

---

## ***Guayana: pobreza y desarrollo***

### **Comentarios sobre el tema**

*Maritza Izaguirre Porras*

Al leer el interesante resumen de los resultados preliminares de los documentos del proyecto pobreza, recientemente publicados por la Universidad Católica Andrés Bello, y ante la imposibilidad de asistir al seminario organizado por la misma en Ciudad Guayana, me sentí obligada a plantear un conjunto de ideas acerca del tema, relacionando el ejercicio de planificación regional, más importante de nuestra vida democrática y sus resultados sobre la población. Las reflexiones son personales y recogen mi apreciación sobre lo acontecido.

#### ***LOS ANTECEDENTES***

Cuando al inicio de los años sesenta el país se involucró en la experiencia del desarrollo planificado, Guayana surge como un caso relevante. La existencia de abundantes recursos naturales, minerales, ríos con enorme potencial energético, la cercanía del gas y el petróleo en la ribera norte del Orinoco, permitió plantear la oportunidad económica de su transformación, en el marco de una estrategia de desarrollo planificado, destinada a la transformación del espacio. Ello implicó la creación de una ciudad, una estrategia de desarrollo industrial y una política social basada en la formación del capital humano.

Desde muy temprano se incorporaron al planteamiento, las condiciones que alentarán la calidad de vida de la población, tratando de generar un entorno físico amable, aprovechando la belleza natural del paisaje y procurando un diseño integrado de la red urbana. Por otra parte, la preocupación por los servicios, en especial agua y saneamiento, transporte y comunicaciones, vivienda, educación y salud, estuvieron presentes en las consideraciones iniciales.

Para estimular el crecimiento y el empleo, la estrategia se basó en la transformación industrial de los recursos naturales existentes, de allí la importancia concedida al desarrollo del potencial hidroeléctrico del río Caroní, la conversión del mineral de hierro en acero y otros productos, la producción de aluminio y derivados, los cuales, en teoría, permitirían la ampliación de la capacidad productiva, en una alternativa diferente al crecimiento del producto bruto interno, basado en la economía no petrolera.

Esta estrategia había sido concebida, en el marco de la estrategia diseñada en el Plan de la Nación. Al estado le correspondía el desarrollo de la industria básica, de allí que el financiamiento primario de la experiencia fue de origen fiscal, con intervención parcial de capital privado en algunas de las iniciativas productivas, en especial en el aluminio. Sin embargo, la gerencia del proceso fue pública, a través de la Corporación Venezolana de Guayana.

Según el planteamiento original, el polo constituido por la ciudad y su base económica, transformaría los grandes espacios vacíos al sur del Orinoco. Casi cuarenta años después, es evidente la existencia de un centro urbano de importancia, hoy debilitado en su economía consecuencia, entre otras, de la grave situación que enfrentan las empresas y el efecto que sobre ellas tiene la recesión actual del aparato productivo interno por una parte, y por la otra, el entorno internacional.

Los resultados sobre el empleo y la calidad de vida de la población son evidentes: a los excluidos del pasado, población de origen rural y con baja calificación, hay que agregar profesionales, técnicos y obreros, cesantes por la disminución de la actividad productiva. Las implicaciones de lo anterior sobre el poder adquisitivo de los habitantes de la región son reales, hoy son más pobres que en el pasado.

### *LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA POBREZA*

La investigación realizada por la UCAB, ilustra el problema. El primer hallazgo vincula el aumento de la pobreza a la pérdida de capacidad de crecimiento de la economía. La economía venezolana no ha crecido en forma regular y sostenida en los últimos veinte años. Las tasas oscilan entre períodos de crecimiento alto o moderado, cada vez más cortos y, largas etapas de recesión. La inversión ha caído en forma continua, el desempleo ha aumentado y la inflación ha deteriorado el salario real y la capacidad adquisitiva de la población. Por lo tanto en un entorno nacional deprimido la región no escapa de ello.

La segunda, se encuentra estrechamente relacionada al experimento Guayana, se refiere al fracaso parcial de los esfuerzos destinados al desarrollo de la economía no petrolera, o sea, a la generación de riqueza basada en un aparato productivo diversificado, capaz de generar empleo estable y bien remunerado, para lo cual se requiere, entre otros, de la inversión y formación de capital humano.

La tercera dimensión identificada tiene que ver con la debilidad institucional presente tanto en organizaciones públicas como privadas. El deterioro institucional ha afectado la capacidad del estado para cumplir con sus obligaciones básicas en materia de seguridad, salud y educación. En otras palabras, hay ausencia de un marco de políticas públicas bien concebido y eficiente capaz de aplicar las tradicionales políticas distributivas.

Finalmente, la red social, integrada por la población organizada en asociaciones, si bien ha crecido en número, su nivel de participación sigue siendo débil. La cultura de la renta arraigada en la sociedad no desaparece, a pesar de los múltiples esfuerzos por erradicar el paternalismo. Los hábitos y conductas propias de las sociedades modernas no han sido internalizados por la mayoría de los venezolanos. Estas características culturales son un obstáculo para la integración en la economía global, puesto que restan competitividad a la sociedad.

### *GUAYANA Y LOS DETERMINANTES DE LA POBREZA*

En la sección de antecedentes, se resumió la concepción del patrón de desarrollo seleccionado, consecuente con la teoría y práctica vigente, el estado venezolano asumió la conducción del proceso. La disponibilidad de recursos fiscales permitió el financiamiento de las inversiones necesarias para adelantar la generación eléctrica, la construcción de la infraestructura y la planta industrial. En paralelo y en el marco de la integración urbana se decretaron intervenciones en la preservación del ambiente y la formación de capital humano.

Estas inversiones fueron importantes para el crecimiento observado en los años sesenta, un componente mayoritario de la inversión estatal, estuvo concentrada en el polo, lo cual trajo como consecuencia el crecimiento de la población y de las oportunidades de empleo. Esta situación fue aún más evidente cuando el alza de precios de los hidrocarburos de la década de los setenta. En ese momento el patrón vigente de capitalismo estatal fortaleció la inversión en Ciudad Guayana, extremando la capacidad instalada de los servicios y en especial el alojamiento.

Por lo tanto, el modelo basado en la dinámica de la inversión estatal, pierde vigencia al disminuir los recursos destinados a la inversión directa e ingresa al final de los años setenta en la trampa del endeudamiento como mecanismo para sustituir al aporte directo vía presupuesto anual.

El endeudamiento indiscriminado de las empresas e institutos autónomos fueron el núcleo central del endeudamiento público externo de Venezuela, en los años ochenta. Buena parte de la deuda se concentró en las empresas del grupo Guayana. A pesar de que la mayor parte de esta deuda, fue absorbida por el Fondo de Inversiones de Venezuela y en última instancia por la República, ello contribuyó de manera decisiva a las dificultades de la experiencia.

La estrategia planteada en los Planes de la Nación, aspiraba a que, progresivamente, se desarrollaran aguas abajo, los encadenamientos industriales complementarios a la industria básica estatal; en teoría, estas instalaciones deberían ser financiadas con recursos privados. Sin embargo, en la mentalidad venezolana esto implicaba apoyo directo, ya fuese por la vía de los precios de los insumos o materias primas, estímulos fiscales y financiamiento oficial. De allí que la instalación de la planta industrial complementaria integrada por medianas y pequeñas empresas

privadas fue limitada, más aún cuando los incentivos tradicionales disminuyen por enfrentar el estado situaciones deficitarias.

La limitación al crecimiento derivada del achicamiento de la base productiva industrial, incidió en la generación de empleo, en el ingreso de sus habitantes, en su capacidad de compra y consumo, en la cancelación oportuna de los impuestos locales y en la pérdida progresiva de la esperanza, entre otras. En investigaciones realizadas en la década de los sesenta, en su inicio, una de las características más resaltantes de las muestras analizadas era el optimismo de la población, podrías vivir «mal» pero ibas a mejorar y tus hijos vivirían mejor. Hoy se cuestiona tal afirmación.

En forma paralela, a la crisis económica financiera que se gestaba en las empresas, en la región ocurrían cambios importantes. En un esfuerzo de promover la participación de las fuerzas locales en el manejo y administración de la ciudad, se creó el Distrito Caroní y se inicia el proceso de transferencia de funciones de la CVG al nuevo municipio.

Este proceso tiene relación directa con otra de las aseveraciones del estudio de la UCAB: la debilidad de la red institucional. Una de las preocupaciones de los gestores de la experiencia era la de organizar el poder local. O sea, la decisión político-administrativa de fundar un nuevo municipio y de responsabilizar a los representantes elegidos por la gestión local. Entre ellas la generación de las ordenanzas municipales, el catastro y el cobro de impuestos. De otro lado, tareas como la recolección de basura, el saneamiento y el orden público, entre otros, pasan a ser responsabilidad de la nueva administración.

Sin embargo, la madurez de las instituciones toma su tiempo y la vida municipal del distrito ha estado llena de contradicciones entre ellas: el concepto de autonomía municipal, cuando la gestión financiera depende fundamentalmente de los aportes del estado. La capacidad de recolección directa de tributos locales se ha visto mermada, como consecuencia de la recesión generaliza que ha llevado al cierre de empresas y comercios por una parte, y por la otra, a los recortes en los aportes que recibía como transferencias de las empresas vinculadas a la CVG. Por lo tanto, su capacidad de generar políticas públicas apropiadas y más aún de implantarlas con eficiencia, se ve cuestionada por las limitaciones de orden financiero que confronta.

Un modelo de crecimiento como el planteado, se basaba en su forma original en una fuerte presencia del estado. En este caso representada por la Corporación

Venezolana de Guayana, la CVG, fue un experimento institucional en el orden público nacional. En su origen fue capaz de concentrar capacidad de gerencia e innovación, diseñar y aplicar políticas originales y lo más importante una capacidad de ejecución envidiable. De allí que una de las condiciones enunciadas en el estudio de la referencia, se hizo presente en el consenso y voluntad política para implantar la estrategia concebida.

De otro lado, la pérdida progresiva de la capacidad de la gerencia pública a todo nivel observada en los últimos veinte años, se ha reflejado en la falta de capacidad para rectificar cuando fuese necesario la estrategia inicial y por lo tanto en armar el conjunto de políticas públicas requeridas para retomar la senda del crecimiento y la expansión.

Un comentario adicional se refiere a la presencia del poderoso movimiento sindical de la región, en una primera fase vinculado a los partidos políticos tradicionales y con posterioridad representante de un nuevo sindicalismo cuya fuerza ha transformado los viejos equilibrios políticos regionales, permitiendo la presencia en el poder local de nuevas fuerzas. Sin embargo, al igual que en otras organizaciones, el alejamiento del movimiento a las nuevas realidades contribuyó a través de demandas no realizables, en el contexto económico financiero de las empresas, a una estructura de costos laborales inviable en el contexto que confrontaron las empresas en los últimos diez años.

Los párrafos anteriores han servido para ilustrar como en un espacio determinado, la presencia de las condiciones identificadas en el estudio han estado presentes para explicar el deterioro de las condiciones y calidad de vida de la población. La pérdida de la direccionalidad en el modelo, el no corregir las dificultades observadas en la gerencia pública, el clientelismo tradicional y la falta de reglas claras y estables para el inversionista privado contribuyen al incremento de la pobreza y desesperanza.

#### *ALGUNAS SUGERENCIAS PARA RETOMAR EL RUMBO*

La literatura publicada en los últimos años sobre el tema de pobreza y por lo tanto del subdesarrollo, indica un conjunto de lecciones recogidas en la aplicación de políticas destinadas a superar el problema. Entre ellas destacan: el diseño de

políticas económicas que induzcan al crecimiento sostenido del aparato productivo a tasas superiores a las observadas en el crecimiento de la población. Estas políticas privilegian la presencia del mercado en la asignación de recursos, una mayor actividad del sector privado en la ampliación de la capacidad productiva, y un estado eficiente y regulador, cuidando de la equidad distributiva y potenciando la participación de la población en la toma de decisiones, entre otras.

El motor de la expansión debe ser la inversión. La experiencia indica que, el marco de políticas adecuadas, puede atraer fuerte inversión privada externa; sin embargo, la existencia de este tipo de recursos por su volatilidad, incrementa la necesidad de generar ahorro interno, de allí la importancia concedida a la reforma del sistema financiero, seguridad social y a la creación de un mercado de capitales.

En la línea de argumentación anterior uno de los instrumentos de políticas más utilizados en la América Latina ha sido la privatización de activos públicos. Esto ha permitido la transferencia de gestión de actividades en manos del estado al sector privado, los cuales no solo asumen el riesgo sino que añaden nuevo capital y tecnología al ente privatizado. El instrumento facilita la reasignación de recursos públicos antes destinados a enjugar el déficit del ente privatizado o a servir su deuda, a otros objetos de gastos más relevantes desde el punto de vista global.

Otro elemento a considerar se relaciona con la existencia de marcos legales, que faciliten y estimulen la participación de la sociedad, tanto en la actividad productiva como en la vida social y cultural. Una comunidad más participativa que entienda de derechos, deberes y responsabilidades es clave para la implantación de las reformas de las instituciones necesarias para el éxito del modelo.

La presencia de marcos normativos claros, la comunicación abierta y transparente sobre los asuntos públicos y la toma de decisiones facilita la comprensión sobre el contenido de las reformas y estimula la creación del consenso necesario para su aplicación.

Sin embargo los elementos anteriores no generan la sinergia necesaria sino existe el equilibrio político que facilite el consenso y voluntad política para empujar y sostener las reformas. Una democracia representativa eficiente es otro requisito del modelo a implantar.

Las reformas propuestas inciden en áreas clave del desenvolvimiento social tales como la educación, la salud, los regímenes de trabajo y de seguridad social, la red de protección social y las reglas de interacción entre las partes a fin de asegurar tanto la participación como la transparencia. Por su contenido, lograr implantar las reformas propuestas no ha sido fácil, dado el tiempo de maduración que ellas requieren para poder apreciar los resultados.

La aplicación sistemática de estos principios ha permitido en algunas sociedades retomar el crecimiento, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo en Latinoamérica persiste la mala distribución de la riqueza y el elevado número de personas viviendo en pobreza crítica.

Esta situación ha llevado a cuestionar la vigencia del llamado consenso de Washington, bajo el cual comenzó la aplicación de dichas políticas en la región; varias son las áreas de preocupación, una, la madurez de las instituciones no tan fácil de lograr; otra, la violencia e inseguridad pública en especial en los centros urbanos; la fatiga de la población que no observa mejoras importantes en su calidad de vida, la falta de empleo y las bajas remuneraciones, el achicamiento de algunos sectores de la actividad pública, sin haber sido preparadas las instituciones y organizaciones que iban a sustituirlas, en especial gobiernos regionales y locales.

Esta última dimensión ha resultado un problema central para la gestión gubernamental. Por una parte, la descentralización renueva la estructura de poder, abre oportunidades al liderazgo local, acerca la distancia entre el gobernante y el gobernado, aumenta la responsabilidad por la gestión pero, por la otra, exige un alto grado de coordinación de la acción gubernamental para incrementar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos. La política fiscal debe ajustarse a la nueva realidad, o corre el peligro de convertirse en obstáculo a la gestión, curiosamente, tanto del gobierno central como a los niveles regional y local.

Lo anterior por lo tanto se refiere al arte de gobernar en democracia, cuando ésta se encuentra cuestionada por las deficiencias en la gestión de los poderes que la integran, la falta de claridad en los procesos, los actos de corrupción, la falta de participación de la población y las dificultades encontradas para generar el consenso necesario para realizar los cambios requeridos.



### *EN ESTE MARCO, QUÉ HACER CON GUAYANA*

En el proceso de cambio que actualmente vive el país, se presenta una oportunidad única para revisar los planteamientos que sirvieron de base para la experiencia. Ella demostró que la sola existencia de abundantes recursos naturales no es suficiente, que el manejo adecuado de los mismo, la protección del ambiente y la existencia de marcos de política que faciliten su transformación productiva, son requisitos indispensables para lograr los objetivos últimos de generar empleo e ingresos estables para la mayoría de la población.

La reconversión productiva planteada a los componentes industriales es necesaria, la aplicación de los esquemas de privatización para la industria básica, llevada a cabo en los últimos años debe continuar, ajustados y adaptados a las nuevas circunstancias y lo más importante aprendiendo de las lecciones emanadas de las experiencias recientes.

El apoyo a los encadenamientos industriales sigue siendo necesario pero no ya con el apoyo directo de un estado generoso, sino con el establecimiento de reglas claras, permanentes que ofrezcan al inversor el marco estable requerido para ingresar al mercado y a la competencia en este mundo global.

En este marco se hace cada vez más importante la revisión de las relaciones laborales en la región. El esfuerzo de retomar la senda del crecimiento y del desarrollo, requiere la participación de todos; en una planta industrial el factor trabajo es el elemento clave, su responsabilidad en la actividad productiva es básica, ligar productividad y salario es regla fundamental. De allí la importancia de las reformas en este sentido.

La formación de los recursos humanos y las inversiones en capital humano son capitales para la consolidación de la transformación, esto implica un sistema educativo a punto, la implantación de los mecanismos de capacitación de la mano de obra y un sistema de seguridad social eficiente, entre otros.

Finalmente, la gestión pública representada por la capacidad normativa y reguladora del estado, por su obligación en traducir estos planteamientos en políticas públicas lleva a revisar estrategia, añadiendo no sólo valor a la riqueza natural, sino aprovechar las enormes ventajas competitivas del entorno. Sin embargo, esto sólo

será posible si se tiene la voluntad necesaria para superar los múltiples obstáculos presentes en actitudes, valores, y hábitos de conducta que privilegian intereses particulares sobre los de la mayoría.