el desarrollo desigual de los servicios. Si la pura descripción de los objetivos a alcanzar en cada categoría de desarrollo urbano resulta ofensivamente discriminadora, la clase de prioridad concedida aumenta esta discriminación.

PRIORIDADES CONCEDIDAS A LOS OBJETIVOS PROPUESTOS EN CADA CATEGORÍA DE DESARROLLO URBANO, POR GRUPOS DE INGRESOS.

Categoría de Desarrollo urbano	Grupo de bajos ingresos		Grupo de ingresos medios y altos	
	Objetivo a alcanzar	Clase de prioridad	Objetivo a alcanzar	Clase de prioridad
Tierra	Proveer de terrenos adecuados y bien situados para áreas de recepción, y otros terrenos para viviendas de bajo costo y para facilidades comunitarias que sirve a este grupo.	A	Proveer de terrenos adecuados y bien situados para áreas de viviendas, y terrenos para otras facilidades deseadas por este grupo.	A
Servicios	Proveer al menos de niveles mínimos de agua, alcantarillado, y servicio eléctrico al mayor número posible de hogares de bajos costos.	C	Proveer de agua, alcantarillado y servicio eléctrico de alta calidad a todos los hogares	B
Sistemas de Transporte, y Comunicación	Desarrollar sistemas que provean a los usuarios de servicios adecuados a bajo costo.	C	Maximizar las ventajas y minimizar los tiempos a un costo razonable. Proveer de servicio telefónico de alta calidad a todos los hogares.	B
Facilidades educacionales	Proveer de facilidades para la educación primaria de todos los muchachos, para las demandas de educación secundaria, y los programas (deseados) de formación de adultos.	B	Establecer facilidades educacionales de alta calidad para responder a la demanda a niveles de primaria, secundaria y universidad.	A
Vivienda	Proveer de terrenos bien situados para vivienda, facilitar la creación de viviendas de categoría mínima y estimular el ascenso	A	Proveer de viviendas de categoría media y alta en vecindarios apetecibles y estables.	A
Salud	Proveer de hospitales públicos, clínicas y dispensarios adecuados a bajos costos.	B	Proveer de hospitales públicos y privados, clínicas y dispensarios de la alta calidad deseada por este grupo.	A
Facilidades sociales, culturales y recreacionales	Proveer de facilidades para actividades que puedan ser disfrutadas a bajo costo, y que satisfagan las necesidades del tiempo de ocio de esta gente	C	Proveer de facilidades para albergar todas las funciones sociales y el arte, teatro, y otras diversiones y actividades recreativas que este grupo juzgue necesarias.	B
Facilidades comerciales	Proveer de terrenos para almacenes de bajo costo y para los servicios que convengan a las áreas de viviendas de bajos ingresos	C	Proveer de comercios de calidad media y alta, y de áreas de servicio que convengan a las áreas de viviendas de ingresos medios Estimular la creación de toda la gama de almacenes deseados por este grupo.	B
Forma urbana	Proveer de ambientes adecuados que sirvan a las necesidades de este grupo y los inspiren para mejorar.	B	Proveer de un marco que atraiga y mantenga a la gente en este grupo en Guayana, capacitándoles para vivir en un ambiente conveniente y satisfactorio.	B

ción de las oportunidades urbanísticas no coincide con la maximización de las oportunidades económicas, con el grave inconveniente de que éstas se convierten en realidad concreta mientras que aquéllas quedan a un nivel de deber ser abstracto, que no solo se distancia de la realidad, sino, lo que es peor, la encubre ideológicamente.

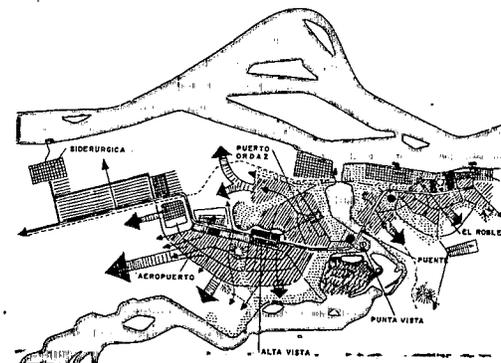
La racionalidad abstracta de los planificadores urbanos recomendaba el 75 por ciento de la población en el sector Oeste del Caroní. Pero la racionalidad concreta de los ejecutores (tanto la CVG como los inversionistas privados) estaban interesados en preservar a Puerto Ordaz moderno y libre de ranchos para atraer técnicos y ejecutivos y revalorizar más la tierra. A este respecto, es expresivo el testimonio de Anthony Downs, miembro del "Joint Center":

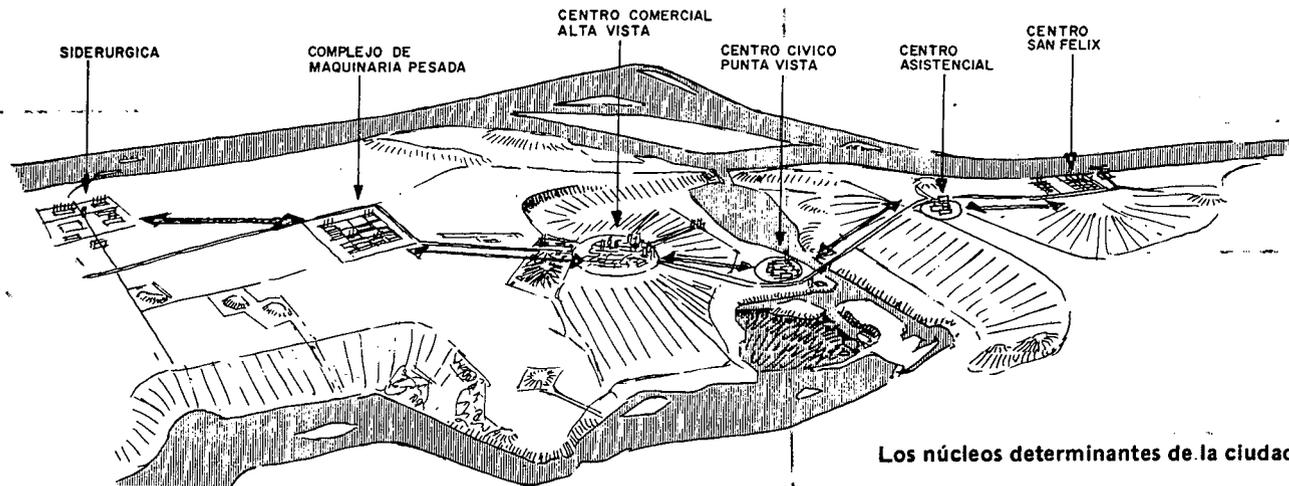
"Por una parte, todos los directivos de la CVG estaban de acuerdo en que el sector Oeste debería ser dominante y debería recibir una preponderancia del crecimiento futuro. Por otra parte algunos de los máximos directivos deseaban también conservar todo el desarrollo moderno en el sector Oeste (Puerto Ordaz) y relegar los ranchos de los inmigrantes y otras estructuras por debajo del standard estético al más antiguo sector Este (San Félix). Su objetivo era construir una 'nueva ciudad' totalmente moderna y atractiva —libre de la rancharía de los inmigrantes— y por consiguiente, más atractiva para los ejecutivos y líderes potenciales que otras ciudades ya invadidas por ranchos" (8).

La racionalidad abstracta de los planificadores urbanos señalaba las ventajas, sobre todo a largo plazo, de reservar la propiedad de las tierras urbanas. Pero la racionalidad concreta capitalista recelaba de "una ciudad propiedad del Estado" y necesitaba del "apeal" de la especulación urbana para atraer inversiones, aunque éstas fueran retiradas de actividades más productivas para el país, como la agricultura.

Los planificadores urbanos soñaron

Un desarrollo urbano que no se ha dado





Los núcleos determinantes de la ciudad lineal

con una ciudad sin ranchos y con todos los servicios armónicamente desarrollados. Pero el hecho de que la CVG se propusiera ya en los planes participar sólo con el 18.1% de la inversión necesaria en la vivienda, en contraposición del 46.8 en el desarrollo de los recursos y el mismo porcentaje en el desarrollo industrial (9), nos expresa el carácter indicativo de los planes de vivienda, en contraposición a la directa promoción de los planes industriales.

Racionalidad socioeconómica vs. "irracionalidad marginal"

La racionalidad sociológica de los urbanistas planificó ya, como lo hemos visto anteriormente, la segregación social, más acentuada que en las otras ciudades de Venezuela, como estímulo necesario de la sociedad capitalista. Sin embargo, hay que reconocer que su proyecto era muy humanista en comparación con la realidad que ha resultado. Su pecado más grave es la abstracción de los intereses económicos.

La racionalidad económica concreta, como acabamos de ver, ha sacrificado las exigencias más humanas de los planificadores urbanos en el alto horno de los intereses económicos.

Pero hay otra racionalidad, distinta, muy concreta, que es considerada desde la perspectiva de las dos racionalidades anteriores como "irracionalidad marginal" (10). La incorrecta apreciación de esta "irracionalidad" por parte de los planificadores y ejecutores es otra de las causas del fracaso de los planes urbanísticos.

Las concepciones más tradicionales de la sociología urbana —las que prevalecían a la hora de la planificación de Ciudad Guayana— han considerado las zonas de ranchos como "cáncer social", causado por la flojera, la irresponsabilidad, la desorganización familiar, la falta de educación, etc. La única terapia para este "cáncer social" es la integración de los "marginados" en el mundo de los valores y actitudes de la racionalidad capitalista.

En esta perspectiva, los programas de vivienda barata, aparte de sustituir las viviendas "cancerosas", cumplirían eficaz-

mente una función educadora e integradora: el pago de las cuotas mensuales crearía un sentido de responsabilidad; la vivienda uniría a la familia, la preservaría de la desorganización social y sería estímulo e instrumento de movilidad social.

Pero la racionalidad concreta de los destinatarios de esos planes es muy distinta. La mayoría proceden de las áreas rurales más deprimidas del país. Las líneas de inmigración siguen las estructuras de parentesco, compadrazgo o de paisanaje, que engrosan las estructuras anteriores de asentamiento. No están capacitadas para las actividades económicas de alta racionalidad técnica y tienen que buscar su sustento en semiempleos de servicios vinculados la mayor parte de las veces a la población de bajos ingresos. Si a esto juntamos la permisividad de las invasiones y de los ranchos en San Félix, el mundo de relaciones primarias que posibilita su supervivencia sobre todo en los primeros meses, los comercios más baratos y las compras a crédito en los abastos, las posibilidades de recreación y de relación aun a las viviendas más baratas o la consecución de éstas solamente en San Félix... es lógico que los asentamientos humanos no hayan seguido los planes urbanos previstos.

Pero esta contradicción de racionalidades no se expresa solamente en los patrones de asentamiento. La contradic-

ción se da en todo el modelo de desarrollo de Ciudad Guayana. Evidentemente el modelo de industrialización de altísima tecnología (Bs. 1.300.000 por puesto de trabajo, según el V Plan) no se hizo con el esquema de adecuar los recursos a la población de la región sino con la concepción de enclave económico al servicio de los mercados mundiales con la mediatización de las empresas transnacionales.

Ya en 1964, algunos asesores, ante la naturaleza de la industrialización que exigía una gran densidad de capital, recomendaron empresas complementarias intensivas en mano de obra —y concretamente para la mano de obra femenina— que, aunque no fueran económicamente tan rentables, aliviaron el costo social de la industrialización de Ciudad Guayana. Sin embargo, no sólo no se siguió esta recomendación sino que aun los programas agrícolas del Delta fueron concebidos con alto desarrollo tecnológico y poco empleo de mano de obra.

El "malentendido" de racionalidades ha generado y sigue generando irremediablemente un mundo de "marginalidad" y miseria. Lo malo es que el malentendido no se puede aclarar con una explicación ni con "sensitivities". Es un malentendido estructural, consecuencia, del modelo de desarrollo escogido, conforme al sistema socioeconómico nacional. ○

- (1) BETANCOURT Rómulo: *Tres años de gobierno democrático 1959-1962*. Tomo III, P. 153.
- (2) "Joint Center for Urban Studies" de Harvard y M.I.T.
- (3) BANCO NACIONAL DE AHORRO Y PRESTAMO (BANAP): *MERCAVI 70: Estudio del Mercado Real de la Vivienda en Venezuela*.
- (4) STINCHCOMB Arthur L.: *Social Attitudes and Planning in the Guayana*, y PORTER William: *Changing Perspectives on Residential Design*, en RODWIN Lloyd y Asociados: *Planning Urban Growth and Regional Development. The Experience of the Guayana Program o Venezuela*, The M.I.T. Press, Massachusetts, USA.
- (5) Zona urbana 1: zonas de barrio o de crecimiento espontáneo. Mayoritariamente localizada en San Félix. Incluye el 24.45 por ciento de la población.
Zona urbana 2: Zona de transición. Mayoritariamente localizada en San Félix. Incluye el 30.85 por ciento de la población.
Zona urbana 3: Zona de casas y apartamentos (viviendas del Banco Obrero y similares y casco urbano) de Puerto Ordaz. Incluye el 11.13 por ciento de la población.
Zona urbana 4: Idem, pero de San Félix. Incluye el 23.40 por ciento de la población.
Zona urbana 5: Zona residencial. Mayoritariamente localizada en Puerto Ordaz. Representa el 10.16 por ciento de la población.
- (6) CVG: *Informe Anual 1973*, p. 32.
- (7) RODWIN Lloyd, op. cit., pp. 474-5.
- (8) DOWNS Anthony, en RODWIN LI, p. 212
- (9) CVG: *Informe Anual 1973*, pp. III-8 y III-9
- (10) No entramos aquí a discutir sobre el concepto de marginalidad.