



GRUPO ORINOCO
ENERGÍA Y AMBIENTE

Guión para la formulación
de una estrategia
de desarrollo sostenible
para Guayana



Guión para la formulación de una estrategia de desarrollo sostenible para Guayana

CONTENIDO

	RESUMEN EJECUTIVO	3
	INTRODUCCION	7
1	LA DINÁMICA GENERAL DEL EJERCICIO DE PLANIFICACIÓN	14
	1.1 Situación inicial y tendencias que derivan de ella	16
	1.2 Conjuntos de instrumentos que empleará la estrategia	16
	1.3 Definición de la imagen objetivo de largo plazo	18
	1.4 Escenarios	19
	1.5 Perfeccionamiento de la estrategia	19
	1.6 Dificultades para disponer de información confiable en el ejercicio	20
2	SITUACIÓN INICIAL, ORÍGENES Y TENDENCIAS	21
	2.1 Cuestiones referidas a recursos, capacidades e instituciones	22
	2.2 Antecedentes y determinantes históricos del desarrollo de Guayana	28
	2.3 Tendencias actuales y condicionamientos que ellas crean	32
3	INSTRUMENTOS TÍPICOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	41
	3.1 La necesidad y las ocasiones para integrar conjuntos de políticas	41
	3.2 Propósitos e instrumentos especializados y su integración	42
4	LA DEFINICIÓN DE LA IMAGEN OBJETIVO DE LA REGIÓN	45
	4.1 Condiciones básicas de carácter metodológico	46
	4.2 ¿Qué no puede faltar en la imagen objetivo de Guayana?	47
	4.3 Algunas propuestas provenientes de actores regionales y nacionales	56
	4.4 Imagen hipotética futura del funcionamiento sostenible de Guayana	58
5	ANÁLISIS DE ESCENARIOS	62
	5.1 Generación, caracterización y selección de escenarios	63
	5.2 Gama ilustrativa de escenarios relevantes para Guayana	71
6	LA PROPUESTA DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE	73
	6.1 Versión final de la estrategia	73
	6.2 La presentación de la propuesta	78
7	CONSIDERACIONES FINALES	79
	ANEXO I	
	Resultados de un ejercicio hecho para imaginar una situación objetivo ideal de Guayana	80

Venezuela experimenta la mayor crisis de su historia como resultado de la aplicación de un modelo económico y político que ha ocasionado su colapso en todos los órdenes, a lo cual se ha sumado el impacto económico y social provocado por la pandemia del COVID-19. En este entorno especialmente crítico y difícil, se requiere reactivar el país tan pronto como sea posible, y encaminarlo hacia el progreso haciendo el mejor uso de los recursos disponibles. La región de Guayana, con sus vasta dotación natural, constituye un sujeto clave para avanzar en ese impostergable cambio.

Guayana ha constituido por más de medio siglo una esperanza para la diversificación económica de Venezuela; sin embargo, en las últimas décadas el Estado redujo su esfuerzo en el desarrollo de la región hasta llegar al punto del abandono total. Gente, territorio, economía, instituciones, están actualmente a la deriva; unido esto al hecho de que la región ha llegado a ser un escenario de pérdida de la soberanía nacional, donde prosperan la corrupción y la participación de cuerpos del Estado en el crimen organizado para el saqueo de los recursos naturales.

Como resultado de todo esto, la generación de energía de la región se ha reducido en un 50 %, con secuelas en múltiples actividades, tales como: el parque industrial, el abastecimiento de agua potable, el alumbrado de los espacios públicos y privados, los apagones por horas y días en muchas regiones Venezuela. Las industrias del acero y el aluminio se encuentran paralizadas; la región es prácticamente inaccesible por vía aérea ordinaria; los pésimos servicios de educación y de salud han llegado a niveles insostenibles para la población; la pobreza de los hogares alcanza un porcentaje superior a los promedios nacionales –de por sí trágicos– y la inseguridad ciudadana afecta a todas las familias.

Venezuela está urgida de poner en marcha una estrategia de desarrollo para Guayana que permita detener este derrumbe y apuntalar su progreso generando logros sostenibles en todos los ámbitos.

En este orden de ideas han sido formuladas algunas propuestas, entre las cuales destaca la que fue recientemente preparada por profesionales de la región –especializados en diversas disciplinas–, denominada El Plan Guayana en el contexto del Plan País –que incluye los productos generados en veintidós mesas de trabajo. Sin embargo, se requiere complementar las propuestas de esas mesas y enmarcarlas en una estrategia integral de desarrollo; considerando condicionantes regionales, nacionales e internacionales, con propuestas de refor-

mas y políticas coherentes –organizadas en programas estratégicos, con hitos y metas a corto, mediano y largo plazo. Hablamos de un plan estratégico que sea asumido con motivación por los liderazgos locales y nacionales, que permita el seguimiento de los logros –con las correcciones oportunas– y apunte hacia una «visión compartida» que se adapte a los recursos humanos, tecnológicos, logísticos y financieros disponibles, así como a los que se vayan creando como resultado de la ejecución del plan, estimados de manera realista.

El presente documento –elaborado por el Grupo Orinoco– constituye un guion que esperamos contribuya a orientar un ejercicio de Planificación Estratégica y a promover los necesarios debates –donde participen los actores señalados anteriormente–, a fin de lograr consensos en torno a una estrategia de desarrollo sostenible para la región Guayana en el corto, mediano y largo plazo.

En las propuestas del guion se integran tres enfoques que es necesario explicitar en beneficio de sus lectores. Se trata de la perspectiva del desarrollo sostenible y sus objetivos, de la visión de la ordenación del territorio y de la metodología de la planificación estratégica:

- Una sociedad está en desarrollo cuando ella misma mueve procesos que amplían sus capacidades y las oportunidades de realización de todos sus miembros; y el *desarrollo es sostenible* cuando es capaz de satisfacer los objetivos de las generaciones actuales, sin comprometer los recursos y las oportunidades que requerirán las generaciones futuras para alcanzar sus propios logros.
- La ordenación del territorio es un instrumento de la planificación del desarrollo sostenible que busca disponer del territorio de manera racional y equilibrada, en función de resolver los problemas que plantea la utilización del espacio físico.
- La planificación estratégica –aplicada al desarrollo sostenible de una región– implica reducir la incertidumbre en el abordaje del futuro, conociendo los procesos y tendencias que se dan en el presente y formulando acciones para ir de la situación inicial a una situación final deseable, que es planteada como *imagen objetivo*.

¿EN QUÉ CONSISTE EL EJERCICIO PARA EL CUAL SE PREPARÓ EL GUIÓN?

Las propuestas metodológicas de la planificación estratégica situacional (PES) que propone el guion, comprenden los «momentos» que se resumen a continuación [la figura 1.1 (en el capítulo: “La dinámica general del ejercicio de la planificación”) ilustra la lógica de todo el proceso]:

- **EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN INICIAL Y SUS TENDENCIAS.** El paso inicial del ejercicio consiste en conocer la *situación inicial* de la región, los antecedentes

históricos que la determinan, las tendencias que se expresan en ella y las influencias –tanto internas como exógenas– que condicionan la posibilidad de cambiarlas. Esta caracterización prioritaria y sus tendencias debe intentarse con un enfoque holístico, que integre las visiones de los diversos grupos disciplinares (económico, social, cultural, ambiental, político institucional) que participan en el ejercicio.

- **LA IMAGEN OBJETIVO DE GUAYANA PARA EL LARGO PLAZO** debe construirse concibiendo de manera integrada un conjunto deseable y realista de objetivos del mismo horizonte en lo económico, sociocultural, ambiental, político e institucional, que se enmarquen en una visión de desarrollo nacional. Esta visión debe reflejar consensos de los diversos intereses nacionales y regionales; es decir, debe constituir una «visión compartida».
- **EL ANÁLISIS DE ESCENARIOS** es el centro del momento estratégico de la PES. La incertidumbre del futuro se puede reducir anticipando situaciones –mediante varias hipótesis que forman parte de los diseños escenográficos a considerar– en las que probablemente deba implementarse la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana. Cada conjunto relevante de esas hipótesis constituye un escenario que debe tener en cuenta los objetivos de desarrollo sostenible de la *imagen objetivo*, los procesos nacionales e internacionales del entorno y los actores relevantes, tanto los que apoyan como los que adversan la estrategia.
- «**PERFECCIONAR LA PROPUESTA DE LA ESTRATEGIA**» corresponde al último paso de la secuencia. Ello implica afinarla en términos técnicos y políticos; programar su implementación y precisar la estimación de los resultados de su puesta en marcha. En esta etapa se recomienda que las propuestas sean organizadas en unos pocos programas estratégicos; programas capaces de motivar a la sociedad y a las agencias ejecutoras. Asimismo, hay que seleccionar en cada uno de estos, algunos *proyectos estructurantes*.
- **LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS Y LOS PROYECTOS ESTRUCTURANTES** serán las vías más importantes para motivar políticamente al liderazgo –nacional y regional– en la puesta en marcha de la estrategia, y para movilizar a la sociedad guayanesa en el seguimiento y la contraloría social de su ejecución.
- Finalmente, **LA ESTRATEGIA DEBE SER DIFUNDIR EN UNA OPERACIÓN DE SOCIALIZACIÓN** lo más amplia que sea posible, que comprenda a las organizaciones nacionales y regionales de la sociedad civil y al público en general; para esto es preciso diseñar y llevar a cabo un plan de información en medios y redes sociales, y a través de rondas específicas de presentación ante públicos seleccionados.

Como parte del guion propuesto y con la finalidad de estimular el intercambio y el logro de los consensos entre quienes participen, se sugiere el trabajo en

equipo para responder a una serie de preguntas iniciales en torno a la situación actual, y las tendencias que se prevén en cada tema que se aborde y en cada paso que se dé en el proceso de preparación de la estrategia.

Es de resaltar que el Grupo Orinoco al elaborar este guion quiere contribuir con el desarrollo sostenible de Guayana a través de la orientación del importante ejercicio de planificación estratégica; ejercicio que demanda capacidad y disposición con horizontes de hasta treinta años, en una región con inmensas potencialidades –y una extensión que en la práctica resulta la de casi media Venezuela– y puede representar una esperanza mucho más firme y factible para alcanzar un progreso sostenible para todos.

Una vez completado el ejercicio de planificación anterior, se dispondrá de un instrumento maestro para iniciar la discusión con una audiencia más amplia y contribuir así a legitimar en la sociedad la estrategia de desarrollo sostenible para Guayana, que es urgente e indispensable.

Los trabajos de preparación de la estrategia requieren del liderazgo de instituciones comprometidas con el desarrollo del país y de Guayana; involucran esfuerzos sostenidos de un equipo de especialistas –por un tiempo que preliminarmente se estima entre 24 y 30 meses– e implican una labor también incesante de contactos institucionales para obtener apoyos diversos –de organismos de Venezuela, de otros países y de las esferas multilaterales.

Para las tareas preparatorias es preciso: 1. crear una alianza interinstitucional que promueva activamente la iniciativa y motive a liderazgos de Guayana y del país con la misma fuerza del entramado que se construya; 2. indagar preliminarmente la disponibilidad de información básica y de profesionales especializados de la región por disciplinas; 3. estudiar opciones de organización de los equipos en función de lo anterior y preparar los perfiles de los especialistas que deberían integrar los equipos; 4. programar la realización de las tareas y estimar el costo de las mismas; 5. hacer contactos con organismos que pudiesen apoyar financieramente la iniciativa –entre ellos bancos de desarrollo multilaterales y de ámbito latinoamericano–; 6. preparar términos de referencia para concursos, si estos debiesen hacerse; 7. seleccionar los equipos a ser encargados de los trabajos y contribuir a su alineación con las ideas del desarrollo sostenible, la ordenación del territorio y la planificación estratégica que propone este guion.

La región de Guayana –cuyos recursos y actividades económicas han constituido por más de medio siglo una esperanza para la diversificación económica del país– tiene a la deriva a su gente, al territorio, a la economía y a las instituciones. Está desprendida de Venezuela y es presa de los más oscuros y expoliadores intereses que amenazan su base de recursos y la alejan del desarrollo sostenible.

En cualquiera de las esferas del desarrollo –sean la cultural y la social, la económica, la ambiental o la política e institucional–, la regresión sufrida por Guayana es penosa, y su crisis se hace más evidente mientras más se desagregan los distintos aspectos de cada una de aquellas dimensiones.

A la mitad se ha reducido la producción de energía en aquella máquina futurista y formidable que llegó a ser Guayana. Las industrias del acero y el aluminio se encuentran paralizadas; ya la región es prácticamente inaccesible por vía aérea ordinaria; los servicios de educación y de salud han llegado a niveles insostenibles para las familias; la pobreza alcanza un porcentaje de los hogares que es superior a los promedios nacionales, de por sí trágicos, y la inseguridad ciudadana afecta a toda la población. Las muestras de la corrupción y la participación de cuerpos del Estado en el crimen organizado son cada día más palpables, como se evidencia en la pérdida de la soberanía nacional y en la rapiña sobre los recursos naturales que hacen las alianzas delictuales de esos grupos estatales con traficantes y bandas paramilitares extranjeras.

Hay consenso sobre la gravedad de la situación descrita y sobre los riesgos que de ella derivan para el desarrollo del país como conjunto.

Hoy Venezuela necesita una estrategia para construirse nuevamente y tomar otra vez una senda de progreso, basada ahora en un *nuevo estilo de desarrollo*. Guayana es una pieza importante en ese desiderátum, y por eso ella debe preparar una estrategia regional que, inspirada en una visión compartida de su futuro, encuadre su desenvolvimiento encauzando acciones de corto, mediano y largo plazo para revertir la situación antes descrita y conseguir que la región funcione generando logros sostenibles en todos los ámbitos, en beneficio de sí misma y de Venezuela toda.

Entre las propuestas que han sido formuladas en esa dirección destaca la que fue recientemente preparada por profesionales de la región, especializados en diversas disciplinas, denominada «El Plan Guayana en el contexto del Plan País», que incluye los productos generados en veintidós mesas deliberativas.

Ahora es necesario complementar las propuestas de esas mesas y enmarcarlas en una estrategia integral de desarrollo de la región que señale una *imagen objetivo* deseable, factible –considerando condicionantes regionales, nacionales e internacionales– y que proponga un conjunto coherente de reformas y políticas en el contexto de *programas estratégicos* con hitos y metas a corto, mediano y largo plazo. Un plan estratégico que sea asumido por los liderazgos de la región y del país y que permita el seguimiento de sus logros y las correcciones oportunas que deban hacerse en él; apuntando siempre hacia una «visión compartida», adaptada a los recursos humanos, tecnológicos, logísticos y financieros disponibles y a los que se vayan creando como resultado de la ejecución del plan.

DESARROLLO SOSTENIBLE, PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA ESTRATEGIA DE GUAYANA

En las propuestas de este documento se integran tres enfoques que es necesario explicitar en beneficio de sus lectores. Se trata de la perspectiva del desarrollo sostenible y sus objetivos, de la visión de la ordenación del territorio, y de la metodología de la planificación estratégica.

EL DESARROLLO ES SOSTENIBLE cuando es capaz de satisfacer los objetivos de realización, progreso y libertad de las generaciones actuales de una sociedad, sin comprometer los recursos y las oportunidades que requerirán las generaciones futuras para alcanzar sus propios logros.

Por otra parte, se considera que una sociedad está en desarrollo cuando en su seno se da un conjunto de procesos interrelacionados, movidos por ella misma, los cuales amplían las capacidades humanas y las oportunidades de realización de cada uno de sus miembros, es decir, expanden las libertades reales de todos.

Los protagonistas y sujetos del desarrollo son cada uno de los miembros de la sociedad, cuya expansión de capacidades y oportunidades conduce a un círculo virtuoso en que la sociedad como conjunto acrecienta sus propias capacidades para producir y progresar, para mantener la paz, la cooperación social y las libertades, lo que a su vez retroalimenta positivamente a las oportunidades y capacidades individuales.¹

1 Esta concepción está inspirada en los enfoques del *desarrollo como libertad* y el *desarrollo con base en capacidades*, que tienen como exponentes más destacados a Amartya Sen y Martha Nussbaum. Ella sitúa el sujeto del desarrollo en las personas y por lo tanto está alejada de las visiones que lo ubican en la economía, en el Estado como representante de la sociedad o en la naturaleza; y rechaza las simplificaciones que reducen el desarrollo al crecimiento y la complejización de la economía o a ciertas formas de progreso material, supuestamente explicadas por unas pocas «causas últimas» y por «derrames» que esparcirían automáticamente los beneficios del mismo sobre toda la sociedad.

Cada uno de los procesos y el círculo virtuoso mencionado se expresan en múltiples dimensiones, y este documento las agrupa por convención en cuatro esferas: 1. capital natural y ambiente, 2. espacio de lo social y lo cultural, 3. el ámbito de lo económico y 4. la órbita de lo político e institucional.²

Cuando se planifica para el desarrollo sostenible no se piensa solamente en preservar el capital natural, también se busca dinamizar de manera sostenible los procesos y el círculo virtuoso que se crea; innovando, hasta donde sea posible, para minimizar así los riesgos de reducir oportunidades a las generaciones futuras. Eso implica asumir políticas que hacen sustentable el capital natural de una sociedad e incrementen de manera constante sus capitales (humano, económico y social-relacional), enriquezcan su acervo cultural y robustezcan –a la vez que hagan flexibles– las estructuras político institucionales que hacen viable toda esa lógica virtuosa.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, por su parte, se refiere tanto a una práctica profesional que se soporta en diversas disciplinas científicas, como a una función pública del país, que debe realizarse a niveles nacionales, regionales y locales.

En ambas acepciones se la debe considerar un dispositivo instrumental de la planificación del desarrollo, que pretende dar una utilización racional y equilibrada al territorio, en función de resolver los problemas que plantea la utilización del espacio físico, teniendo como fin último el desarrollo sostenible.³

Los planes de ordenación del territorio definen localizaciones y normas para: a) el uso del territorio en espacios naturales no sujetos a urbanización; b) la protección y el aprovechamiento de recursos naturales y ecosistemas en ubicaciones específicas; c) la realización de desarrollos urbanísticos, la ocupación del suelo por distintos «usos urbanos» y la protección de espacios dentro de ellos; d) la ubicación y coordinación de equipamientos puntuales y redes de infraestructuras dedicados a la producción, el acopio y la distribución de bienes, o a la prestación de servicios a la población y a las actividades económicas. Todo esto se apoya en instrumentos jurídico-institucionales de diferentes ámbitos sectoriales y de niveles nacional, regional y local.

-
- 2 Estas cuatro dimensiones convencionales pueden desagregarse más para explicitar, por ejemplo, en lo social, perspectivas demográficas, educativas, de exclusión social, entre otras; o en lo económico, visiones sobre la macroeconomía y el empleo, o sobre sectores productivos específicos; o en lo ambiental, las perspectivas de ecosistemas y equilibrio ecológico y las de recursos naturales específicos, entre otras.
 - 3 La Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (República de Venezuela, 1983) define ordenación del territorio como «la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral».

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA –aplicada al desarrollo sostenible de una región– implica abordar el futuro reduciendo la incertidumbre, conociendo los procesos que se dan en la realidad presente y los que derivan de ella como tendencias; planteando una situación ulterior como objetivo deseable para un horizonte temporal determinado, y formulando acciones para ir de la *situación inicial* a la situación final que es descrita en la *imagen objetivo*.

Pero esta planificación no solo se plantea el paso de una situación a otra y los recursos necesarios para hacerlo, sino que considera también los obstáculos que deberán vencerse en el camino entre las dos situaciones extremas; algunos de los cuales pueden provenir de tendencias en procesos del contexto difícilmente controlables por la planificación, o de operaciones que realicen actores influyentes que se opongan a los logros perseguidos por esta.

El carácter estratégico de esta clase de planificación surge de un rasgo que la diferencia de la planificación normativa tradicional. Ella plantea de manera explícita esfuerzos para reducir la incertidumbre asociada a la ocurrencia de los procesos e integra propuestas provenientes de diversas perspectivas disciplinares para enfrentarla.

Todo el guion que ofrece este documento está estructurado por capítulos, siguiendo la lógica de un proceso de planificación estratégica situacional (PES); proceso que contempla cuatro momentos lógicos (que no deben confundirse con etapas porque se dan con iteración y retroalimentación): una primera retroalimentación entre el «momento explicativo» y el «momento normativo»; una segunda entre el momento normativo y el «momento estratégico», y finalmente, el «momento operacional».⁴

CONTEXTO NACIONAL Y MUNDIAL EN EL QUE SE INTENTARÁ IMPLEMENTAR LA ESTRATEGIA

Cuando Guayana comience a implementar su estrategia de desarrollo sostenible, Venezuela estará en plena reconstrucción, restañando heridas en el tejido social e intentando reposicionarse en el mundo –después de varias décadas de retroceso en su propio desarrollo, y de veintiún años muy proactivos en la promoción de confrontaciones sociales, en la destrucción del aparato productivo y en el desmontaje de las instituciones.

Y el mundo estará recuperándose de la crisis del COVID-19, que interrumpió el curso que llevaban los principales procesos económicos, socioculturales y políticos de todo el planeta. ¿Qué tanto se habrá tratado de una interrupción de procesos que volverán a tomar su rumbo anterior? ¿Cómo se comportará el

4 Se recomienda la lectura de obras de Carlos Matus y de resúmenes varios disponibles en sitios de internet, entre ellos: <https://planificacionpublicaygobierno.blogspot.com/2014/07/breve-sintesis-sobre-la-planificacion.html>

mercado mundial de hidrocarburos, cuya dinámica influye tanto en las posibilidades de recuperación de Venezuela?

Es posible que muchas lógicas resulten reorientadas cuando se inicie la recuperación mundial; entre ellas, la del proceso general de globalización y la del multilateralismo, la competencia en los mercados mundiales y las pautas de utilización de las nuevas tecnologías como instrumentos del posicionamiento económico y geopolítico. Tal vez los inversionistas modifiquen su conducta de los últimos cuarenta años; probablemente se revivan algunas prácticas de proteccionismo que habían venido desapareciendo desde la fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a fines del siglo pasado.

En otras dimensiones, particularmente en la concepción de las políticas sociales, también sería de esperar un cambio de rumbo de todo el mundo, porque la humanidad parece haber aprendido la lección del número de muertes y de la recesión global que resultaron de haber reducido la prioridad a las políticas de salud y seguridad social, subordinándolas a una competitividad internacional en la que la gente parecía importar menos que los balances y los estados de ganancias y pérdidas de las empresas.

Pareciera evidente que los primeros años pos-COVID-19 serán de un repunte de la pobreza y las desigualdades en todo el mundo, y en particular en Europa y América Latina –donde no es descartable un revivir de los populismos, apalancados en las frustraciones de los grupos sociales más golpeados por la crisis económica.

El equilibrio geopolítico mundial y las zonas de mayor influencia de las potencias pueden resultar afectados por todo lo anterior y es imaginable que los liderazgos de ellas tomen otras formas y se relacionen de manera diversa con los países no desarrollados. ¿Cómo actuarán Rusia y China frente a Venezuela al salir de la recesión? ¿Cómo aprovechará Brasil las oportunidades y sorteará las amenazas que resulten de los realineamientos? ¿Saldrá muy beneficiada Guyana o cambiará su agenda frente a Venezuela en el nuevo contexto?

El estilo de desarrollo que asuma Venezuela como país en su reconstrucción –y la trayectoria de logros que vaya alcanzando su recuperación– constituirán un contexto para el desarrollo de Guayana –un marco poco modificable a voluntad por la región, cuando ella esté implementando su estrategia de desarrollo sostenible. Y en el mundo posterior al COVID, lo que suceda con la geopolítica y la economía global conformará también un telón de fondo para la implementación de la estrategia.

Formular la estrategia e implementarla en esos contextos requerirá mucha imaginación, creatividad y análisis estratégico en los equipos responsables.

ASPECTOS CENTRALES A TRATAR Y PASOS A DAR EN LA PREPARACIÓN DE LA ESTRATEGIA

La estrategia de desarrollo sostenible para Guayana deberá expresarse en una *imagen objetivo* deseada y factible y en varios *programas estratégicos*, que son los conjuntos de reformas, políticas y otras acciones que harán posible alcanzarla partiendo desde la *situación inicial*, a lo largo de una senda en la que (reiterando lo comentado párrafos atrás) se estarán moviendo actores y procesos de diversa índole, algunos que cooperarán en el logro de la *imagen objetivo* y otros que se opondrán. Preparar la propuesta implica, como también se ha dicho, un ejercicio de planificación estratégica, en cuya realización deben participar desde el inicio grupos de especialistas, representantes de la sociedad civil y liderazgos, de la región y del resto del país.

La dinámica general del ejercicio se discute de manera resumida en el capítulo 1 y consiste en:

- analizar y explicar la situación inicial y sus tendencias asociadas, lo que se comenta en mayor detalle en el capítulo 2;
- concebir conjuntos de instrumentos de política de una manera integrada, lo que implica ejercicios trans y multidisciplinarios del equipo encargado de la estrategia, tema del cual trata pormenorizadamente el capítulo 3;
- definir una imagen objetivo deseable y realista a alcanzar en el largo plazo, entre 25 y 30 años, asunto discutido extensamente en el capítulo 4;
- analizar *escenarios*, que son los contextos nacional e internacional en los cuales deberá implementarse la estrategia, cuya explicación corresponde al capítulo 5; y
- perfeccionar la propuesta en función de los escenarios más probables; concebir programas estratégicos que además de optimizar los instrumentos de políticas, le den al conjunto el sentido político que hace falta para motivar a los liderazgos y la sociedad civil; programar la implementación y realizar una campaña de socialización de la propuesta. Este paso final es tratado con amplitud en el capítulo 6.

EL PROPÓSITO DE ESTE DOCUMENTO

Una estrategia de desarrollo sostenible para la región, como puede entenderse de lo discutido, es mucho más que una colección de propuestas de políticas y proyectos organizada por sectores. Además, ella ha de surgir de una actividad sistemática de análisis y síntesis llevada a cabo por especialistas de diversas disciplinas, y de una amplia discusión tendente a lograr consensos, en la cual participen actores regionales y nacionales preocupados por construir un futuro de progreso y libertad para Venezuela.

El presente documento se ofrece para que contribuya a orientar la discusión y los análisis que la alimentarán, y para eso abarca una diversidad de aspectos del desarrollo de Guayana; sugiere una serie de interrogantes a responder para conocer la situación actual y sus tendencias, y para abordar con sentido estratégico el futuro; asimismo sugiere un camino metodológico para realizar las tareas.

1 LA DINÁMICA GENERAL DEL EJERCICIO DE PLANIFICACIÓN

Cada grupo de profesionales, cada representante de la sociedad civil y cada líder que participará en la Formulación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Guayana, trae un bagaje de conocimientos y de formas de aprehender la realidad, con los que tiende a captar visiones distintas y fragmentadas de las situaciones. Los expertos en disciplinas específicas suelen conocer instrumentos –también especializados– con los cuales intentan enfrentar los cambios desde perspectivas igualmente parciales.

Pero las realidades de la región son complejas, tanto en la situación actual como en la deseada; por eso el ejercicio de planificación a acometer debe plantearse como un trabajo multi y transdisciplinario, trabajo que debe proceder en pasos sistemáticos de análisis y de síntesis integradoras, con el doble propósito de generar visiones totalizantes de esas situaciones, y de proponer maneras integradas de actuar para transitar de la una a la otra.

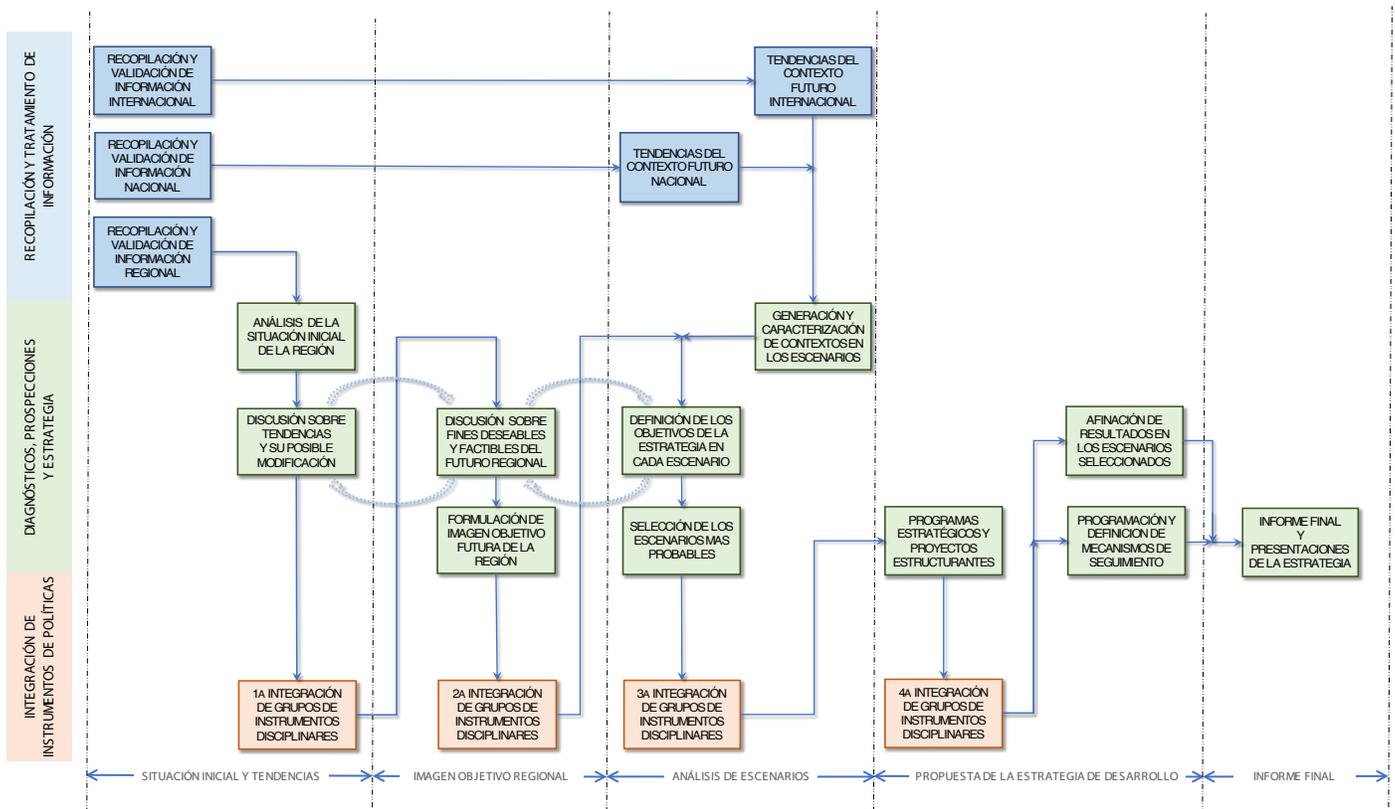
Las ideas planteadas en este capítulo sugieren una lógica del proceso basada en las propuestas metodológicas de la planificación estratégica situacional (PES),⁵ que comprende cuatro «momentos»: uno explicativo, cuyo foco es la comprensión de la *situación inicial* y sus tendencias; otro normativo, con el núcleo central en la definición de los objetivos de largo plazo que integran la *imagen objetivo*; un tercero, estratégico, que gira alrededor de un *ejercicio de escenarios* y un cuarto, operacional, que comprende la implementación y el *seguimiento de la estrategia*.

Los cuatro momentos mencionados no pueden considerarse propiamente etapas en secuencia temporal, porque tres de ellos se enlazan en retroalimentaciones: una primera secuencia involucra a los momentos explicativo y normativo; y la segunda secuencia vincula el momento normativo con el estratégico.

La figura 1.1 ilustra gráficamente la lógica del proceso de planificación; que es comentada en las secciones 1.1 a 1.6. Tanto la figura como los textos se proponen la creación de secuencias de actividades para facilitar la comprensión del proceso en su conjunto.

5 Matus, Carlos. *Teoría del juego social*. Editorial Univ. Nac. de Lanus, 1998. <https://www.cuspide.com/9789871326150/Teoria+Del+Juego+Social>. Ver también *Breve síntesis sobre la planificación estratégica situacional*, en: https://www.academia.edu/30010828/BREVE_S%-C3%8DNTESIS_SOBRE_LA_PLANIFICACION ESTRATEGICA_SITUACIONAL_PES

Figura 1.1: Flujograma lógico del proceso de preparación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Guayana



SITUACIÓN INICIAL Y TENDENCIAS QUE DERIVAN DE ELLA

Conocer la *situación inicial* de la región, los antecedentes históricos que la determinan, las tendencias que se expresan en ella y las influencias tanto internas como exógenas que condicionan la posibilidad de cambiarlas, es el paso inicial del ejercicio.

Las dimensiones en las cuales es deseable caracterizar esta situación, son muy amplias y abarcan, entre otras:

- el capital natural disponible, los modos de intervención de la naturaleza y la factibilidad real de modificar estos modos en el corto plazo;
- la disponibilidad de recursos humanos calificados, la situación social y cultural de la población guayanesa en sus diversos estratos; las influencias que tienen en esa situación los patrones culturales históricos, las dinámicas económicas, la relación entre los ciudadanos y el Estado y el sistema educativo;
- la capacidad efectiva del aparato productivo regional y su funcionamiento en relación con la naturaleza; la realidad tecnológica y la competitividad en los mercados internacionales y nacionales; los intereses dominantes locales, nacionales y foráneos en los sectores económicos principales y las perspectivas futuras de expansión o de depresión que tendrán esos sectores a nivel global;
- las ideologías políticas dominantes y su expresión en la convivencia social a través de los partidos, el Estado y otras organizaciones políticas, los principales conflictos presentes y potenciales y sus principales actores; y
- la calidad y eficacia de las instituciones que dan soporte al funcionamiento de la región en todos los ámbitos anteriores.

La caracterización de la *situación inicial* y sus tendencias debe intentarse con un enfoque holístico, que integre las visiones de los diversos grupos disciplinares (económico, social, cultural, ambiental, político institucional) que participan en el ejercicio.

CONJUNTOS DE INSTRUMENTOS QUE EMPLEARÁ LA ESTRATEGIA

Las reformas, políticas y alianzas, entre otras acciones, son instrumentos de la gestión del desarrollo sostenible de los que se vale la planificación estratégica para proponer procesos que reviertan tendencias indeseables y coadyuven al logro de la *imagen objetivo*.

Algunos ejemplos de instrumentos de política especializados, de inspiración disciplinar, son, entre otros:

- las reformas y políticas sectoriales de educación, de seguridad social y de salud dirigidas a la creación de capacidades humanas en los individuos y fortalezas específicas en los respectivos sistemas;
- las políticas dirigidas a prevenir y reducir la pérdida de biodiversidad; la desertificación, la contaminación y la sobreexplotación de bosques, suelos y cuerpos de agua, y a limitar y corregir otros impactos sobre ecosistemas y recursos naturales específicos;
- las reformas de los regímenes institucionales de la economía que incentivan la libre competencia, la innovación y la inversión;
- las políticas de comercio y de fomento a la producción que estimulan la productividad, incrementan la competitividad internacional y propician una inserción exitosa en la economía global –como son la política agrícola, la política industrial y las políticas de promoción de clústeres y cadenas internacionales de valor–;
- las políticas de educación superior y de ciencia, tecnología e innovación, orientadas a crear grupos de especialistas de alto nivel y a promover sistemas de innovación;
- las reformas institucionales y los programas para la mejora de la ordenación interna y la calidad de vida en las ciudades, y al fortalecimiento de redes de infraestructuras y sistemas de centros poblados; y
- las reformas jurídico-institucionales que persiguen descentralizar y hacer más eficiente el funcionamiento de los gobiernos; ampliar la libertad de los ciudadanos, su coexistencia pacífica y su control sobre el Estado para maximizar el disfrute de los derechos humanos.

Pero las realidades que se pretende cambiar, y aquellas a las que se pretende arribar son complejas, están compuestas de procesos variados e interrelacionados de muchas maneras y sus representaciones disciplinares son solo imágenes vistas desde las perspectivas parciales de cada disciplina.

Para acercarse a visiones más completas de la realidad y poder actuar sobre ella de manera más eficaz, hace falta intentar integraciones de las diversas perspectivas, tanto en el análisis de las situaciones, incluyendo la incorporación explícita de los procesos y actores que se oponen al logro de los objetivos, como en el diseño y la implementación de conjuntos de instrumentos, con los cuales intervenir dicha realidad de manera holística.

Tres ejemplos de integraciones disciplinares, entre muchas ilustraciones que pueden mencionarse como relevantes para la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana, son:

- las estrategias dirigidas al desarrollo de sectores productivos que resultan de transversalizar la política ambiental en todas las políticas sectoriales de la minería, la agricultura, las manufacturas y el desarrollo de nuevas zonas de urbanización;
- la integración de políticas de cambio cultural, educativas y de capacitación; de salud y seguridad social; de descentralización y participación de comunidades a nivel municipal; de empleo y de mejora del hábitat de los barrios, en un esfuerzo por reducir la pobreza; y
- la combinación de políticas ambientales y de organización de las colectividades, y la transversalización de prácticas de prevención de riesgos de desastres, de reducción de la vulnerabilidad y de elevación de la resiliencia en comunidades, ramas de actividad económica y sistemas de infraestructuras.

La estrategia de desarrollo sostenible no puede ser concebida como una lista ordenada de muchas políticas especializadas y de proyectos puntuales; sus fines, que son los de la *imagen objetivo*, deben ser perseguidos con conjuntos mutuamente coherentes de instrumentos como los tres antes comentados. Las secciones 3.2, 4.4 y 6.1 presentan ilustraciones sobre la concepción de conjuntos de instrumentos como estos.

1.3

DEFINICIÓN DE LA IMAGEN OBJETIVO DE LARGO PLAZO

La *imagen objetivo* de Guayana para el largo plazo debe construirse definiendo de manera integrada un conjunto deseable y realista de objetivos del mismo horizonte en lo económico, lo sociocultural, ambiental, político e institucional, que se enmarquen en una visión de desarrollo nacional.

Esos objetivos deben tomar en consideración la dotación de recursos, más otras ventajas comparativas y oportunidades con que cuenta –desde el inicio– la región, así como las nuevas capacidades y ventajas competitivas que puedan ser desarrolladas a lo largo del período de aplicación de la estrategia –como resultado precisamente de haberla puesto en vigor.

Además, esta imagen debe ser perfeccionada reiterando, mediante retroalimentaciones, la definición de sus rasgos y el análisis de la influencia que pueden efectivamente ejercer los actores y procesos que coadyuvan en su logro, frente a los actores y procesos no controlables o que adversan el propósito de alcanzarla.

El estudio de *escenarios* es el centro del momento estratégico de la PES. La incertidumbre con la cual se presenta el futuro se puede reducir anticipando mediante hipótesis varias situaciones en las que probablemente deba implementarse la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana.

Cada conjunto relevante de esas hipótesis constituye un escenario, el cual debe considerar los objetivos de desarrollo sostenible de la *imagen objetivo*, los procesos nacionales e internacionales del entorno, los actores relevantes, tanto los que apoyan como los que adversan la estrategia.

Realizar un *ejercicio de escenarios* es un medio para evaluar y decidir, en el marco de las situaciones de contexto, cuáles conjuntos de reformas, políticas y otras acciones deben ser puestos en funcionamiento en la lucha por crear capacidades, aprovechar oportunidades y vencer los obstáculos que se interponen entre la *situación inicial* y la que está descrita en la *imagen objetivo*.

En la planificación estratégica, el sujeto del ejercicio (quien representa los intereses del desarrollo de la región) tiene algún poder para influir en el futuro, pero no el poder total para determinarlo. Siempre hay tendencias no controlables en el contexto, tanto nacionales como de nivel internacional y hasta global, y puede haber fuerzas («los otros») que confronten de manera consciente los intereses del desarrollo de la región.

Se justifica entonces el estudio de varios *escenarios* en los cuales se caractericen las grandes tendencias de contexto; tendencias en las que deberá actuar no solo la estrategia, sino también los procesos que se opondrán a ella con la intención de frustrar los propósitos de la *imagen objetivo*.

La estrategia de desarrollo sostenible de la región, en tanto combinación de reformas, políticas y otras acciones, debe ser optimizada en función de los escenarios más probables y de lo que pueda esperarse de las agendas de «los otros».

Corresponde al último paso de la secuencia perfeccionar el diseño de la estrategia, tanto en términos técnicos como políticos, programar su implementación y afinar la estimación de los resultados de su puesta en marcha.

En esta etapa se recomienda que las propuestas de la estrategia sean organizadas en unos pocos *programas estratégicos*, capaces estos de motivar políticamente al liderazgo y de movilizar a la sociedad y a las agencias ejecutoras, y seleccionar en cada uno de ellos algunos *proyectos estructurantes* –iniciativas

cuya implementación irradie influencias que dinamicen otros procesos que interesa a la estrategia motorizar.

Los *programas estratégicos* y los *proyectos estructurantes* serán los vehículos más importantes para motivar políticamente al liderazgo, tanto nacional como regional, en la puesta en marcha de la estrategia, y para movilizar a la sociedad guayanesa en el seguimiento y la contraloría social de su ejecución.

Seguidamente, la programación debe dar precisión a las reformas, las políticas y los grandes proyectos en cuanto a uso de recursos, ámbitos de aplicación, agencias participantes, cronologías, etc.

La última tarea técnica de la secuencia consiste en afinar los resultados probables de la aplicación de la estrategia. La versión de la *imagen objetivo* con la cual se inició el *ejercicio de escenarios* debe ajustarse tomando en cuenta que no todos sus propósitos serían alcanzados en el escenario más probable, y considerando el perfeccionamiento técnico y político de la misma antes comentado.

Finalmente, la estrategia debe ser difundida en una operación de socialización lo más amplia posible, que comprenda a las organizaciones de la sociedad civil –nacionales y regionales y al público general–, para lo cual se propone llevar a cabo campañas en medios y redes sociales, y rondas específicas de presentación ante públicos seleccionados.

1.6

DIFICULTADES PARA DISPONER DE INFORMACIÓN CONFIABLE EN EL EJERCICIO

La falta de información confiable y actualizada va a ser una dificultad frecuente que deberá enfrentarse para definir la *situación inicial*, las tendencias no controladas, las agendas de los actores que se oponen y los principales *proyectos estructurantes*; pero esa falta no debe impedir la realización de las tareas de preparación de la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana.

El ejercicio de planificación estratégica puede llevarse a cabo por aproximaciones sucesivas mejorando progresivamente las informaciones de base. Todas las informaciones faltantes, en cualquier etapa del ejercicio, deben completarse mediante hipótesis basadas en criterios de expertos.

2 SITUACIÓN INICIAL, ORÍGENES Y TENDENCIAS

La región de Guayana tiene enormes riquezas naturales, pero la dinámica que vivió su desarrollo desde el siglo XX –impulsado por planes en los cuales el Estado hizo grandes esfuerzos por más de cincuenta años– no fue capaz de superar su aislamiento relativo, la escasez de tejidos productivos y la baja densidad poblacional, es decir, todo lo que ha impedido hasta hoy su integración profunda con el resto del país.

En las últimas décadas, el Estado redujo los esfuerzos en el desarrollo de la región hasta llegar al abandono, lo cual se ha traducido en parálisis de las actividades industriales, estancamiento del promedio de las capacidades humanas de su población activa, retroceso de las condiciones de vida de las familias, así como en la pérdida progresiva de sus ecosistemas y recursos naturales. Se ha afectado su riqueza cultural y está en riesgo la compleja diversidad de ecosistemas –algunos exclusivos de la región–, así como la capacidad de aprovechamiento de su abundante agua y los recursos naturales de Guayana, de por sí poco valorados.

Aparte de lo anterior, Venezuela como un todo ha sufrido en los últimos años una desmejora continua y severa de sus condiciones de competitividad para atraer inversiones, lo cual nos desfavorece comparativamente frente a otros países de América Latina; volver a ser atractivos a la inversión privada, nacional y extranjera, o recuperar los mercados perdidos, no son tareas sencillas ni practicables en el corto plazo. Este vendría a ser uno de los condicionantes del horizonte en el cual se contempla la estrategia del desarrollo de Guayana, junto a otras tendencias cuya modificación depende de decisiones y procesos de orden nacional; como son el logro de la estabilidad política, la efectividad del gobierno y la solidez de la democracia, que los mercados suelen percibir a través del riesgo país.

Comprender la *situación inicial* en su complejidad, y entender cómo la dinámica de la realidad actual se expresará en tendencias y sesgos futuros como los someramente enunciados, es indispensable para contar con una «línea de base» en el ejercicio que llevará a proponer una nueva estrategia de desarrollo sostenible para la región.

La sección 2.1 que sigue ofrece un conjunto de preguntas; tiene un propósito ilustrativo y no exhaustivo. Las interrogantes están formuladas en términos amplios, que ejemplifican cuestiones a responder para completar una caracterización económica, social y cultural, institucional y ambiental de Guayana como la

que se requiere, y que debe sistematizar el conocimiento de los procesos de desarrollo que están en marcha, los motores que explicaron su auge, las causas que llevaron al estancamiento y al deterioro que hoy vive la región –y desde acá hacer también un ejercicio de anticipación de las tendencias indeseables que puedan derivar de todo ello.

La sección 2.2 ofrece información, también muy resumida, que sirve para dar un primer marco histórico del desarrollo de Guayana desde que ocurrieron los primeros asentamientos humanos de la conquista española, poniendo énfasis en la segunda mitad del siglo XX y lo que va del siglo XXI.

La sección 2.3 plantea cómo de la historia y la situación actual de la región derivan ciertas direcciones que imponen importantes restricciones y propensiones negativas al futuro. Se trata, en primer lugar, de algunas tendencias económicas nacionales, que condicionarán el comportamiento inmediato de la región e incluso limitarán los márgenes de maniobra que tendrá la estrategia en el corto plazo; en segundo término, de un conocimiento insuficiente de los ecosistemas y recursos naturales de Guayana –que impide el ordenamiento territorial y el aprovechamiento sostenible; y, por último, de las tendencias de dos sectores económicos guyaneses: la minería y la producción de electricidad, que deben ser revertidas muy pronto para detener el daño ecológico que uno de ellos está causando en la región, y para evitar que el otro genere cuellos de botella nacionales a un inminente corto plazo.

2.1

CUESTIONES REFERIDAS A RECURSOS, CAPACIDADES E INSTITUCIONES

La situación de Guayana y el deterioro a corto plazo en que ella se expresa –en cuanto a recursos humanos y naturales, calidad de vida, capacidades económicas, fuerzas institucionales y alianzas internacionales–, debe ser analizada y discutida desde las perspectivas de los diversos grupos que integran el equipo responsable de la estrategia y caracterizada de una manera totalizadora

En este recorrido es útil establecer relaciones entre los diversos procesos y situaciones en los que se involucren el capital natural, las dinámicas económicas y sociales, las rigideces y los cambios institucionales, y plasmar esas relaciones por escrito cuando sea relevante –sobre mapas base de la región, a escalas relevantes, respondiendo a preguntas como las que siguen a continuación –unos pocos párrafos más adelante– organizadas por temas.

Para responder a esas preguntas, y a otras que plantee el equipo a cargo de la estrategia, será útil pasar revista a los diagnósticos que le dan cuerpo al levantamiento del mapa situacional de partida (a través de lo que surja en la evaluación de la realidad económica, la social, la institucional y ambiental de la región) y

realizar entrevistas a expertos que aporten conocimientos y experiencia útiles a los fines que perseguimos.⁶

Como se estableció en secciones anteriores, las fallas de información no deben detener el ejercicio de la planificación estratégica: deben ser cubiertas (hasta que sea posible producir unas mejores) con hipótesis basadas en criterios de expertos.

Por último, se invita a los lectores a revisar el capítulo 4 de este guion, dedicado a la construcción de la *imagen objetivo*. Allí se plantean interrogantes sobre el futuro, cuyo contenido puede inspirar preguntas adicionales a responder sobre la *situación inicial*.

A POBLACIÓN EN GENERAL, DERECHOS, SERVICIOS BÁSICOS QUE RECIBE Y POBREZA

- ¿Cuáles han sido los datos básicos de demografía y salud en Guayana, entre los años 1980 y la actualidad? ¿Cómo está distribuida la fuerza de trabajo por nivel educativo? ¿Cómo es la distribución etaria y por sexo de la población en el presente y la proyectada para los próximos veinticinco años?
- ¿Cómo han variado en años recientes la mortalidad y la esperanza de vida por grupos socioeconómicos y por qué? ¿Cuáles son las enfermedades y deficiencias que más afectan a la población –por estratos etarios y grupos socioeconómicos– y cuáles son las causas?
- ¿Cuál es el estado de los servicios de atención primaria de salud? ¿Cuál la dotación de los centros de salud y hospitales y qué tan eficientemente cubren a la población urbana y dispersa?
- ¿Cuál es la realidad de los sistemas educativos de la región, por niveles? ¿Cuáles son los índices fundamentales de rendimiento? ¿Cómo están los niveles de cobertura de la educación pública y privada por zonas y por grupos etarios?
- ¿Cuáles son los niveles de cobertura y calidad de los servicios básicos en la población urbana –por tamaño de centros poblados– en materia de agua potable y saneamiento? ¿Cuáles los de energía eléctrica y gas, los referidos a transporte público, los de comunicación, los de aseo urbano domiciliario, los de seguridad ciudadana?
- ¿Cuál es la situación de respeto de los derechos humanos de los guayaneses y cuáles organismos del Estado o la sociedad civil se ocupan de promo-

6 Un interrogante que cabe plantear acerca de esos diagnósticos es si cubren realmente todos los aspectos requeridos, el tiempo que ha transcurrido desde su realización o vigencia y si su profundidad es la adecuada.

verlos y garantizarlos? ¿Cuál la efectividad y la cobertura de esos órganos en lo territorial y por grupos étnicos? ¿Cuál la situación general en cuanto a respeto o irrespeto de DD. HH. para la población indígena? ¿Cuáles son las desviaciones y violaciones más frecuentes y las más graves por grupos socioeconómicos afectados? ¿Cuáles órganos del Estado están involucrados?

- ¿En qué horizonte temporal se considera que son recuperables los estándares de prestación de los servicios públicos de salud, energía, agua y seguridad ciudadana en Guayana y en cuánto tiempo se estima la rehabilitación? ¿Cuáles son las mayores fallas técnicas, económicas e institucionales? ¿Es económica y socialmente deseable y políticamente viable privatizar algunos de estos servicios?
- ¿Cuál es la situación actual de la pobreza como fracción de la población total de la región? ¿Cómo pesará en el gasto público la incapacidad de consumo de los hogares en pobreza extrema? ¿Qué tan accesible es la educación de calidad para los hijos de los hogares de menores ingresos en la región y qué tanto puede esperarse del sistema de educación pública para cambiar las tendencias en el futuro cercano? ¿Existen experiencias de organización/gestión popular sobre las cuales apoyar programas de auxilio (subsidios) y programas de formación de capacidades o generación de emprendimiento popular?
- ¿Es imaginable como factible un programa de inversión pública para mejorar las condiciones de los barrios donde habita la mayoría de las familias de Guayana, o tal vez programas con participación de inversiones públicas y privadas? ¿Cómo pueden participar en un programa así las organizaciones de la economía popular y solidaria?

B COMUNIDADES INDÍGENAS Y PROBLEMÁTICA EN PARTICULAR

- ¿Cuál es la situación actual de salud de las poblaciones indígenas; sus condiciones actuales de alimentación y estado nutricional? ¿Cuáles han sido los impactos derivados del proceso de sedentarización de las comunidades indígenas? ¿Cuál la condición de acceso a los servicios públicos en las comunidades indígenas dispersas en la región?
- ¿Cuáles han sido las causas principales del proceso migratorio de las comunidades indígenas hacia los centros urbanos? ¿Cuáles son las iniciativas y proyectos de los estados que conforman la región Guayana, dirigidos a mejorar las condiciones de vida y la incorporación de las comunidades indígenas al desarrollo regional?
- ¿Cuál es la realidad de la preservación de los territorios indígenas de Guayana para el uso y disfrute de las comunidades aborígenes? ¿Se ha avanzado

en el proceso de demarcación de los territorios? ¿Pueden las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) existentes asegurarlos y preservarlos? ¿Han beneficiado las ABRAE a las comunidades indígenas; cómo y de qué manera? ¿Qué mecanismos judiciales y de seguridad consolidan la preservación de los territorios indígenas? ¿Conocen sus derechos los pueblos indígenas y de qué mecanismos disponen en el marco jurídico institucional venezolano para garantizar su respeto?

- ¿De qué orden es y cómo se efectúa la intervención de criollos en los territorios indígenas? ¿Qué patrones y mecanismos de aculturación de los pueblos aborígenes se observan en la región? ¿Se han desarrollado investigaciones sistemáticas y se han realizado consultas con las comunidades que permitan conocer cuáles valores y saberes de los pueblos deben ser conservados?
- ¿Cuáles son los impactos de la minería furtiva de garimpeiros en atropellos y contagios de enfermedades a la población indígena? ¿Cuáles han sido los impactos de la explotación del Arco Minero del Orinoco en las comunidades indígenas?
- ¿Cuáles son las aspiraciones de calidad de vida y de realización de las comunidades indígenas? ¿Qué actividades económicas realizan? ¿En qué grado se conservan y se usan los sistemas ancestrales de subsistencia de las poblaciones? ¿Cuál es la condición actual de las comunidades voluntariamente aisladas y cuál el nivel de la asistencia que les presta el Estado?
- ¿Cuál es el grado de asistencia actual por parte del Estado y de las misiones religiosas (católicas y protestantes) a las comunidades indígenas y cuál ha sido el impacto en su cultura y su cosmovisión? ¿Cuáles son las amenazas actuales a la integridad de los distintos grupos étnicos de la región?

C

EL CAPITAL NATURAL

- ¿Se conoce un orden de magnitud de la dotación de recursos naturales renovables y no renovables de la región, cuyos derivados tienen una demanda potencial importante que justifique para Guayana su especialización funcional (exportación neta de bienes y servicios) en la explotación, procesamiento y exportación de esos recursos?
- ¿Cuáles centros de investigación regionales, nacionales o de otros países tienen programas relacionados con el capital natural de Guayana? ¿Cuáles son los modos dominantes de intervención de la base de recursos naturales de Guayana y qué tan sostenibles son? ¿Cuáles ecosistemas de la región

están en mayor riesgo? ¿Existe la capacidad institucional para corregir estas tendencias y proteger los sistemas, y si no existe, cuáles son las principales fallas a superar?

- ¿Se conocen con detalle los pasivos ambientales que han sido generados por las empresas básicas, la minería legal (hierro, bauxita, etc.) e ilegal (aurífera y diamantífera) a cielo abierto, las actividades agrícolas, el turismo y los desarrollos urbanos? ¿Qué se está haciendo al respecto? ¿Se están dirigiendo programas de investigación y de formación de recursos humanos para afrontar las soluciones a los pasivos ambientales?
- ¿Cuáles argumentos hay en favor de una especialización funcional en prestación de servicios ambientales al país? ¿Es el ecoturismo una opción económica y ambiental que conjugue una integración de recursos naturales para transformarlos en recursos escénicos? ¿Se conocen suficientemente los recursos escénicos de Guayana con potencia ecoturística?
- ¿Estarían los venezolanos asentados al norte del Orinoco dispuestos a pagar por los servicios ambientales de Guayana? ¿De qué manera implementar eventuales pagos a la región por ese concepto?

D

LA REALIDAD Y LA POTENCIALIDAD PRODUCTIVA DE LA REGIÓN

- ¿Cuáles son las capacidades reales de los planteles industrial y minero, públicos y privados en Guayana? –¿ha habido actualización tecnológica en esos planteles?–. ¿Qué tan viable y conveniente sería recuperar las capacidades que se hayan perdido a base de nueva inversión pública?
- ¿Cuáles son los datos fundamentales de Guayana en producción, exportación y suministro al mercado interno de madera, minerales por tipo y derivados industriales de ellos entre los años 1980 y la actualidad? ¿Cuáles son las cifras de producción mundial de acero y de aluminio y oro en el mismo período?
- ¿Representa la disponibilidad de profesionales y técnicos calificados en Guayana un importante cuello de botella para dinamizar nuevamente su economía? ¿Ya lo fue así durante los períodos de elevado crecimiento en el pasado? ¿Cuáles son los niveles de desempleo abierto y de empleo informal de la región por nivel educativo de la fuerza de trabajo?
- ¿Existen experiencias de economía popular y economía solidaria en el país (y en Guayana particularmente) donde pueda apoyarse una iniciativa a corto plazo para la generación de empleos estables y de baja exigencia en cuanto a la capacitación?

- ¿Están los centros de formación profesional de la región –y del país– en capacidad de preparar los cuadros profesionales que serán necesarios para el desarrollo sostenible de la región?
- ¿Es realista que venezolanos que hoy viven en el exterior vengan a colaborar con el desarrollo de la región? ¿Debemos limitarnos exclusivamente a las potencialidades nacionales o debemos intentar atraer inmigración calificada del exterior? ¿Cuáles incentivos sostenibles ofrecer a quienes se desea atraer?
- ¿Qué elementos de competitividad real posee la región para atraer inversiones privadas? ¿Qué tan relevantes son las ventajas que se derivan de la localización geográfica, los recursos y el clima de Guayana que interesen a los inversionistas? ¿Qué tanto pesan los pasivos ambientales en contra de la afluencia de inversión extranjera?
- ¿Cuáles son las condiciones para promover un cambio favorable de la inversión privada en la industria y la minería? ¿Existe alguna simiente de sistema de innovación en el tejido productivo? ¿Cómo está la investigación en las universidades de la región –y del país– en temas relacionados con los sectores productivos de Guayana y qué tanto se conectan ellas con los requerimientos tecnológicos y de recursos humanos calificados de esos sectores?

E REALIDAD Y TENDENCIAS EN LO INSTITUCIONAL

- ¿Cuáles son las principales deficiencias –de la institucionalidad regional de hoy (agencias y regulaciones vigentes)– para promover inversiones en desarrollos productivos con competitividad, y para supervisar el cumplimiento de las normas laborales y ambientales? ¿Cuáles ventajas y desventajas están implícitas en la definición actual de los ámbitos geográficos y políticos de la región?
- ¿Se considera viable y/o conveniente para el futuro una figura similar a la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) para promover el desarrollo productivo, la urbanización, los servicios educativos y de salud, el aprovechamiento y la protección de fuentes hidráulicas, de bosques, de minas? ¿Cuáles inconvenientes es posible visualizar al pretender algo similar a la mencionada corporación?
- ¿Cuáles son las principales expresiones de ausencia del Estado de derecho y de inseguridad personal presentes en Guayana? ¿Cuáles las de inseguridad jurídica para empresarios y para trabajadores? ¿Cuáles son los cambios regulatorios mínimos a provocar para captar inversiones privadas?

- ¿Cómo se pueden mejorar las facilidades o condiciones para hacer negocios en Guayana? ¿Hasta qué nivel concebir el alcance de la transformación de las condiciones iniciales basada solo en un cambio del actual régimen político venezolano?

F GEOPOLÍTICA Y CRIMEN ORGANIZADO INTERNACIONAL

- ¿Hasta qué punto es Guayana un escenario de conflicto entre actores geopolíticos internacionales, en particular Guyana, Colombia y Brasil o entre el Estado venezolano y grupos del crimen organizado internacional? ¿Qué tan importante en términos económicos y ambientales es la actividad de minería en los límites fronterizos? ¿Se considera que el Estado venezolano por sí solo es capaz de resolver exitosamente esos conflictos? ¿El mecanismo de alianzas geopolíticas continentales o de nivel global puede ser un instrumento para resolverlos?
- ¿Han sido o pueden ser las alianzas geopolíticas globales un instrumento para apalancar tecnológicamente las grandes empresas de procesamiento de recursos naturales? ¿Es posible, sin ellas, asegurar que la base productiva de Guayana se mantenga competitiva y tecnológicamente al día? ¿Con cuáles grandes polos económicos y políticos del mundo se consideran viables y deseables tales alianzas?

2.2 ANTECEDENTES Y DETERMINANTES HISTÓRICOS DEL DESARROLLO DE GUAYANA

El desarrollo de Guayana ha sido un reto desde el siglo XVI. La pregunta por el qué hacer en ese territorio ha pasado por múltiples oportunidades, imaginaciones, proyectos, éxitos no afianzados, otros afirmados y frustrados por avatares diversos. La historia patentiza la búsqueda permanente de consolidar la ocupación de esa inmensa porción del territorio de Venezuela.

La región de Guayana tiene una historia diferente al resto del país, tejida en procesos geopolíticos y económicos muy particulares. Durante el proceso de evangelización de la conquista se inició el estudio científico de sus recursos bajo la modalidad de expediciones de investigación; la metrópoli española y los españoles americanos afirmaron en ella su dominio frente a amenazas reales de otras potencias europeas. De la mano de misioneros e indígenas evangelizados se implantó en Guayana una estructura agraria orientada hacia la ganadería. Guayana también explotó oro, diamantes y productos del bosque como caucho y sarrapia, y comerció con países europeos de la periferia caribeña. Finalmente,

en el siglo XX se procede como Estado nación a planificar la explotación de los recursos de la región con la mira puesta en dinamizar el desarrollo de todo el país.

Un brevísimo recorrido por la historia de Guayana, que se hace a continuación desde la letra «a» hasta la «d», permite reconocer períodos marcados por los rasgos expuestos.

En la letra «e» –con la que concluye la sección dedicada a los antecedentes y condicionantes históricos del desarrollo de Guayana– se plantea una discusión acerca del reconocimiento que la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana, debe dar a la población indígena de la región en su derecho a vivir plenamente su cultura y a realizarse en ella.

A SIGLO XVI. LA DEFENSA DE LA RIQUEZA PRESUMIDA. APOGEO DEL MITO DE EL DORADO

Hispanos y británicos pensaban que en algún lugar de la selva guayanesa se encontraba Manoa. Para frenar a los británicos, españoles y criollos establecieron sólidas líneas de defensa en lugares estratégicos del río, y de este modo impidieron el éxito de las incursiones y asonadas de los corsarios ingleses. Esa defensa tiene dos modos de verse que son complementarios: en tanto que el sentimiento de pertenencia da pie a la defensa del patrimonio que realmente se posee y del que se presume poseer. El siglo XVI puede caracterizarse como un largo período de maduración del sentimiento de posesión y la voluntad de defensa de lo propio.

B SIGLOS XVII Y XVIII. LAS MISIONES, LA ESTABILIZACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y EL CONOCIMIENTO DE GUAYANA EN EL MUNDO

Desde el siglo XVII hasta inicios del XIX, las misiones capuchinas catalanas fueron ocupando sistemáticamente el territorio de Guayana, hasta llegar a las riberas del río Esequibo; fomentaron y desarrollaron la ganadería, el comercio y sentaron unas relaciones de trabajo más humanas que en el resto del país. Fue en esas misiones donde tuvo lugar la forja de metales –protoindustria guayanesa– que se mantuvo desde el siglo XVII hasta comienzos del XIX.

En el siglo XVIII las misiones de la Compañía de Jesús se extendieron desde el alto Orinoco hasta el río Cuchivero, ocupando la margen derecha del río.

Los jesuitas conocían el valor del relato geográfico, razón por la que realizaron y publicaron descripciones riquísimas de los territorios recién conocidos, excep-

cionales en su fidelidad si se tiene en cuenta la tecnología de la que disponían. Comprendieron la importancia de la comunicación con los aborígenes, y por esto, entre otras razones, también valoraron las lenguas nativas y documentaron su existencia. El mundo comenzó a conocer una Guayana reseñada, más allá de la mitología, con rigor geográfico.

C SIGLO XIX. LA CONEXIÓN DE GUAYANA CON EL MUNDO A TRAVÉS DEL ORINOCO

Desde fecha tan temprana como 1819, los derechos de navegación por el río Orinoco son una expresión jurídica de que el río es la vía expedita para facilitar el comercio atlántico con las tierras interioranas de Venezuela y Colombia.

Desde mediados del siglo, la sarrapia constituyó una explotación precursora del aprovechamiento del bosque natural con fines no madereros –producción a la que se sumó el caucho hacia fines de siglo.

También a mediados del siglo XIX, la frontera se había tornado móvil y las líneas de demarcación con la Guayana Británica comenzaron a seguir el descubrimiento de nuevas minas durante la fiebre del oro. De algún modo se despertaban algunas sombras de El Dorado y jalonaban las corrientes de aventureros hacia una riqueza fácil y abundante. Por todo esto podemos recordar y subrayar que la fábula de la riqueza venezolana comenzó con la llegada misma de los españoles a estas tierras y ha ejercido una influencia grave y profunda. Fábula que en el siglo XX se despertó también con el sabor a oro del llamado oro negro.

D SIGLO XX. EL DESARROLLO PLANIFICADO COMO POLO PARA EL PROGRESO DE TODO EL PAÍS

Ya a inicios del siglo pasado, las élites venezolanas soñaron con el aprovechamiento de las riquezas mineras y energéticas de Guayana, y esto con el fin de motorizar el desarrollo de Venezuela. A principios de los años cincuenta se inició la explotación a gran escala de las minas de hierro de los cerros de El Pao y Bolívar, por parte de las empresas foráneas Orinoco Mining e Iron Mines Company. Dichas empresas construyeron embarcaderos, líneas férreas, campamentos y otras infraestructuras para establecer las explotaciones mineras. En esa misma década, la Comisión de Estudios para la Electrificación del Río Caroní, dependiente del Ministerio de Fomento, inició las obras de la presa Macagua I sobre el río Caroní para la generación de hidroelectricidad.

En 1960, una vez reestablecido el sistema democrático en el país, se creó sobre los cimientos de la mencionada comisión, la Corporación Venezolana de Guaya-

na, con la misión de estudiar, planificar y desarrollar los recursos naturales de la región de Guayana.

La CVG adelantó un exitoso proceso de planificación y desarrollo, cuyos resultados tangibles quedaron plasmados durante varias décadas en el progreso de la región. Contrató la asesoría del MIT-Harvard Joint Center for Urban Studies y de otras instituciones especializadas del exterior, para iniciar un proceso avanzado de planificación regional y urbana que condujo luego a la fundación de Santo Tomé de Guayana, en 1961, como moderna urbe surgida de la conjunción de San Félix y Puerto Ordaz.

Entre 1962 y 1963, se puso en servicio la primera etapa de la Siderúrgica del Orinoco (Sidor) y se iniciaron las obras para la futura presa de Guri.

De la secuencia de decisiones, estudios y planes comentados, nació con gran impulso público un polo industrial muy ambicioso que se creó en el mundo durante la segunda mitad del siglo XX. Un objetivo central de este esfuerzo fue establecer un lugar de referencia indiscutible en lo tocante a industria pesada y generación hidroeléctrica para acelerar la diversificación económica del país.

En el presente, la dinámica del polo industrial de Guayana se encuentra prácticamente detenida y la CVG ha perdido el talento acumulado y su papel como entidad líder del desarrollo de la región, dudando muchos que ella pueda ser capaz de recuperar en el futuro el rol institucional que tuvo.

Una vertiente de la historia de Guayana –poco reflejada en los planes originales de desarrollo de la región– es la que aborda los temas de las comunidades aborígenes, su transculturación y su integración en general a la sociedad «criolla».

E RECONOCIMIENTO A LAS CULTURAS ANCESTRALES Y DERECHO DE LAS COMUNIDADES ABORÍGENES A REALIZARSE EN LA DIVERSIDAD

La importancia de las comunidades indígenas en Guayana queda de manifiesto al observar que el estado Amazonas es la única entidad federal del país en la que la población indígena es más de la mitad de población total (53 %), siguiéndole el estado Delta Amacuro (25 %), mientras que en el estado Bolívar la población indígena es la más baja de la región, cercana al 4 %.

En la perspectiva de preparar una estrategia de desarrollo sostenible para Guayana, es necesario ponderar que la región tiene la mayor diversidad étnica y cultural aborígen del país, con más de 23 grupos que constituyen aproximadamente el 24 % de la población indígena de Venezuela –172 543 personas según el Censo Indígena realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en

2011.⁷ La población de algunos de estos grupos se asienta en Venezuela y en países limítrofes como Brasil, Colombia y Guyana.

Esta diversidad de pueblos indígenas convierte a Guayana en la región de mayor índice multiétnico del país,⁸ y debe ser objeto de atención, a fin de garantizar a estos ciudadanos el derecho a vivir plenamente su diferencia cultural y a realizarse en ella, incluyendo su asentamiento territorial en «aislamiento voluntario», y el mantener sus estilos de vida tradicionales/ancestrales.

Así lo contemplan nuestros compromisos en la ONU y el convenio 169 de la OIT (2001) del que somos parte, y a ello nos obligan instrumentos legales venezolanos, en particular la Constitución de 1999 en sus dieciseis artículos referentes a los derechos indígenas, la Ley de Demarcación y Garantía de los Hábitats Indígenas (2001) y la Ley Orgánica de Pueblos Indígenas (2005).

Finalmente, una estrategia de desarrollo sostenible para Guayana debe considerar el aumento sostenido de la población aborígen que reside en el medio urbano, la cual representaba según el censo de 2011, el 63 % de la población indígena de la región.

2.3

TENDENCIAS ACTUALES Y CONDICIONAMIENTOS QUE ELLAS CREAN

La situación nacional de todo el siglo XX, caracterizada por los altos ingresos de la renta petrolera que recibió el Estado, permitió dar el sustantivo impulso a la inversión que mantuvo activo –por casi medio siglo– el dinamismo de Guayana, pero esto ha variado dramáticamente. Ahora, para la anticipación de las tendencias hacia el futuro, un primer tema de discusión debe responder a dos interrogantes, uno, si la reactivación económica de la región podrá depender fundamentalmente del Estado o dos, si deberá anclarse más en la inversión privada, y qué limitantes a la segunda opción derivan de las tendencias que se desprenden de la situación actual.

El diseño de una estrategia de desarrollo para la región de Guayana hace imprescindible anticipar las tendencias provenientes de la *situación inicial* que pudiesen introducir rigideces y limitaciones al momento de definir componentes de la *imagen objetivo*.

Es importante destacar tres ideas relacionadas con el análisis de esas tendencias. La primera es que las diversas perspectivas disciplinares pueden captar de maneras parciales o incluso divergentes las mismas tendencias y que, por

7 Venezuela. Instituto Nacional de Estadísticas, Censo Indígena de 2011.

8 Mansuti Rodríguez, A. «Pueblos indígenas y diversidad cultural». En: Balza Guanipa, R. (Coord.). *Guayana. Población y ambiente*. Caracas, UCAB, tomo II, 2016, pp. 147-178. <https://www.researchgate.net/publication/304263601>

lo tanto, es necesario discutir las percepciones de los especialistas e intentar construir con ellos visiones holísticas compartidas; la segunda es que la *imagen objetivo* puede resultar limitada por algunas de las tendencias (por ejemplo, pretender reproducir el modelo de inversión pública en industrias básicas que imperó en los años setenta del siglo XX pareciera inviable); y la tercera es que durante los primeros años de ejecución de las reformas y políticas de la nueva estrategia, los márgenes de maniobra para «torcer las tendencias» serán más reducidos que en el mediano plazo.

Con esa perspectiva en mente, se sugiere que cada grupo disciplinar identifique tendencias en los diversos campos, y seguidamente identifique instrumentos de política que, desde su perspectiva, pueden emplearse para intervenirlas, y luego pasar a una discusión multidisciplinar que integre conjuntos de esos instrumentos.

A continuación, con propósito ilustrativo, se presentan tendencias en cuatro asuntos referidos a la *situación inicial* y se discute sucintamente cómo la rigidez de las mismas puede condicionar el desarrollo futuro de Guayana. Las secciones 3.1 y 3.2, en el próximo capítulo, ilustran la identificación de instrumentos disciplinares de política y comentan acerca de su combinación e integración.

El primer caso, de rigideces derivadas de la *situación inicial*, se refiere al hecho de que la inmensa variedad y riqueza en ecosistemas y recursos naturales de Guayana no se conoce en los niveles que se necesita para decidir regímenes sustentables de aprovechamiento y protección, como parte de la estrategia de desarrollo a preparar. Esa realidad impone una limitación sobre el conjunto de políticas y proyectos que pudiese ser importante implementar en el corto plazo.

Los otros tres casos se refieren a cambios en tendencias económicas, cuyo abordaje no debe limitarse a las visiones macroeconómicas nacionales, sino que debe comprender enfoques de economía del desarrollo, de economía política, de inserción en la economía global, de reducción de la pobreza y de protección ambiental. Se trata de rigideces que se proyectan en los roles que puedan tener el sector público y el sector privado en el futuro de la economía de Guayana, y de la corrección de las tendencias que derivan de la situación actual de la región en la producción de energía eléctrica y la minería.

Sería discutible si la idea de reactivar de inmediato las industrias básicas debería ser incorporada como propósito obligatorio (como una rigidez) de la política de corto plazo para sacar a Guayana de la depresión económica en que se encuentra. Sin restar la importancia que han tenido en el pasado las industrias del acero y el aluminio de la región para Guayana y para Venezuela, se considera que no hay bases para proponer algo así al equipo a cargo de la estrategia, debido a varias razones.

Una, la limitación de recursos públicos que habrá en el corto-mediano plazo para costear esa reactivación, a lo que se asocia la muy alta probabilidad de que esas empresas deban ser privatizadas. Otra, la necesidad de verificar si es económicamente factible corregir la obsolescencia tecnológica en la cual pueden haber caído esas industrias. La última es el hecho muy probable de que la demanda de energía eléctrica que se asocie a la reactivación de las industrias básicas, competirá desfavorablemente con la atención que habrá que dar en el corto plazo a la demanda de la población y del resto de las actividades económicas en todo el país.

A OBLIGACIÓN PRIORITARIA DE CONOCER Y ORDENAR EL TERRITORIO DE GUAYANA

La extraordinaria heterogeneidad en tipos de clima, substrato geológico, geofor-
mas, suelos y vegetación, que da lugar a diferentes paisajes y ámbitos de diver-
sidad biológica y ecológica, le confiere a Guayana una amplia gama de aptitudes
que requieren ser evaluadas para poder orientar el aprovechamiento sostenible
de sus diferentes recursos naturales.

Definir opciones de manejo para esa potencialidad tan diversa constituye por lo
tanto una necesidad que se expresa como precondition para iniciar la aplicación
de la estrategia de desarrollo sostenible, y como una rigidez que se debe impo-
ner a las políticas y programas de la estrategia desde el corto plazo.

Se trata de un reto formidable, ya que ordenar el territorio de Guayana es ha-
cerlo para casi la mitad del territorio nacional y este propósito implica, a su vez,
desplegar desde el corto plazo una enorme actividad pública que dimensione,
promueva y ejecute un programa de acciones sistemáticas en materia de inves-
tigaciones y estudios básicos.

En ese marco debe recibir especial consideración producir información e instru-
mentos reguladores para el manejo ordenado del amplio sistema de áreas de
administración especial, ABRAE, ya existentes en la región. Además del interés
científico y ecológico que ellas implican, ofrecen a través del ecoturismo, junto
a los demás paisajes, algunos únicos en el mundo, una de las opciones más
firmes de dinamización económica de bajo impacto ambiental con que cuenta
la región.

B EL SECTOR PÚBLICO Y LA INICIATIVA PRIVADA EN LA DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y EN LOS SERVICIOS A LA POBLACIÓN

Es razonable pensar, a partir de lo que acontece hoy, que el Estado venezolano tendrá limitaciones económicas muy importantes en el futuro, que le impedirán tener el papel que tuvo en el pasado, en cuanto a dinamizador de la inversión productiva y de acelerador del consumo privado a través del gasto y el empleo público. Es más, una fracción muy importante del gasto y la inversión pública de los primeros años de aplicación de la estrategia, tendrá que ser financiada vía nuevo endeudamiento externo, porque la restricción de divisas será muy seria en el horizonte de corto y mediano plazo.

Tanto el influjo de capitales privados para dinamizar la inversión productiva, como la contratación de nuevo endeudamiento por parte de Venezuela, tienen como requisito la implantación de reformas institucionales profundas en la manera como las políticas fiscales, monetarias y financieras del Estado son concebidas, implementadas y sujetas a seguimiento y escrutinio.

Por otra parte, los flujos de capitales del resto del mundo que requerirá Venezuela, no comenzarán a ingresar hasta que se renegocie la deuda externa, que tiene tramos impagos importantes y un volumen que equivalía casi al 200 % del PIB para el año 2018; y no se hará presente sin que se muestre un nuevo sistema regulatorio de la economía, que genere de nuevo en los mercados una confianza que se perdió hace tiempo.

Si bien las decisiones sobre las reformas y negociaciones mencionadas no competen al ámbito regional sino al nacional, el análisis de las tendencias que derivan de la *situación inicial* debe considerar explícitamente los requisitos mencionados.

En síntesis, toda opción de nueva dinamización productiva de Guayana, e incluso alguna parte de su inversión en infraestructura parecieran requerir de un rol protagónico de la inversión privada en el futuro. Adicionalmente, dado que el corto plazo estará muy influenciado por las tendencias, se requiere para él unos criterios que permitan establecer prioridades y límites de acción en el gasto y la inversión del Estado en la región.

Corresponde entonces a la caracterización de las tendencias económicas identificar planteamientos que se convertirán en límites obligados para la *imagen objetivo* y para las reformas y políticas de la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana, especialmente para el corto y el mediano plazo:

- ¿Cuáles objetos sociales deben tener prioridad y por cuánto tiempo en el gasto público de la región? ¿Subsidios para el consumo de hogares en pobreza: salud, seguridad social, educación, seguridad ciudadana, transporte?
- ¿Qué iniciativas basadas en experiencias guayanesas o de otras regiones venezolanas podrán implementarse en el corto y el mediano plazo para redu-

¿Se considera viable acometer proyectos de reestructuración urbana en barrios populares que combinen inversión privada y organización de unidades autogestionarias?

- ¿Es indispensable la privatización para mejorar los estándares de atención y atraer la inversión privada a las infraestructuras y servicios como transporte, electricidad y comunicaciones?
- ¿Es necesaria una reforma de los sistemas de seguridad social para garantizar la mejora de la cobertura a las familias trabajadoras? ¿Cómo asegurar altos estándares de servicios de estos sistemas limitando el subsidio público?
- ¿Cuáles son las reformas regulatorias necesarias para atraer nueva inversión privada a actividades sostenibles de explotación y procesamiento industrial de Guayana?
- ¿Se justifica emplear políticas públicas activas para promover la recuperación económica de Guayana a través del desarrollo productivo en sectores industriales, mineros y agropecuarios de Guayana (políticas industriales activas)? ¿Es compatible el empleo de políticas industriales activas y la pretensión de atraer nuevas inversiones privadas a los sectores productivos?
- ¿Qué tipo de políticas de incentivos del lado de la oferta (incentivos tecnológicos, ambientales, de creación de clústeres y tejidos de insumo-producto, por ejemplo) implementar en Guayana para atraer inversiones privadas?

Todo lo antes planteado tiene como telón de fondo la hipótesis de que Venezuela estará inserta en una economía global que seguirá funcionando fundamentalmente en modelos de mercado. Pero no es de extrañar que muchos países revivan políticas comerciales proteccionistas para recuperarse de la depresión económica que se está generando como consecuencia de la pandemia del COVID-19, lo que obviamente afectará a exportaciones originadas en Guayana.

En virtud de eso, una vez estén más claras las conductas que asumirán los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), será recomendable que el equipo encargado de la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana, al estudiar las tendencias, suponga una opción en la cual el entorno de políticas comerciales cambie de manera drástica; para así alimentar el *ejercicio de escenarios* que se plantea en el capítulo 5, con hipótesis que permitan plantear al menos uno en el cual Venezuela asuma ciertas políticas activas del lado de la demanda, incluidas algunas formas de protección comercial a los sectores productivos. En ese marco será útil responder preguntas adicionales como las siguientes:

- ¿Cuáles políticas de fomento del lado de la demanda cabe definir a nivel subnacional (protección comercial vía elevación de aranceles y/o licencias

de importación, por ejemplo), considerando los compromisos internacionales de Venezuela (OMC, Mercosur, por ejemplo)?

- ¿Qué tipos de políticas públicas de desarrollo productivo y de comercio internacional están esperando o solicitando los empresarios de Guayana? ¿Cómo deben decidirse esas políticas de haber discrepancia entre los intereses de empresarios de la región, por una parte, y los de los demandantes intermedios o consumidores finales de sus productos, por otra?

En fin, desde el análisis de la *situación inicial* y sus tendencias, es necesario discutir como asunto prioritario la vocación exportadora de Guayana, ya que de la propia restricción tendencial de divisas que sufrirá Venezuela y de las condiciones en las que se dé la recuperación de la economía mundial después de la pandemia del COVID-19, podrán surgir nuevas oportunidades y justificaciones para que la región confirme su especialización en la producción de bienes y servicios para la exportación.

C RECUPERACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO

La recuperación del sector eléctrico nacional es crucial para restaurar la calidad de vida de la población y normalizar el funcionamiento de la economía en todo el país. Guayana tiene las fuentes hidráulicas y la capacidad de generación hidroeléctrica instalada más grandes de Venezuela, por lo que es necesario dilucidar la situación actual y su proyección en lo inmediato para decidir el rol que tendrá la región como exportador de energía al resto del país, al menos en el corto y mediano plazo.

Existen estudios^{9,10,11,12} que plantean cómo recuperar el sector eléctrico para atender la demanda nacional incluida la de Guayana, los cuales deben ser analizados como parte de la definición de la *situación inicial* y sus tendencias.

Algunas de las conclusiones que ofrecen esos estudios, las cuales deben ser discutidas y validadas por el equipo a cargo de la estrategia, son las siguientes:

- Venezuela tiene instalados 36.000 MW de energía térmica e hidráulica, de los cuales se estiman económicamente recuperables 28.000 MW en un lapso de dos a tres años, lo que contribuiría a cubrir el crecimiento de las

9 González Urdaneta, G., A. Badillo, M. Lara *et al.*, 2019. *Plan 100 días Sector Eléctrico dentro de Energía*. VenAmérica. En: <http://venamerica.org/web/wp-content/uploads/2019/02/3-SECTOR-ELECTRICO.pdf>

10 AVIEM. «Sistema Eléctrico Nacional. Plan País». Revista AVIEM. Año 2, nro. 6, junio 2019.

11 Grupo Ricardo Zuloaga. «Resumen ejecutivo». En: *Acciones para la recuperación y modernización del servicio eléctrico en Venezuela*, 2018.

12 Lara Guarenas, Miguel and J. Aguilar Suárez. *Venezuelan Electric System Recovery Plan (VESRP) 3 year plan*.

demandas en un horizonte de planificación tal, que pospone la necesidad de nuevas inversiones hidroeléctricas. Ello permite evaluar la competitividad de estas últimas frente a opciones térmicas.¹³

- La central Tocomá es recuperable y conviene culminarla para disponer de todo el potencial del Bajo Caroní en un plazo manejable. Su entrada en operación puede traer importantes beneficios al sistema, sustituyendo parte de la generación térmica; sin embargo, dado que existen dudas en cuanto a su puesta en operación –por las fallas allí detectadas–, los expertos han recomendado acometer una auditoría técnica para determinar tal factibilidad y el monto adicional de las inversiones necesarias.
- Desarrollar futuros aprovechamientos hidroeléctricos del Caroní (Alto Caroní) implica inversiones que pueden no justificarse porque los precios de la energía producida no serían competitivos con los bajos precios del gas y de la energía solar y eólica.

D LA MINERÍA EN LA REGIÓN

Es un hecho que desde hace años proliferan en la región pequeñas explotaciones mineras desordenadas y otras que se hacen con grandes inversiones y con tecnologías que están produciendo pasivos ambientales de magnitudes descomunales y en muchos casos irreversibles, cuya corrección o minimización demandaría enormes cantidades de recursos en adición a una capacidad institucional que hoy pareciera no existir.

A lo anterior se suman dos hechos institucionales que han agravado la situación en los últimos años. Por una parte, el Estado abrió a la explotación privada nacional y extranjera –bajo regímenes regulatorios nada transparentes– una buena parte del territorio de Guayana, donde la más conocida es el llamado «Arco Minero del Orinoco». Por la otra, la tutela de las explotaciones mineras fue encomendada a la Fuerza Armada Nacional (FAN), institución cuya gestión suele hacerse opaca invocando el carácter estratégico de sus asuntos.

La combinación de los factores institucionales mencionados resultó útil a actores que terminaron asentándose en zonas de la región –muy ricas en minerales preciosos y estratégicos. Entre esos actores están grandes grupos económicos de países que mantienen una confrontación con potencias occidentales –en particular organizaciones originarias del Medio Oriente, acusadas de terrorismo internacional–, y bandas subversivas que operan en Colombia.

13 En Guayana existen otros ríos con elevado potencial hidroeléctrico, tales como Cuchivero, Suapure, Parguaza y Villacoa, que pueden contribuir al Sistema Eléctrico Nacional como al desarrollo industrial en Guayana.

Vistas desde un enfoque microeconómico, las explotaciones mineras comentadas aparentan una alta rentabilidad, pero desde la perspectiva de los intereses del desarrollo sostenible de Venezuela, ello podría no ser cierto. De hecho, la inclusión explícita de los costos ambientales que deben estar asociados a las medidas de prevención y recuperación del ambiente –y al uso de técnicas de explotación ambientalmente aceptables en las minerías actuales de oro, diamantes y coltán–, podrían seguramente determinar una realidad económica bien diferente a la que se difunde desde las instancias gubernamentales.

La corrección de las tendencias comentadas de la minería es muy importante para abrir los márgenes de maniobra que necesitará en el futuro la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana, pero tal corrección no estará libre de enfrentamientos políticos internos –aún después de superada la presente situación política; por ejemplo: con un sector de la FAN, o con las grandes empresas que hoy son del Estado y eventualmente serían privatizadas, o con grandes intereses de potencias internacionales que hoy participan en el negocio minero, o con las organizaciones terroristas y subversivas mencionadas.

Conocer bien lo que implican estas tendencias requiere recabar y procesar opiniones de especialistas en dos universos temáticos: temas del comercio internacional de minerales preciosos y estratégicos –para conocer las dimensiones y los intereses que representan las grandes empresas que están presentes en Venezuela–, por una parte, y por la otra, asuntos de geopolítica, inteligencia estratégica y lucha contra el crimen organizado; relacionados todos con el comercio internacional.

El poder relativo de los actores mencionados amerita pensar el tema de la minería como motivo de confrontaciones estratégicas al momento de estudiar los escenarios (ver capítulo 5), además de considerarlo en el análisis de tendencias derivadas de la *situación inicial*.

En fin, algunas interrogantes referidas a la minería, a responder en la definición de la *situación inicial* y sus tendencias son:

- ¿Es rentable la explotación minera actual al considerar los costos ambientales?
- ¿Es económica y políticamente viable el cortar abruptamente con los modelos de economía extractivista en la región, siendo que la exportación de minerales y derivados industriales de los mismos puede aportar volúmenes importantes de divisas que requiere el país?
- ¿Es la gran minería una solución al conflicto económico-ambiental para la región Guayana? ¿Es posible redireccionar y organizar social, económica y ambientalmente la pequeña minería?

- ¿Habrá que intensificar la prospección minera para poder conocer los verdaderos potenciales y diseñar regímenes regulatorios apropiados, o será recomendable desmotivarla para reducir la presión depredadora actual?
- ¿Es viable desterrar algunos patrones de explotación como la minería a cielo abierto; se considera factible el control de los mismos por vías tradicionales de vigilancia y represión a cargo de cuerpos de seguridad del Estado? ¿Se entienden como instrumentos útiles las posibles alianzas continentales con los Estados de Brasil y Colombia?
- ¿Es imaginable un conjunto de políticas que imponga desde el corto plazo costos crecientes a los productores, o que ofrezca incentivos para promover el cambio de modelo o el uso de tecnologías que controlen los daños ambientales? ¿Debe eso incluir a las minerías del hierro, el oro y la bauxita? ¿Qué otros mecanismos que pechen o desincentiven el daño ambiental pueden implementarse en esos sectores desde el corto plazo?
- ¿Se justifica individualizar el tema de la minería como uno sujeto a procesos geopolíticos internacionales, y si fuese así, sería conveniente definirlo como un sector «estratégico de seguridad nacional»? ¿O será peligroso hacerlo porque con ello puede hacerse aún más opaco su manejo?
- ¿Convendría asociar un objetivo de reducción drástica de la minería ilegal desordenada al cumplimiento de los compromisos de Venezuela en el Acuerdo de París 2015 (del Convenio Marco de Cambio Climático), considerando sus impactos sobre los enormes reservorios de CO2 de los bosques y suelos de la región? ¿Se considera que esa asociación le daría mayor viabilidad política al logro de aquel objetivo?

3 INSTRUMENTOS TÍPICOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Los instrumentos típicos con los que se implementa la estrategia de desarrollo son reformas sectoriales, políticas especializadas, proyectos y alianzas, entre otras acciones. En el proceso de preparación de la estrategia, la fuente original de propuestas acerca de esos instrumentos está en los grupos disciplinares, cuyas perspectivas suelen ser especializadas en lo ambiental, económico, social, cultural, jurídico-institucional, etc.

Como ha sido dicho antes, la complejidad de las realidades que se pretende cambiar, obliga a implementar conjuntos de instrumentos que las intervengan de manera totalizadora. Este capítulo ilustra estos propósitos.

3.1

LA NECESIDAD Y LAS OCASIONES PARA INTEGRAR CONJUNTOS DE POLÍTICAS

Una estrategia de desarrollo sostenible no puede ser concebida como una simple lista ordenada de políticas y proyectos, y mucho menos como una lista de iniciativas de inspiración puramente disciplinar o sectorial; sus objetivos deben ser perseguidos con conjuntos mutuamente coherentes de instrumentos cohesionados con la visión global y el objetivo transformador.

Concluida la caracterización de la *situación inicial* y sus tendencias, es deseable que los grupos disciplinares preparen –desde sus respectivas perspectivas– listas preliminares de propósitos (o fines) en los que cada uno de ellos ve «soluciones» para revertir o apoyar las tendencias, y grupos de reformas y políticas especializadas con los cuales cree posible implementar esas soluciones.

Contando con esas listas, es posible llevar a cabo una primera discusión integradora que conduzca a identificar de manera también holística unos primeros conjuntos mutuamente coherentes de políticas y reformas.

El segundo momento propicio para la integración trans y multidisciplinaria de instrumentos, se da cuando comienza la discusión de objetivos a largo plazo, con motivo de la construcción de la imagen objetivo, tratada en el capítulo 4, y el tercero, cuando se planteen *escenarios* que impliquen confrontaciones con «los otros».

Siguiendo una pauta similar a la comentada en el párrafo anterior, en esos dos momentos los diversos grupos disciplinares deben proponer instrumentos es-

pecializados para acercarse a objetivos de la imagen final perseguida, que se complementen mutuamente para constituir conjuntos coherentes a partir de la discusión. Pero, en el tercero, el referido a los *escenarios* en los cuales se consideren explícitamente confrontaciones con «los otros», la preparación de los conjuntos de instrumentos debe ir precedida de un análisis FODA (fuerzas, oportunidades, debilidades, amenazas) del conflicto. El cuarto momento oportuno corresponde a la preparación de la versión final de la propuesta de estrategia, lo que es tratado en el capítulo 6.

3.2

PROPÓSITOS E INSTRUMENTOS ESPECIALIZADOS Y SU INTEGRACIÓN

La lista –que sigue a continuación– de «propósitos» e instrumentos especializados de política y la propuesta de su integración (complementación mutua) que se muestran en el cuadro 3.1, solo tienen fines ilustrativos y no son exhaustivas; de hecho, constituyen solamente ejemplos para ilustrar la tarea más amplia que se propone realizar.

El ejemplo se dedica a los propósitos y los instrumentos que pueden aportar varios grupos disciplinares desde sus perspectivas, para entender las tendencias de la pobreza en la región e intentar modificarlas con miras a una reducción muy significativa en el largo plazo.

Como puede verse en el cuadro, sus columnas despliegan cuatro ámbitos disciplinares con ramas «especializadas» cada uno, basándose en una hipótesis sobre la composición del equipo, la que por supuesto debe ajustarse con base en la realidad del grupo de profesionales que lo compongan. En las filas del cuadro se muestran «propósitos» e instrumentos, cuya lista debe resultar de la comprensión que tengan los distintos grupos disciplinares. Las «x» en las celdas sugieren los casos en los que se espera puede haber contribuciones de los distintos grupos disciplinares. Nótese que hay instrumentos que se repiten en varias filas porque sirven a varios propósitos, y que un mismo instrumento puede recibir aportes de varios ámbitos disciplinares.

CUADRO 3.1. ILUSTRACIÓN DE APORTES DISCIPLINARES A PROPÓSITOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

APORTES POR ÁMBITOS DISCIPLINARES

PROPÓSITOS E INSTRUMENTOS	Económico		Social			Político institucional		Ambiental		
	E1	E2	S1	S2	S3	PI1	PI2	A1	A2	A3
Δ+ NIVEL EDUCATIVO										
Reforma de la educación básica				x			x			
Reforma de la educación técnica			x	x						
Capacitación en empresas			x	x						
Programas de economía solidaria			x			x	x			
Currículo formación en valores				x			x		x	
CAMBIO CULTURAL										
Currículo formación en valores				x			x		x	
Cooperación solidaria clase media						x	x			
Descentralización a municipios						x	x	x		
Formación ciudadana en DDHH				x		x	x			
Campañas de difusión de valores				x						
Propiedad privada tierra urbana				x			x	x		x
Δ+ EMPLEO DECENTE ¹⁴										
Empleo formal en la economía moderna		x	x	x						
Programas de economía solidaria			x			x	x			
Reforma del sistema de seguridad social		x			x			x		
Reforma de la educación técnica			x	x				x		
Reforma del régimen laboral		x	x					x		
AUTONOMÍA CIUDADANA										
Currículo formación en valores				x			x		x	
Formación ciudadana en DDHH				x		x	x			
Descentralización a municipios						x		x		
Propiedad privada tierra urbana				x			x	x		x
Programas de economía solidaria			x			x	x			
Δ+ OPORTUNIDADES PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA										
Reforma del sistema de seguridad social		x			x			x		
Acceso efectivo al sistema de salud						x		x		
Reducción de la inflación		x								
Reforma de la justicia y la seguridad ciudadana										
Propiedad privada tierra urbana				x			x	x		x
Reordenamiento urbano de los barrios populares					x					x
Mejora de las redes de infraestructuras urbanas					x	x				x
Disfrute sostenible del ambiente natural				x					x	x

14 La idea del empleo en condiciones de «trabajo decente» fue introducida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1987 y constituye hoy un concepto paradigmático de la economía del empleo, válido tanto para los trabajadores de la economía formal como para los de la economía informal, los trabajadores autónomos (independientes) y los que trabajan a domicilio. Implica la existencia de oportunidades suficientes del empleo mismo (posibilidades de trabajar), la remuneración, la seguridad en el trabajo y las condiciones laborales salubres, la seguridad social y el diálogo social

Leyenda de las especialidades en los ámbitos disciplinares	
E1: macroeconomía y empleo	P11: democracia, participación, derechos humanos
E2: economía sectorial y políticas productivas	P12: estructura del Estado y sistemas regulatorios
S1: educación y cambio cultural	A1: recursos naturales y ambiente
S2: servicios sociales a la población	A2: energía
S3: organizaciones comunitarias incluidas ONG	A3: ordenación territorial incluida la urbana

Se invita al equipo a cargo de formular la estrategia, a producir listas más completas para los diversos propósitos que identifique cuando esté estudiando las tendencias que derivan de la *situación inicial* y cuando esté iniciando las discusiones de la *imagen objetivo*

4 LA DEFINICIÓN DE LA *IMAGEN OBJETIVO* DE LA REGIÓN

La *imagen objetivo* de Guayana es el foco del momento normativo de la planificación estratégica situacional y debe responder a una visión compartida de lo que es deseable y se considera realista, en términos del desarrollo sostenible de la región. Definir ese desiderátum implica trasladarse al futuro para bosquejar el marco de referencia de la situación deseable, alcanzable a través de poner en marcha la estrategia dentro de un lapso fijado por el horizonte de planificación.

En el proceso de planificación pueden plantearse dos o más opciones de *imagen objetivo* para evaluarlas como parte de varios escenarios, pero al final debe decidirse cuál de las opciones evaluadas se propone como base de la estrategia de desarrollo sostenible.

Se desarrolla una primera aproximación de la *imagen objetivo* antes de haber realizado el ejercicio de *escenarios*, y una segunda más afinada una vez seleccionados los *escenarios* más probables, para dar origen a las versiones más verosímiles de los objetivos alcanzables –las que diferirán de las primeras versiones en alguna medida.

El presente capítulo ofrece algunas informaciones que pueden ser de utilidad para el equipo que formulará la *imagen objetivo* dentro de la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana.

La sección 4.1 siguiente presenta algunas indicaciones metodológicas generales sobre las condiciones que se debe cumplir en la definición de la *imagen objetivo*.

El texto 4.2, por su parte, presenta algunas ideas sobre lo que no debe faltar en la *imagen objetivo* de Guayana, considerando las características especiales de esta región y lo que Venezuela puede esperar como contribución de ella al desarrollo nacional para el horizonte de planificación.

La sección 4.3 ofrece de manera esquemática una compilación de ideas parciales y no sistematizadas sobre el desarrollo futuro de Guayana, las cuales han sido planteadas como deseables por actores regionales y nacionales en los últimos años.

Finalmente, la sección 4.4 ilustra con un ejemplo expresiones típicas de una *imagen objetivo* caracterizada en las dimensiones de lo económico, lo social y cultural, lo ambiental y lo institucional, propias de una estrategia de desarrollo regional, que pueden inspirar las formulaciones más precisas que debe tener la *imagen objetivo* a preparar para Guayana.

Una primera condición a precisar para la *imagen objetivo* de Guayana es que el horizonte para el cual debe ser definida no debe ser menor a 25-30 años, ya que el esfuerzo para alcanzarla implicará cambiar tendencias que se habrán consolidado por años y vencer otras oposiciones que tenderán a impedir los logros perseguidos –lo que requiere lapsos importantes para crear capacidades que pueden no existir o ser apenas incipientes al iniciar la aplicación de la estrategia.

Se sugiere, adicionalmente, considerar lapsos menores –por ejemplo de cinco y quince años– con el propósito de destacar situaciones intermedias en el horizonte, en las que se haya logrado debilitar tendencias contrarias e implantar o consolidar nuevos procesos coadyuvantes al logro de la *imagen objetivo*, o en las cuales se amerite evaluar los resultados de la estrategia e introducir modificaciones en sus políticas.

Progresando en mayores puntualizaciones, la *imagen objetivo* debe construirse definiendo objetivos deseables a largo plazo en lo económico, cultural y social, ambiental, político e institucional, compatibles con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS definidos por la ONU¹⁴ y más precisos que estos para que expresen una visión de las particularidades de la región y del país, y que consideren la dotación de recursos y otras ventajas comparativas con que cuenta la región así como aquellas capacidades y ventajas competitivas que irán siendo desarrolladas mediante la aplicación de la estrategia.

Se recomienda que los objetivos perseguidos en la *imagen objetivo* sean siempre expresados en términos cualitativos, y solo con relación a algunos rasgos económicos se aconseja emplear adicionalmente valores cuantitativos, preferiblemente ordinales, y se reitera la acotación de que las expresiones de la *imagen objetivo* a preparar deben representar las particularidades de lo que es la Guayana deseada, por lo que deben tener un nivel de concreción suficiente para ello.

Y para cumplir la condición de factibilidad, algunos rasgos de la *imagen objetivo* deben ser perfeccionados en iteraciones sucesivas del ejercicio de planificación, que consideren la influencia que lograrán efectivamente ejercer los actores que comparten los objetivos finales, frente a los actores y procesos no controlables o que adversan el propósito de alcanzar la *imagen objetivo*.

14 <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>14

¿QUÉ NO PUEDE FALTAR EN LA IMAGEN OBJETIVO DE GUAYANA?

La *imagen objetivo* de la región debe reseñar el funcionamiento de esta al final del horizonte de planificación, el que ha sido sugerido en 25 o 30 años, expresando lo que se habría logrado en las diversas dimensiones y relacionando esos logros con las reformas y políticas que habrían creado condiciones propicias para ellos.

La caracterización de la *imagen objetivo* debe reflejar, entre otros, rasgos del funcionamiento regional en ámbitos como los siguientes (con una concreción que permita diferenciar los cambios habidos a lo largo del tiempo transcurrido entre la *situación inicial* y la situación que estaría representada en la *imagen objetivo*):

- Cambios culturales y mejoras en la cohesión, la exclusión y las conductas sociales, la convivencia pacífica, la seguridad ciudadana, el disfrute de mejores servicios, y en general la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de toda la población.
- Logros en el conocimiento y el mantenimiento del capital natural y su diversidad, y en el conocimiento y vigilancia del sistema de áreas protegidas de la región, para asegurar la sostenibilidad de sus múltiples servicios ambientales.
- Logros en la ordenación del territorio que permitan una mejor ocupación espacial, un uso de las tierras en consonancia con sus aptitudes y una mayor sostenibilidad de los modos de su intervención y aprovechamiento –mejoramiento del ambiente en el que viven los distintos grupos sociales.
- Dinámica de la economía regional, incluyendo cambios en los procesos de diversificación, de densificación del tejido industrial, de progreso tecnológico y de mejora de la productividad; cambios en las relaciones económicas con el exterior y sus efectos en el bienestar de la población; participación del Estado y las iniciativas privadas en ese funcionamiento.
- Cambios en la relación geopolítica entre Venezuela, por una parte, y otros Estados o actores internacionales de talla continental o global, lo que debe incluir de manera destacada sus expresiones en la minería; y
- cómo cambiarían en la región la gobernanza, la autonomía ciudadana y la relación Estado-ciudadano; progresos habidos en el respeto y la protección de los derechos humanos, los sistemas regulatorios y las instituciones del Estado en los distintos niveles de gobierno.

En fin, la caracterización de la *imagen objetivo* debe mostrar el funcionamiento de la región en las circunstancias deseadas para el largo plazo, en las dinámicas económica, social y cultural, institucional y ambiental, y no rasgos estáticos correspondientes a la situación de un determinado instante en esos ámbitos.

Y cada región tiene unas particularidades o despierta en su gente unas preocupaciones específicas sobre el futuro que no deben dejar de expresarse en su *imagen objetivo* de largo plazo; lo que nos lleva a sugerir al equipo encargado de la estrategia que considere incorporar en dicha imagen cinco conjuntos particulares de ideas en los que se expresan peculiaridades de la región y legítimas inquietudes de la gente de Guayana.

La primera de ellas se comenta en el aparte «A» que sigue y tiene que ver con la sostenibilidad de los sistemas naturales de Guayana, únicos en el país, dada la dependencia que tendrá el desarrollo de Venezuela con respecto a sus servicios ambientales y a recursos como el agua, y considerando el peligro de que se hagan irreversibles algunos daños que vienen avanzando sobre ellos desde hace años, asociados a los modos extractivistas de producción.

La segunda idea se relaciona con un nuevo sistema de relaciones y reciprocidades entre Guayana y el resto del país, es decir, cambios en lo que podría esperar Venezuela de Guayana y lo que requeriría Guayana de instituciones nacionales en horizontes de mediano y largo plazo. Estos asuntos se comentan en el aparte «B».

El tercer tema que amerita estar sin falta en la *imagen objetivo* de Guayana se comenta en el aparte «C». Tiene que ver con un consenso que existe entre educadores, empresarios, especialistas en desarrollo y en economía y otros profesionales de la región, acerca de la necesidad de lograr un cambio cultural en la sociedad guayanesa, que supere patrones de conducta social que se oponen a las iniciativas de desarrollo.

El cuarto asunto se discute en el aparte «D» y se refiere a temas geopolíticos. Por una parte, se refiere a los cambios que Venezuela requiere para afirmar su soberanía en Guayana, particularmente en lo que tiene que ver con el funcionamiento de la minería, y aquellos que puede eventualmente requerir en la relación geopolítica con Brasil y Guyana, si fuese el caso, a través de emplear a la región de Guayana como palanca de los mismos.

Y finalmente, el quinto tema se discute en el aparte «E». Él se relaciona con el ámbito territorial que debe adoptarse para la región, y con la administración de la estrategia en ella, considerando la dificultad que puede estar implícita en esa gestión para una región territorialmente muy vasta, caracterizada por una gran variedad y complejidad de problemáticas.

Hay que comprender que el capital natural de Guayana –aprovechado de manera sostenible– puede asegurar buena parte del crecimiento económico y ser la fuente fundamental de servicios ambientales para las actuales generaciones de venezolanos –y para las de muchas décadas en el futuro. Su territorio comprende el mayor reservorio de recursos hídricos (más del 80 % del país), contiene grandes riquezas en minerales, en recursos forestales y de biodiversidad, en recursos escénicos y en contrastes fisiográficos y socioculturales.

Esas razones son suficientes para justificar que en todas las dimensiones de la *imagen objetivo* que se defina para Guayana se incluyan objetivos concretos de sostenibilidad ambiental, es decir, que en todas esas dimensiones se incorporen fines de protección y de aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, los recursos naturales y ecosistemas específicos.

En primer lugar, esta *imagen* debe asumir como objetivo alcanzar –en el tiempo que se estime posible– un equilibrio ecológico.¹⁵ Para una región en buena medida despoblada, matriz de una fracción muy importante del potencial hidro-energético del país, poseedora de una extensa superficie boscosa que alberga una rica biodiversidad amazónica –con formaciones edáficas altamente frágiles y una variedad de paisajes que la hacen particularmente atractiva al turismo–, mantener el equilibrio ecológico supone un objetivo prioritario.

Instrumentar lo anterior requiere tiempo y esfuerzos institucionales considerables, comenzando por incluir en los objetivos y políticas de todo el horizonte de planificación lo que fue expuesto en el aparte «a» de la sección 2.3 de este documento, donde se plantea alcanzar mucho mayor conocimiento del capital natural, crear una actividad permanente de investigación y ordenar el territorio.

En segundo lugar, se deben incorporar fines concretos de conservación y explotación sostenible del capital natural en las expresiones de la *imagen objetivo*, referidas a las industrias pesadas, a las manufacturas y servicios de exportación y

15 La consideración de la defensa del derecho a vivir en un ambiente ecológicamente equilibrado pasa por comprender a qué se refiere la noción de equilibrio ecológico y su relación con el sistema jurídico ambiental. La Ley Orgánica del Ambiente (2006), integra los conceptos de sano y seguro al de ecológicamente equilibrado y define al conjunto como: *Cuando los elementos que lo integran se encuentran en una relación de interdependencia armónica y dinámica que hace posible la existencia, transformación y desarrollo de la especie humana y demás seres vivos*. Una aproximación al cumplimiento del derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado puede establecerse según el grado de aplicación de instrumentos que procuran: evitar que se produzcan desequilibrios, mantener la movilización natural de poblaciones y especies en los ecosistemas; restablecer equilibrios o procurar nuevas posibilidades a la armonía natural. Los instrumentos a considerar son, entre otros: determinación de la capacidad de carga; constitución de corredores biológicos, restauración de ambientes degradados, recuperación de la calidad del agua, creación de nuevos ecosistemas. El equilibrio ecológico implica la relación bidireccional de la naturaleza con el hombre y viceversa, pero el hombre siempre procura el control de la interdependencia.

al turismo; a las actividades agrícolas y forestales y a los sectores de la minería, todos los cuales extraen recursos de la naturaleza o la intervienen directamente de diversas formas. Pero también ello debe aplicar a las demás actividades productivas, a los programas de mejoramiento de los servicios apoyados en infraestructura y a las iniciativas de nueva urbanización y construcción de hábitat, para las que se justifica el establecimiento de objetivos de economía circular.

Adicionalmente, se justifica estudiar en la *imagen objetivo* la viabilidad de una especialización regional basada en la generación y exportación de conocimientos relativos al capital natural, tema sobre el que se plantean interrogantes en el aparte «b» que sigue.

Las expresiones institucionales de la *imagen objetivo* deben, finalmente, contener fines concretos sobre reforma de los regímenes regulatorios de todos los sectores de actividad, que den soporte a todo lo anterior.

B **NUEVO SISTEMA DE RELACIONES ENTRE GUAYANA, OTRAS REGIONES Y AGENTES NACIONALES DE PODER**

Todas las regiones podrían tener algo que aportar al desarrollo del resto del país en términos de sus contribuciones al producto interno, de las exportaciones (región-país) de bienes y servicios especializados de alto valor, como podrían ser la tecnología incorporada en equipos y procesos, la educación superior y la investigación científica y los servicios ambientales, y en términos de los flujos netos de recursos por el pago de factores.

A su vez, todas esas regiones –y en particular las que más requieren apoyo para impulsar su desarrollo– esperarían aportes específicos que dependen de las decisiones de agentes privados que están en las regiones más ricas, o de actores que concentran la capacidad para decidir sobre inversiones en infraestructuras o cambios regulatorios, que suelen pertenecer al poder nacional.

Cambiar el modo del intercambio de la región de Guayana con esos agentes, sobre todo los del poder nacional, luce muy importante para el éxito de toda la estrategia, porque en muchos aspectos ella necesitará inversiones y reformas institucionales más significativas de las requeridas por otras regiones.

En términos de su incorporación como parte de la *imagen objetivo*, el cambio del estilo de las correlaciones puede verse en dos dimensiones distintas. La primera es la de elevar el poder de la región para decidir sobre su propio futuro y para negociar con agentes nacionales –ya que esto corresponde al ámbito de las reformas institucionales–, y la segunda es la de modificar los patrones fundamentales de flujos de Guayana al resto de Venezuela y viceversa.

En lo que respecta a la elevación del poder de negociación –a través de transformaciones institucionales–, se sugiere al equipo a cargo de la estrategia identificar las reformas más importantes que serían necesarias y analizar la viabilidad jurídico-política de aprobar en la Asamblea Nacional un régimen legal, compatible con la constitución, que delegue en un órgano regional *ad hoc* al menos un grupo de las decisiones más relevantes sobre reformas y políticas públicas a implementar en Guayana. Una figura de ese tipo que fuese considerada viable, deberá ser incluida como parte de la *imagen objetivo* en lo institucional.

En lo referido a las modificaciones de los patrones de flujos, buena parte de ellas pueden quedar expresadas a través de la especialización funcional de la región, la cual es un conjunto de ideas que no puede faltar en la *imagen objetivo*. Habrá que construir esas propuestas mediante discusiones del equipo responsable y expertos, tratando de responder a preguntas como las siguientes:

- ¿Continuará Guayana siendo una región exportadora de energía eléctrica generada de fuentes hidráulicas o de otras fuentes sostenibles?
- ¿Seguirá Guayana exportando bienes fuera de Venezuela y generando saldos netos de divisas para el país y de cuáles industrias o actividades mineras estamos hablando?
- ¿Podrá ser Guayana un proveedor nacional o internacional de materias primas provenientes del aprovechamiento sostenible de sus reservas forestales o del establecimiento y aprovechamiento de plantaciones?
- ¿Será viable que Guayana se transforme en un suministrador de alimentos tanto para la región, como para el resto del país, principalmente por el aprovechamiento de sus recursos pequeños? ¿Es la agricultura intensiva en insumos una opción viable en las tierras de la región Guayana, y de ser así, dispone la región de la infraestructura de agrosuporte?
- ¿Qué papel jugarán los servicios ambientales que provee la región para el resto del país? ¿Se considera viable especializar la región en investigaciones y generación de tecnologías relacionadas con el capital natural o en exportación de servicios de ingeniería y consultorías especializadas para el manejo sostenible del mismo? ¿A través de qué políticas es factible promover centros de investigación y consultorías como esas? ¿Qué tanto los productos de información y nuevos conocimientos científicos y tecnológicos pueden ser aprovechados por los venezolanos fuera de Guayana?
- ¿Se considera viable (y por lo tanto podría plantearse en la *imagen objetivo*) establecer acuerdos con universidades y centros de investigación del resto del país y de otros países para desarrollar agendas de investigación en conjunto con universidades y centros de la región?

En cierta medida, las modificaciones de los patrones de flujos, especialmente los flujos de inversiones hacia Guayana y los flujos de conocimientos implícitos en las alianzas para agendas de investigación, dependerán de reformas en regímenes regulatorios y políticas públicas, como pueden ser las nuevas políticas industriales. Todas ellas serían «aportes del resto del país», que pueden ser optimizados en favor de Guayana si se logra la descentralización de decisiones sobre reformas institucionales, regímenes regulatorios y políticas públicas hacia entes de la región.

C CAMBIO SOCIOCULTURAL EN LA IMAGEN OBJETIVO

Es improbable el éxito de una estrategia de desarrollo sostenible, en Venezuela y en particular en Guayana, si no se promueven cambios importantes en los patrones culturales prevalecientes, que llevan a la irresponsabilidad personal frente a las obligaciones; a la desmotivación por el esfuerzo propio y por la productividad en las relaciones laborales; a la dependencia de iniciativas de terceros y a la incorporación a cadenas clientelares; a la indisciplina social, al relajamiento en los límites morales y a la aceptación de «la trampa» como forma de vida.

En función de lo anterior, debe ser parte de la *imagen objetivo* un cambio cultural tendente a promover patrones de conducta basados en valores de honestidad, autonomía, responsabilidad, cooperación y productividad. Tal cambio debe ser el resultado de aplicar por largo tiempo y de forma sostenida, innovaciones en la educación formal, programas de cooperación entre grupos sociales, reformas del Estado para la descentralización y la participación ciudadana a nivel local, reformas del sistema de justicia y otros medios.

Lograr este cambio será imprescindible para reducir la pobreza, elevar la productividad general, hacer exitosa la democracia, elevar la cohesión social y mantener la paz.

D CAMBIOS GEOPOLÍTICOS

Sería lógico ver a la región desde perspectivas geopolíticas, siendo Guayana una de frontera en la cual actúan otros estados, con inmensas riquezas naturales cuyos ecosistemas, recursos y territorios pueden sufrir y han sufrido invasiones, ocupaciones ilegales, asentamientos de aventureros y explotación furtiva de recursos.

En términos concretos, se sugiere al equipo a cargo de la estrategia, considerar de manera explícita el espíritu y la letra de lo dicho, incluyendo la afirmación de la soberanía en el manejo de todos los recursos –en particular de la minería

por razones comentadas en secciones anteriores–, y el mayor aprovechamiento de instrumentos y oportunidades de cooperación internacional –disponibles a través de la diplomacia–, así como plantearse al menos una opción especial de *imagen objetivo*, en la cual el desarrollo sostenible de Guayana sea un instrumento activo para la realización de los intereses geopolíticos de Venezuela.

Hay características de la región que justifican un enfoque como el sugerido, sobre todo las que destacan su importancia ambiental y ecológica; el hecho de que ella comparte aguas transfronterizas con nuestros países vecinos; que es una parte relevante –en lo ambiental y ecológico– de la cuenca amazónica; que cuenta con un patrimonio cultural que Venezuela no ha valorizado aún, y región en la cual Brasil mantiene una estrategia geopolítica activa desde hace muchas décadas y Guyana comienza a tenerla en años recientes.

Las aguas transfronterizas pueden ser una fuente de cooperación. Eso se evidencia actualmente en el aumento del número de iniciativas –relativas a instituciones y regímenes de gestión de cuencas fluviales– comprometidas con la gestión bilateral y/o multilateral de los recursos hídricos compartidos.¹⁶ De hecho, Venezuela es parte del Tratado de Cooperación Amazónica desde 1978,¹⁷ y mantiene mecanismos *ad hoc* de cooperación con Colombia para la gestión de sus ríos transfronterizos.

En síntesis, que en Guayana hay una serie de situaciones que le dan a su territorio una importancia clave para Venezuela desde una perspectiva geopolítica.

- Las cuencas de los ríos Orinoco y Amazonas son transfronterizas, mientras que la parte alta de la cuenca Cuyuní-Esequibo está ubicada en territorio venezolano y la superficie restante en el territorio Esequibo –actualmente en reclamación.
- Alberga una enorme dotación de recursos que tienden a hacerse escasos a nivel nacional y global y, por lo tanto, deben considerarse estratégicos (minerales, agua, energía, biodiversidad), y cuya intervención se ha intensificado en los últimos tiempos sin que Venezuela cuantifique los beneficios involucrados o ejerza control real sobre ella.

16 Cuencas transfronterizas de América [<http://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Trasvases/monograficocuenas2012/introduccion.html>]

17 El tratado prevé la colaboración entre los países miembros para promover la investigación científica y tecnológica y el intercambio de información; la utilización racional de los recursos naturales; la libertad de navegación de los ríos amazónicos; la protección de la navegación y del comercio; la preservación del patrimonio cultural; los cuidados con la salud; la creación y operación de centros de investigación; el establecimiento de una adecuada infraestructura de transportes y comunicaciones; el incremento del turismo y el comercio fronterizo. Todas estas medidas deben desarrollarse mediante acciones bilaterales o de grupos de países, con el objetivo de promover el desarrollo armónico de los respectivos territorios. OEA. 1993. Programas Binacionales de Cooperación Fronteriza. Un Modelo para el Desarrollo de la Amazonía. [<http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea08b/begin.htm#Contents>]

- Contiene fronteras vivas con Colombia, Brasil y Guyana, en las cuales se vienen dando procesos económicos ilegales basados en la explotación y extracción de recursos y en comercio de drogas.
- Tiene en la minería un conjunto de procesos que parecieran responder a intereses extracontinentales, de grandes empresas y de grupos irregulares y terroristas; así como a intereses espurios de sectores institucionales del Estado mismo; y
- posee potencial de navegación fluvial y de interconexión con el resto de Suramérica.

Adicionalmente podría estudiarse, como se ha dicho, que la *imagen objetivo* otorgue a Guayana un rol activo en la realización de los intereses geopolíticos de Venezuela, y a esto van dirigidas las preguntas que se sugiere responder a continuación. Pero aun si no se plantea tal opción, algunas de esas preguntas requieren respuesta, tanto en la etapa de *imagen objetivo* como al estudiar los *escenarios* a los que se dedica el capítulo 5.

- ¿Cuáles pueden ser las consecuencias geopolíticas de abrirle a Guayana una ventana fluvial-marítima activa hacia el Atlántico?, ¿cuáles las de una interconexión fluvial con el resto de Suramérica? ¿Cómo se verían afectados los desarrollos del Roraima y el Amazonas brasileño y cómo podría reaccionar Brasil por una acción venezolana como la que se menciona?
- ¿Qué otras fuerzas dinámicas, productos, servicios o demandas, puede originar Guayana dentro del contexto continental y específicamente de un mercado integrado latinoamericano?
- ¿Qué efectos potenciales de tipo demográfico, económico y de ocupación del territorio tendrá la actividad minera fronteriza en Brasil, Guyana y Colombia sobre la región? ¿Cuáles serán los efectos que tendrán sobre la región las explotaciones petrolíferas de Guyana?
- ¿Serán los desarrollos de Manaus y Boa Vista cruciales para el desarrollo de Guayana, y si fuera así, en qué sentidos?
- ¿De qué modo se pueden interrelacionar las ciudades de Guayana –de los ejes Orinoco y Alto Orinoco– con sus pares colombianas?

ÁMBITO GEOGRÁFICO Y ADMINISTRATIVO DE LA REGIÓN

La región comprende actualmente, además del estado Bolívar, los estados Amazonas y Delta Amacuro; es muy vasta territorialmente y está caracterizada por una gran variedad y complejidad de problemáticas.

Hacer viable la implementación de la estrategia requiere definir un ámbito geográfico y político apropiado. De aquí que se plantee al equipo encargado de la estrategia analizar opciones sobre dichos ámbitos y proponer la que resulte más ventajosa como parte de la *imagen objetivo*. Los comentarios que siguen ofrecen alguna información que puede ser de utilidad, basados como están en intercambios de opiniones entre expertos de ordenación territorial. De acuerdo con estos, parece que lo más apropiado para la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana sería restringir la región al estado Bolívar y al territorio inmediato de la margen izquierda del río Orinoco –el cual ya tiene articulación económica y social con el sistema de ciudades guayanés–, y estudiar con mayor cuidado si conviene o no incorporar a ella el eje de desarrollo Orinoco-Apure. Pero si bien la definición del ámbito de la región debe considerar las dinámicas internas, las conexiones con las zonas de influencia y los intercambios con el resto del país y del mundo –para lo cual debe apoyarse en opiniones de expertos–, la decisión debe ser consensuada entre actores regionales y nacionales.

Algunas de las cuestiones que se sugieren para abrir una discusión fructífera sobre el ámbito regional de la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana son las siguientes:

- ¿Cuáles opciones de configuración geográfica hacen posible optimizar los vínculos entre entidades menores bajo una estrategia de desarrollo sostenible, considerando las particularidades económicas y sociales y las determinaciones históricas, culturales y biofísicas de dichas partes?
- ¿Qué ventajas y desventajas económicas y de gestión de la estrategia implica considerar parte de la región a la llamada Faja Petrolífera del Orinoco? ¿Es realista considerar el sur de los estados Guárico, Anzoátegui y Monagas como área de influencia económica para y de la región de Guayana? ¿Con qué complementariedades de actividad económica se sustentaría tal consideración?
- ¿Es la definición del ámbito geográfico y político un sustrato eficaz para sustentar políticas y otras acciones que permitan equilibrar los impactos positivos en los estados que integran la región, a los fines de minimizar el desequilibrio existente hoy? ¿Cuál configuración de la región favorecería más el propósito de mejorar las conexiones económicas que se dan dentro de los estados y entre ellos?

- ¿Qué papel puede jugar el eje de desarrollo Orinoco-Apure de ser incorporado a la región? ¿Cuáles ventajas y desventajas económicas y de gestión de la estrategia aportaría su inclusión?

Sobre el eje Orinoco-Apure cabe exponer que el proyecto así designado fue concebido a fines del siglo XX con dos fines: consolidar el desarrollo a lo largo del recorrido de los dos ríos, conectando los polos de San Cristóbal y Ciudad Guayana y sus respectivos *hinterlands*; y posicionar a Venezuela en la frontera suroriental de Colombia tratando de recuperar el espacio comercial tradicional que alguna vez tuvo el estado Barinas con Europa a través de la vertiente Atlántica.

Para decidir acerca de incorporar o no el eje Orinoco-Apure a la región, es preciso evaluar las bondades y fallas del proyecto, incluyendo la visión a largo plazo sobre la cual se sustentaba, a la luz de las realidades y concepciones actuales del desarrollo regional y del comercio internacional, al margen de que esas consideraciones no hubiesen sido comprendidas por los políticos que debían decidir sobre el proyecto a principios del siglo XXI.

4.3

ALGUNAS PROPUESTAS PROVENIENTES DE ACTORES REGIONALES Y NACIONALES

A lo largo de las dos últimas décadas, diversos actores nacionales y regionales han planteado visiones parciales sobre el desarrollo futuro de la región; enfoques sobre la especialización económica de exportación, sobre la ordenación territorial, sobre equidad social y sobre condiciones ambientales, que a veces se ofrecen como mutuamente excluyentes, otras veces como complementarias y algunas como contradictorias.

Todas esas visiones tienen partidarios y detractores; se ofrecen aquí como información básica no sistematizada, que podría inspirar propuestas parciales para la *imagen objetivo*:

- Una región motorizada por un importante polo de industrias pesadas e intermedias orientadas al mercado nacional y foráneo.
- Un territorio donde las comunidades locales (criollos e indígenas) vivan con equidad, con respeto de los derechos humanos y reconocimiento de la diversidad cultural; con pleno acceso a los servicios de salud, vivienda, educación y seguridad, y con fuentes de empleo suficientes, dignos y permanentes.
- Una región que se apoya en un sistema de ciudades modernamente interconectadas, en la cual se promueve la competitividad, que experimenta un

crecimiento urbano ordenado, ambientalmente concebido y buenos estándares de servicios públicos para toda la población.

- Una región que aprovecha su potencial hídrico para abastecerse de energía y exportar electricidad al resto del país e inclusive al Brasil.
- Una región que incentiva el aprovechamiento del potencial minero basado en sistemáticos estudios geo-exploratorios (prospección minera), en armonía con el medio ambiente; que ha prohibido y erradicado la minería a cielo abierto.
- Una región con sistemas de producción agroforestal, agrosilvopastoril y con aprovechamiento adecuado de los recursos no maderables del bosque, líder en la transformación y comercialización de productos agrícolas, pecuarios y acuícolas, en armonía con la conservación del ambiente.
- Una mega reserva de servicios ambientales para el país, con programas de gestión y desarrollo bajo el enfoque de sostenibilidad.
- Una región ordenada territorialmente, con una zonificación en estrecha relación con las aptitudes de las tierras y sus recursos naturales, con sus servicios ambientales y con las necesidades de las poblaciones locales. Una región que dispone de planes de gestión de sus cuencas hidrográficas, de sus recursos de biodiversidad y con programas de prevención y control de desastres socio naturales.
- Una región que posiciona sus recursos turísticos con una adecuada prestación de servicios bajo los principios y normas del desarrollo turístico sostenible y considerando la recuperación de las tradiciones ancestrales de las comunidades indígenas.
- Una región con una eficiente y adecuada integración vial, fluvial, aérea y de comunicaciones a nivel regional y nacional.
- Un territorio vigilado y monitoreado ambientalmente con procedimientos modernos, en lo administrativo y lo legal. que sean cónsonos con sus particularidades socioambientales.
- Un territorio cuyas áreas sujetas a administración ambiental (ABRAE) están debidamente ordenadas territorialmente, resguardadas y con recursos y programas de vigilancia, monitoreo y estudios e investigaciones, que soporten y hagan autónoma y sostenible su gestión.
- Un territorio con fronteras resguardadas y económicamente activas.

Las expresiones que se ofrecen en la presente sección son solamente ilustraciones de una forma como convencionalmente se describe una *imagen objetivo* en los ejercicios de planificación estratégica.¹⁸ En las narraciones de los recuadros 4.1 a 4.4 se ha supuesto que la realidad se comportó como buscaba la estrategia de desarrollo.

A ILUSTRACIÓN DE UNA *IMAGEN OBJETIVO* DE LA REGIÓN EN LA DIMENSIÓN ECONÓMICA

RECUADRO 4.1
RELATO DEL FUNCIONAMIENTO IMAGINARIO DE GUAYANA EN 2045¹⁹

A los 25 años de implementación de la estrategia de desarrollo sostenible, la región vive un crecimiento económico sostenido con muy baja inflación, el cual genera muchos empleos en condiciones de trabajo decente y muchas oportunidades de emprendimiento, cuyos componentes de remuneración a factores han sido capaces de hacer crecer el consumo de los hogares, de financiar buena parte de las necesidades de la inversión productiva dirigida a servir las demandas regionales de bienes y servicios, y de dar soporte a una notable elevación de la calidad de la vida urbana.

La composición de las exportaciones de Guayana ha variado en el tiempo para ver reducido a un mínimo el comercio de minerales brutos. Muchas empresas, exportadoras y de mercado regional, participan en clústeres en los que participan empresarios y emprendedores privados, organizaciones autogestionadas de la economía popular y la economía solidaria, y entes de los gobiernos regional y local. Todas las actividades productivas modernas dirigidas al mercado regional actúan de manera creciente bajo una lógica de economía circular.

El funcionamiento descrito de la economía se ha consolidado gracias a reformas que comenzaron a implementarse al darse inicio a la aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana, a principios de la década de 2020.

Esas reformas consolidaron un régimen institucional de amplia libertad económica, de promoción y protección de la libre competencia, de incentivo a la productividad en las reglas que fundan la relación entre empleadores y trabajadores y de protecciones efectivas a la propiedad, los derechos de los trabajadores y consumidores y los valores ambientales (ver también el aparte «c», recuadro 4.3 de esta misma sección); a la vez que se introdujeron políticas de competitividad para el desarrollo sostenible, es decir, políticas que no pretendieron proteger de la competencia a los productores ni se redujeron a objetivos microeconómicos, sino que estaban explícitamente dirigidas al crecimiento sistémico de la economía y a fines de desarrollo humano y de sostenibilidad ambiental, que se apoyan en la innovación y en la elevación del valor agregado de conocimientos.

18 Es común que las *imágenes objetivo* y los *escenarios* de estos ejercicios se planteen como «narraciones realísticas» hechas desde el futuro, explicitando relaciones importantes que hay entre los objetivos logrados (perseguidos), por una parte, y por la otra, conjuntos integrados de políticas, propios de la estrategia, los cuales habrían contribuido (podrían contribuir) a llevar la región al estado de funcionamiento que se describe.

19 El «Anexo I» contiene una narración imaginaria más detallada de la imagen objetivo, resultante de un ejercicio realizado por especialistas de diversas disciplinas. Los textos de los recuadros 4.1 a 4.4 de la presente sección son extractos del mencionado anexo.

B ILUSTRACIÓN DE UNA IMAGEN OBJETIVO DE LA REGIÓN EN LA DIMENSIÓN SOCIOCULTURAL

RECUADRO 4.2

RELATO DEL FUNCIONAMIENTO IMAGINARIO DE GUAYANA EN 2045

A los veinticinco años de aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana, la conjunción del dinamismo económico y la mejora de la calidad de la vida, por una parte, y por la otra, las reformas y procesos de cambio social y cultural, ha traído como resultado que la región haya visto reducirse la pobreza a menos de 25 %, desde un nivel superior al 70 % que tenía al comienzo de la década de 2020. Que se hayan erradicado casi enteramente todas las formas de exclusión social; que se hayan abatido los índices de violencia que eran de los más altos del país; y que, en síntesis, se están haciendo realidad en Guayana, tanto el progreso en libertad, como una nueva cohesión social que desvanece progresivamente la confrontación entre clases que había sido promovida activamente en las dos primeras décadas del siglo XXI.

La elevación de los salarios reales –con la introducción de la nueva dinámica económica, la descentralización, la reforma de la seguridad social y las transformaciones de la administración pública– ha dado frutos. Se fue logrando progresivamente el acceso de todos los hogares a la seguridad alimentaria, la salud y el disfrute de un hábitat digno. Han progresado, hasta los niveles municipales, las reformas que instituyeron fondos de recursos exclusivamente dedicados a la creación de capacidades –limitando así los márgenes de los gobiernos y los partidos para la manipulación populista.

La educación y la formación en valores –asumidas como estrategias desde la década de 2020 en muchos ámbitos– también contribuyeron a estos cambios. Desde que comenzó la implementación de la estrategia, sus procesos de reforma hicieron efectivo el acceso de todos los niños y adolescentes a oportunidades de educación de calidad, en las cuales –además del aprendizaje instrumental para la vida– tuvo especial prioridad la formación en valores de autonomía, disciplina, productividad y responsabilidad, honestidad y cooperación.

Fueron implementados y sostenidos en el tiempo varios programas de economía popular y economía solidaria en los barrios populares de la región, enmarcados en valores similares; se promovieron por años programas de cooperación solidaria entre grupos de la clase media y comunidades pobres, basados en actividades que hacían explícitos esos mismos valores; y muchas organizaciones de la sociedad civil han mantenido por más de dos décadas campañas sistemáticas dirigidas también a ese tipo de formación en la ciudadanía y a promover que esta reclame activamente el respeto a su autonomía y a sus derechos humanos.

C ILUSTRACIÓN DE UNA IMAGEN OBJETIVO DE LA REGIÓN EN LA ESFERA AMBIENTAL

RECUADRO 4.3

RELATO DEL FUNCIONAMIENTO IMAGINARIO DE GUAYANA EN 2045

Después de la aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible durante veinticinco años, la región logró frenar y en algunos aspectos revertir el avance de la lógica extractivista que había durante el siglo pasado y las primeras dos décadas de este; se introdujeron con éxito prácticas productivas y modos de intervención del capital natural que preservan el valor de los ecosistemas y de los recursos naturales; se convirtió en un destino mundial del ecoturismo y el turismo de aventura, y consolidó un clúster innovador que genera nuevo conocimiento y exporta servicios especializados relacionados con el desarrollo sostenible.

La actividad minera en Guayana erradicó la explotación áureo-diamantífera a cielo abierto, itinerante e ilegal, y el uso de mercurio. Para todos los minerales, la explotación se realiza desde hace años con base en geo prospecciones sistemáticas, cuya información permitió representar y georreferenciar cartográficamente la localización de los diferentes tipos de yacimientos y la estimación precisa de los tenores y reservas disponibles y a partir de los resultados y condicionantes establecidos en los estudios de impacto ambiental.

Los procesos de rehabilitación del entorno natural se han convertido en práctica generalizada en la región, hechos en forma paralela a la explotación y no al momento del cierre de las minas, basados en estudios técnico-científicos en los que participan centros de investigación y empresas de consultoría especializada de la región, del país y de otras partes del mundo.

Similares resultados comienzan a evidenciarse en los últimos siete años, a consecuencia de la maduración de los incentivos a las prácticas de economía circular que comenzaron a introducirse a finales de la década de 2020. Los porcentajes de expansión de la huella ecológica de la industria de la construcción, del sector inmobiliario y de las industrias tradicionales vegetativas (alimentos, bebidas y tabaco, madera y muebles), han sido muy inferiores al incremento porcentual de sus ventas en los siete años comentados.

La región promovió desde la década de 2020 el funcionamiento de centros de investigación dedicados a temas del medio ambiente e implementó normativas que fueron progresivamente obligando a las empresas de todo tipo a reducir los impactos ambientales e incentivándolas a hacer aportes en favor de la sostenibilidad. En adición a haber contribuido estas políticas a la introducción de prácticas sostenibles en las actividades productivas y en el funcionamiento de las ciudades, ellas propiciaron la consolidación en Guayana de un robusto clúster innovador en materia ambiental, que ha desarrollado tecnologías sostenibles para la producción masiva y distribuida de energía y para el ahorro de la misma en edificaciones.

El seguimiento de los índices ambientales de las empresas industriales de la región muestra que desde hace algo más de diez años, los logros económicos evidenciados en elevaciones del consumo familiar, de la productividad y de la diversificación, se han basado en prácticas que redujeron los impactos ambientales por unidad de valor bruto de la producción y por unidad de valor agregado.

La planificación del ordenamiento territorial se hizo sistemática desde la década de 2020 y cubrió progresivamente toda la extensión de Guayana, lo que se apoyó en criterios integrados geoambientales, antropológicos, geoeconómicos y geopolíticos, considerando entre otros factores la salvaguarda de la biodiversidad y sus servicios ambientales, la protección y ordenación de las cuencas, el fortalecimiento de un sistema de ciudades y espacios rurales que apoye a las actividades humanas, y la afirmación de la soberanía.

Se hizo realidad en Guayana una política territorial adaptada a las particulares condiciones de la mayor parte del área, con su ocupación ancestral por comunidades indígenas, donde ocurren modos de delimitación espacial tradicionales como las capitanías indígenas con formas de gobierno local legamente establecidas e instrumentadas por los criollos igualmente desde hace varios siglos.

La ordenación reconoció la importancia del territorio para el bienestar material, social, económico y espiritual de los pueblos indígenas, siendo que el espacio físico y simbólico da sustento a sus identidades étnicas, cosmovisiones y modos de vida; precisamente porque las culturas indígenas reflejan su territorialidad.

Las cuencas fueron objeto especial de ordenación, reconociendo su valor como instrumento de gestión ambiental a diferentes niveles de concreción, con un creciente nivel de detalle a medida que se fue mejorando la información cartográfica. En sus planes de ordenamiento fueron incluidas consideraciones para preservar el potencial de generación hidroeléctrica, para promover el ecoturismo y para garantizar un hábitat sostenible a las comunidades indígenas dispersas.

La gestión territorial se ejerce actualmente en la región de modo de garantizar la integridad de las áreas naturales protegidas, pero también de asegurar la sostenibilidad de los usos económicos de la tierra en agricultura, ganadería, minería, ecoturismo, y el funcionamiento seguro del sistema de ciudades y las redes de infraestructuras, conforme a las disposiciones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y el sistema jurídico institucional que lo soporta.

D ILUSTRACIÓN DE UNA IMAGEN OBJETIVO DE LA REGIÓN EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL

RECUADRO 4.4

RELATO DEL FUNCIONAMIENTO IMAGINARIO DE GUAYANA EN 2045

En el último cuarto de siglo, la región de Guayana ha perfeccionado su institucionalidad en muchos aspectos, y se ha beneficiado de reformas institucionales de ámbito nacional.

Tres reformas político-institucionales que fueron implementadas en la década de 2020, han tenido un rol destacado en todo ello. Una es la referida al ámbito geográfico y político de la región, que ahora integran el estado Bolívar, un territorio ubicado en la margen izquierda del río Orinoco y parte del espacio que antes se conoció como el Eje Orinoco-Apure. Otra es referida a la definición de un régimen general para la minería que la considera un sector de interés geoestratégico sujeto al poder civil y bajo el escrutinio de la ciudadanía. La tercera fue la creación de la nueva Corporación de Desarrollo de Guayana, ente de concertación público-privada al que se transfirieron poderes y se delegaron otros desde el nivel central de gobierno.

Esas tres reformas han permitido promover activamente la complementariedad entre las subregiones de Guayana, así como decidir e implementar ciertas políticas sectoriales cuya instrumentación antes estuvo concentrada en el Gobierno nacional.

Por ejemplo, han sido muy exitosas en Guayana: la estrategia de transversalización de la política ambiental en todos los sectores, la de cambio cultural y progreso social, y la de armonización de varias políticas nacionales para consolidar los clústeres que fueron mencionados en el aparte dedicado a los logros de la economía. Obviamente, en adición a la capacidad de la nueva institucionalidad de Guayana, esos logros se apoyaron en la nueva política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación que se sustenta en la Ley Orgánica respectiva, en las reformas de la Ley de Universidades y en los nuevos marcos regulatorios de la economía, todos ellos aprobados por la Asamblea Nacional en la década de 2020.

Por último, puede afirmarse que en los últimos veinticinco años, como resultado de las reformas institucionales nacionales y regionales, y del poder ampliado de los ciudadanos para hacer contraloría de las políticas, se ha avanzado en Guayana en el goce de la democracia y la libertad real de las personas; en asegurar el rol subsidiario del Estado frente a las iniciativas de los ciudadanos; en elevar el disfrute de los derechos humanos y el acceso a la justicia y las libertades políticas; y en aumentar la legitimidad y la rendición de cuentas de todas las políticas y acciones del Estado

El diseño de la estrategia de desarrollo sostenible para Guayana ha de considerar los *escenarios* en que ella podría ser implementada. De hecho, el ejercicio de estos se encuentra en el centro de la planificación estratégica situacional.

La probabilidad de ocurrencia de cada uno de ellos y la influencia que tengan ciertos procesos pertenecientes a los mismos sobre las iniciativas que persiguen alcanzar la *imagen objetivo*, aportarán valiosa información para el último paso del ejercicio, que consiste en el diseño acabado de la estrategia, en términos de la combinación de reformas y políticas que habrá que implementar en el tiempo para aproximarse a aquella imagen y en afinar sus resultados.

En la sección 1.4 se comentaba que el poder de la planificación para influir en el futuro tiene límites, ya que siempre hay tendencias no controlables por él y puede haber fuerzas («los otros») que confronten de manera consciente los intereses de desarrollo de la región.

Entre las muchas formas de emplear *ejercicios de escenarios* en la planificación estratégica, hay dos que podrían ser calificadas como clásicas, particularmente relevantes en el caso de una estrategia de desarrollo regional. La primera de ellas es aplicada comúnmente cuando la estrategia que se promueve debe realizarse en medio de tendencias de contexto generadas por procesos que no controla ningún grupo de actores en particular; la segunda suele usarse cuando la estrategia debe además enfrentar las iniciativas de actores que se oponen, conscientemente y con un poder relevante, a la estrategia o a una parte importante de ella («los otros»).

En el primer caso, los *escenarios* se formulan como combinaciones de las situaciones y tendencias de contexto –que la estrategia debe sortear o intentar torcer– y se suele escoger «el escenario más probable» –en función del cual se perfecciona la estrategia.

En el segundo caso, es decir, cuando existen las tendencias de contexto, pero además es muy relevante el poder relativo de «los otros», se diseña la estrategia para reaccionar a los movimientos de estos últimos e incluso adelantarse a ellos, y se suele emplear la técnica de *escenarios* de una manera diferente, buscando que la estrategia tenga una gran flexibilidad para ajustarse a varios de los «escenarios más probables». Esto requiere de un manejo muy amplio y dinámico de información y estar en capacidad de decidir en cualquier momento los ajustes necesarios en respuesta o en previsión de las acciones de «los otros».

La introducción de esos factores de ajuste complica esa clase de uso de los *escenarios* para los fines perseguidos con la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana.

La sugerencia metodológica que se hace al equipo encargado de la estrategia consiste en seleccionar el escenario más probable o los dos más probables, y que se realicen análisis particularizados de aquellas confrontaciones que se consideren muy relevantes; análisis que deben identificar claramente a los actores que se oponen a la estrategia («los otros»), caracterizar sus propensiones y agendas, y precisar las reformas, políticas y proyectos con los cuales la estrategia intentará confrontarlas. En estos análisis es útil aplicar enfoques de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, a los actores de las confrontaciones identificadas.

En fin, se sugiere proceder al *ejercicio de escenarios* en tres pasos sucesivos. El primero, seleccionar un conjunto de variables que deben servir para caracterizar a cualquier escenario; el segundo, generar un número limitado de *escenarios* cuya probabilidad de ocurrencia se suponga alta, caracterizarlos –usando las variables señaladas– y definir los objetivos de la estrategia que sean específicos de cada escenario (a partir de ajustes a la *imagen objetivo* particulares a cada uno de ellos); y el tercero, la elección del o los escenarios más probables.

La sección 5.1 que sigue sugiere cómo abordar los tres pasos del ejercicio y la 5.2 ilustra con ejemplos algunos *escenarios* que pudiesen ser relevantes para Guayana.

5.1

GENERACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y SELECCIÓN DE ESCENARIOS

Se ha repetido varias veces que en el contexto nacional e internacional en el cual deberá moverse la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana, estarán presentes algunos procesos cuyas progresiones en el tiempo no serán controlables a través de la estrategia, los cuales pueden influir en el éxito o el fracaso de esta. También se ha reiterado que en la región misma actúan tendencias que la estrategia tampoco podrá controlar u obviar –algunas de las cuales fueron comentadas en la sección 2.3, al hablar de las rigideces asociadas a tendencias que derivan de la *situación inicial*.

El análisis de *escenarios* está, pues, más que justificado, pero podría convertirse en un ejercicio inmanejable si no se lo acota. Imagínese que cada uno de los procesos de contexto es una variable independiente que puede tener más de un valor (el dominio de la variable), y que los *escenarios* imaginables (el rango de la función) resultan de todas las combinaciones imaginables de todas esas variables.

Evidentemente, hay que reducir el número de los procesos de contexto a considerar, a lo cual se dedica el aparte «a» que sigue. El aparte «b» ilustra dos ejemplos de generación, caracterización y asignación de probabilidades a *escenarios* sin confrontaciones con «los otros», el aparte «c» comenta cómo podría manejarse un caso de confrontación, y el aparte «d» sugiere una lista de escenarios que podría ser deseable explorar para Guayana.

A PROCESOS Y VARIABLES DE CARACTERIZACIÓN SUGERIDOS

De todos los procesos de contexto imaginables, es necesario escoger un conjunto reducido, compuesto solo por aquellos procesos que se consideren influyentes sobre los resultados que la estrategia persigue (los objetivos perseguidos para cada escenario partiendo de los que define la *imagen objetivo*). A cada uno de estos procesos se los considera una «variable de caracterización» (que puede tener más de un estado).

Tomemos –como ejemplo de un proceso de contexto– el devenir futuro de la institucionalidad venezolana. Si se supone para ese proceso que no habrá cambios en la regulación económica, la estrategia seguramente no contará con las inversiones privadas en las que ella esperaría apalancarse para acercarse a la *imagen objetivo*. En cambio, será muy probable el ingreso de volúmenes apreciables de inversión extranjera, si hay cambios regulatorios en el país que protejan la propiedad privada y garanticen a los inversionistas el derecho a remitir los beneficios de sus empresas, que retiren al Estado de los roles protagónicos en la producción y que aseguren políticas macroeconómicas que lleven a un crecimiento con muy baja inflación. Esto lleva a concluir que el proceso de «cambio institucional en la economía a nivel nacional» es relevante, por lo que debe ser incluido en la lista de las variables de caracterización, y que podrán asociarse al menos dos estados a dicha variable: «sin cambios relevantes respecto a la situación inicial», y «con cambios profundos en la regulación de la economía».

En un ejercicio de planificación estratégica, todas las variables de caracterización deben tener una expresión cualitativa –en forma de narrativa– y es útil que algunas estén soportadas por valores cuantitativos, preferiblemente ordinales en variables que justifiquen la cuantificación.²⁰ Será útil que el equipo encargado de la estrategia se dote de series históricas, al menos 1990-2020, para ciertas variables en las cuales será necesario caracterizar cambios cuantitativos en el futuro.

20 Si se dispusiese de tiempo y de recursos técnicos para simular explícitamente las relaciones que hay entre dichas variables, por una parte, y por la otra, las políticas, reformas y resultados de la estrategia, se justificarían expresiones cuantitativas precisas y formales en todas las variables, por ejemplo, en forma de series. Pero ese no pareciera ser el caso, por lo que se sugiere emplear expresiones ordinales para formular los cambios.

Se sugiere al equipo encargado de la estrategia, considerar –entre otras variables de caracterización– algunas como las mostradas en el cuadro 5.1 para el período 2020-2050. La lista de ese cuadro tiene fines ilustrativos; nótese que no se han sugerido en él variables ambientales nacionales, porque se asume que los cambios en esos regímenes nacionales no serán de contexto porque serán manejados activamente dentro de la estrategia misma.

Adviértase, además, que las variables del cuadro pueden tener dos o más estados al futuro. Se sugiere al equipo que limite el número de estados posibles de las variables a un máximo de tres para acotar el número de combinaciones a analizar en los *escenarios*.

En el cuadro han sido presentadas por separado tres variables que expresan estrategias nacionales para la ampliación de capacidades EC1, EC2 y EC3, las cuales pueden también ser manejadas como una sola variable EC, pero parecería justificarse en Guayana tener la flexibilidad necesaria para variar los estados en EC1 (efectos en Guayana de las reformas de los sistemas de educación y salud) sin hacerlo en EC2, por ejemplo.

La primera de esas tres variables representa un conjunto de reformas y políticas implementadas a nivel nacional (no controlables por la estrategia de Guayana) que busca elevar las capacidades de la gente, del capital humano en general.

La segunda es un conjunto que pretende elevar las capacidades del aparato productivo en general, salvo el relacionado con energía.

Y la tercera se concentra en los sectores de producción y comercialización de energía, incluyendo la industria de hidrocarburos.

En cuanto a los estados posibles de cada variable nacional asúmase, por simplificar, las correspondencias siguientes:

- 0 = «no se hizo nada para cambiar y se mantienen las tendencias asociadas a la *situación inicial* (2020)»;
- 2 = «se implementó estrategia de cambio total o profundo y los resultados mejoraron» y
- 1 = «fueron llevadas a cabo reformas parciales, no alcanzando los aspectos fundamentales de la problemática, y los resultados son mediocres».

En el aparte «b» de la sección 2.3 fue advertido que es probable la ocurrencia de un contexto mundial que tienda a restablecer el proteccionismo comercial que dominaba hasta los años ochenta del siglo XX, antes de la creación de la Organización Mundial del Comercio OMC, caso ante el cual se recomendaba plantear al menos un escenario en el cual las tendencias nacionales incluyesen alguna forma de políticas activas del lado de la demanda.

CUADRO 5.1 LISTA ILUSTRATIVA DE VARIABLES DE CARACTERIZACIÓN DEL CONTEXTO, PARA LOS ESCENARIOS DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE GUAYANA

NOMBRE DE LA VARIABLE	ESTADOS	COMENTARIOS
VARIABLES NACIONALES		
PNAC: población nacional	0,1	Tramos etarios, PEA (población económicamente activa), niveles educativos, fracción en estados vecinos de la región Guayana
TEND: tendencia de población de Guayana	0	Tramos etarios, PEA, niveles educativos en condiciones tendenciales, sin la estrategia
EPI: evolución política-institucional nacional	0,1,2	Democracia; rentismo clientelar; descentralización; sistema de justicia; regulación de la economía; régimen laboral
EC1: estrategia nacional de capacidades humanas	0,2	Reformas educación básica y técnica; sistema nacional de seguridad social; sistema nacional de salud
EC2: estrategia nacional de capacidades productivas	0,2	Políticas productivas y comerciales, reformas universitarias, fomento a sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación
EC3: estrategia nacional energía (incluido petróleo)	0,2	Modificación de la matriz nacional de fuentes incluidas gas, eólicas y otras alternativas; grandes polos demandantes como Fortalecimiento y Apoyo a Pueblos Originarios (FAPO) y Guayana misma.
MACR: progresión de la macroeconomía	0,1,2	PIBpc precios constantes; inflación; salario medio real; exportaciones salvo acero y aluminio; importaciones totales.
POBR: fracción pobre de la población de Venezuela	0,1,2	Población nacional en situación de pobreza, fracción del total
VARIABLES INTERNACIONALES Y DE INFLUENCIA GEOPOLÍTICA		
GLOB: entorno y demandas de la economía mundial	0,1,2	PIBpc, producción de electricidad, petróleo, acero, aluminio, oro y minerales estratégicos (Coltán Niobio y «tierras raras») para el mundo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y América Latina y Caribe.
GUYA: cambios en el rol internacional de Guyana	0,2	PIBpc precios constantes; exportaciones totales y de petróleo y otros relacionados con Guayana; presencia Esequibo
BRAS: Brasil en sus estados fronterizos	0,2	PIB e inversión de estados fronterizos (Roraima, Amazonas, Pará); inversiones de Brasil en Guayana; presiones fronterizas no controladas por Brasil, de Garimpeiros y otros
AGIO: poder de grandes intereses mineros depredadores y apoyo estatal a ellos	0,1,2	Autonomía de grandes intereses internacionales, incluso delictuales, en la intervención de los recursos nacionales

La variable EC2 es el instrumento para implementar esas hipótesis, y por eso en ella se prevén tres estados posibles 0, 2 y 3. El estado 3 debe servir para representar el protagonismo de políticas activas del lado de la demanda.

Para las variables internacionales del cuadro 5.1 asúmase que los estados equivalen a:

- 0 = «Se mantienen las tendencias asociadas a la *situación inicial (2020)*»;
- 1 = «La situación desmejora para los intereses de Venezuela/Guayana»; y
- 2 = «La situación mejora para los intereses de Venezuela/Guayana».

Se llama la atención, finalmente, sobre el hecho de que existe asociación lógica entre algunas de las variables ilustradas en el cuadro 5.1, lo que obligaría a condicionar algunas combinaciones entre las mismas.

La explicitación de esas asociaciones lógicas entre variables es un trabajo analítico que se sugiere al equipo, el cual debe ser realizado antes de pasar a la generación de *escenarios*.

Por ejemplo, ya que puede considerarse que hay una relación de determinación entre las variables EPI, EC1, EC2 Y EC3, por una parte, y por la otra, las variables MACR y POBR, no pareciera lógico pensar en una ocurrencia simultánea de estados «0» de EPI, EC1, EC2 Y EC3 y estados «2» de MACR o POBR.

B EJEMPLOS DE GENERACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y ASIGNACIÓN DE PROBABILIDAD A ESCENARIOS QUE NO EXPLICITAN CONFRONTACIONES CON «LOS OTROS»

En general, para la generación de cada uno de los *escenarios* de esta clase, se sugiere seleccionar como generatrices solamente dos o como máximo tres de las variables de caracterización. Los estados a definir para el resto deberían resultar como consecuencia lógica de las relaciones de determinación que existen entre ellas y las generatrices.

Los criterios para decidir cuántos y cuáles *escenarios* merece la pena generar, deberían ser idealmente dos: i) que los resultados de la estrategia en cada *escenario* lo diferencien de manera relevante de otros *escenarios*, en términos de su aproximación a la *imagen objetivo* deseada; y ii) que sea probable la ocurrencia simultánea de los estados de las variables empleadas como generatrices.

Hechas de esa manera la generación y la caracterización de los *escenarios*, el ejercicio debe completarse con las siguientes tres acciones:

- ajustar los objetivos y los principales instrumentos de la estrategia, con el propósito de acercarse a la *imagen objetivo* y de considerar las influencias que puedan tener los valores seleccionados de las variables de caracterización;

- asignar un nombre a cada escenario, alusivo a la ventaja o desventaja que el contexto tiene para la estrategia y la *imagen objetivo*; y
- establecer un índice relativo de probabilidad a cada escenario, para lo cual se sugiere emplear una escala de 1 a 5 puntos, estipulando 5 puntos para el más probable de los *escenarios* que haya sido comparado.

CUADRO 5.2 DOS EJEMPLOS DE GENERACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE ESCENARIOS DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE GUAYANA

ESCENARIO A:

CAMBIO GATOPARDIANO

ÍNDICE RELATIVO DE PROBABILIDAD: 4.5

		ESTADO	COMENTARIOS
VARIABLES GENERATRICES	EP1	1	La crisis de inicios del siglo XXI se resolvió abriendo la economía a la empresa privada sin profundizar reformas del Estado. Persisten el populismo clientelar y la corrupción de la justicia.
	EC	0	Las capacidades venezolanas siguieron la tendencia decreciente que traían desde comienzos del s. XXI, con escasos grupos sociales y actividades económicas que progresan elevando su competitividad.
	GLOB	0	La economía global se recuperó lentamente de la recesión del COVID-19. Diez años después crece al ritmo de la segunda década del siglo. La OPEP desapareció y las demandas de petróleo se mantienen bajas.
VARIABLES DE CARACTERIZACIÓN	PNAC	0	La población venezolana crece a tasas muy bajas; se mantiene un ritmo estable de emigración de jóvenes, polarizada en estratos con formación terciaria y con escasa educación.
	MACR	1	La inflación está en el entorno del 15 %, deprimiendo los salarios reales y la inversión en sectores distintos al comercio y los inmuebles. Se ha protegido las producciones de acero y aluminio, que no son competitivas
	POBR	1	La pobreza, que llegó a valores máximos cerca de 2020, se ha reducido hasta alcanzar niveles algo superiores al 60 %, similares a los de finales del s. XX.
	AGIO	1	La autonomía de intereses mineros foráneos –incluidas grandes empresas y formas de crimen internacional organizado– se ha consolidado, apoyada en regímenes opacos controlados por la FAN.

CUADRO 5.2 DOS EJEMPLOS DE GENERACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE ESCENARIOS DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE GUAYANA

ESCENARIO B:
PROGRESO EN LIBERTAD

ÍNDICE RELATIVO DE PROBABILIDAD: 5.0

		ESTADO	COMENTARIOS
VARIABLES GENERATRICES	EP1	2	La transición a la democracia de los años 20, implantó reformas profundas en el Estado y la justicia, el disfrute de las libertades políticas y económicas. Los partidos populistas tienen votaciones < 25 % del total.
	EC	2	El éxito de las estrategias de capacidades del Consenso por el Desarrollo de 2025, se refleja en un gran «D» de calidad y cobertura en educación, seguridad social, salud y competitividad de las «X» venezolanas
	GLOB	0	La economía global se recuperó lentamente de la recesión del COVID-19. Diez años después crece al ritmo de la segunda década del siglo. La OPEP desapareció y las demandas de petróleo se mantienen bajas
VARIABLES DE CARACTERIZACIÓN	PNAC	1	La población venezolana crece a tasas similares a las de finales del siglo XX; bajó notablemente el ritmo de emigración de jóvenes, e incluso hay una inmigración neta de talentos desde Europa y América Latina.
	MACR	2	El PIBpc crece establemente en un 3 % anual, con inflaciones de un dígito bajo desde finales de la década de 2020. La inversión privada representa el 60 % de la inversión total y el salario real se duplicó en 20 años.
	POBR	2	La población en pobreza, superior al 80 % cerca de 2020, decreció aceleradamente en la década de 2020 y tiene en los últimos años una reducción menor pero sostenida que la ha llevado por debajo del 30%
	AGIO	2	Los regímenes regulatorios de la minería fueron reformados, retirados de la tutela de la FAN y abiertos al escrutinio público. Toda actividad minera es sometida a condiciones de sostenibilidad ambiental.

Los dos ejemplos que ilustra el cuadro 5.2 han sido formulados siguiendo los criterios anteriores. Como puede verse en él, se han empleado siete variables de caracterización tomadas del cuadro 5.1, tres de ellas como generatrices, de las cuales dos son nacionales y una es internacional.

La variable EC representa en el cuadro 5.2 a las tres variables EC1, EC2 y EC3 del cuadro 5.1, que corresponden a conjuntos –de reformas y políticas nacionales– dirigidos a la creación de capacidades.

A cada uno de los escenarios se le ha asignado un nombre sugestivo y un índice relativo de probabilidad de ocurrencia, como ha sido sugerido. En la asignación de los índices relativos de probabilidad de los dos ejemplos, no ha habido una reflexión profunda y se ha deseado resaltar con índices muy parecidos el hecho de que no es descartable un escenario en el «que todo cambie para que no cambie nada».

C **CÓMO TRATAR LAS CONFRONTACIONES CON «LOS OTROS» EN LOS ESCENARIOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE GUAYANA**

De lo que ha sido planteado en partes anteriores de este documento, particularmente en las secciones 2.3, 4.2 y 4.4, podría deducirse que una parte de las tendencias de la actual minería de Guayana será seguramente controlable con reformas, políticas y otros instrumentos de la estrategia, con base en el poder institucional que respaldaría a esta; pero también es deducible que torcer las tendencias de otra parte de la minería, tal vez la más relevante en términos económicos, ambientales y políticos, implicará confrontaciones con «los otros».

Es muy importante que el equipo encargado de la estrategia decida si el análisis de *escenarios* explicitará confrontaciones con actores que tienen poder suficiente para potencialmente frustrar logros importantes que se haya planteado la *imagen objetivo* –actores a quienes la estrategia deberá necesariamente confrontar.

Asumiendo que se haya decidido tratar la(s) confrontación(es) en uno o más de los *escenarios*, se sugiere completar el proceso de generación y caracterización en tres pasos:

- Paso 1: identificar los actores que conforman «los otros» y caracterizar sus propensiones y sus agendas;
- Paso 2: preparar conjuntos integrados de instrumentos de política que la estrategia de desarrollo sostenible puede emplear para enfrentar a «los otros», y con base en ello formular una versión específica de la *imagen objetivo*; y
- Paso 3: generar y caracterizar dos o más *escenarios* de la región (adicionales o sustitutivos, de los que se habrían generado según lo que se propuso en aparte «b» anterior), considerando explícitamente las confrontaciones como variables generatrices, a partir de los resultados del paso 1 y de la lista de variables de caracterización de los demás escenarios.

Realizar el primer paso requiere contar con información bastante especializada, en función de lo cual se sugiere constituir un pequeño grupo dentro del equipo responsable de la estrategia, el cual recoja y procese la información y realice el primer paso, y con base en sus resultados lleve a la discusión del equipo una propuesta específica para el paso 2. Los dos últimos pasos serían realizados por el equipo a cargo de la estrategia.

El primer paso debe identificar a los actores que componen a «los otros» y caracterizar sus agendas analizando la información que haya sido recabada (según se sugirió en el aparte «d» de la sección 2.3 sobre comercio internacional de minerales preciosos y estratégicos), por una parte, y por la otra, asuntos de geopolítica, inteligencia estratégica y lucha contra el crimen organizado. Los resultados deben comprender:

- listas de actores –diferenciados por tipos que sean relevantes según su poder relativo y según sus agendas. Una hipótesis inicial sobre el universo de estos actores, a ser confirmada, modificada o rechazada, incluiría grupos económicos y bandas terroristas extracontinentales, de países que han sido aliados geopolíticos del presente régimen; organizaciones subversivas, empresarios y actores políticos nacionales incluyendo sectores de la FAN;
- fines de cada tipo de actores;
- instrumentos que cada tipo de actores podría emplear para alcanzar sus fines en una confrontación con los actores institucionales que implementarían la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana;
- propensión de los actores de cada tipo a establecer alianzas de cualquier geometría con uno o más tipos de actores.

El segundo paso parte de los resultados del primero, y consiste en identificar listas de «propósitos» e instrumentos que la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana podría emplear para enfrentar a «los otros» –incluyendo reformas, políticas nacionales y alianzas geopolíticas con otros países, y realizar discusiones entre los grupos disciplinares del equipo que lleven a la integración de conjuntos eficaces de esos instrumentos. Las secciones 3.1 y 3.2 ofrecen comentarios e ilustraciones que pueden ser útiles en este segundo paso.

El tercer paso debe realizarse siguiendo las recomendaciones que fueron dadas en el aparte «b» de esta misma sección. La asignación de probabilidades de ocurrencia a cada escenario debe hacerse cuando se estén comparando ellos.

5,2

GAMA ILUSTRATIVA DE ESCENARIOS RELEVANTES PARA GUAYANA

Las situaciones de contextos nacional e internacional que el equipo encargado de la estrategia identifique como probables, lo llevarán a definir *escenarios* que no pueden vislumbrarse en este momento.

Para cerrar este capítulo se comparten a continuación algunas ideas de *escenarios* planteadas con estilos que suelen usarse para impactar al público y hacerlo retener en las mentes su relevancia. Se trata de los siguientes:

ESCENARIO CATASTRÓFICO: de continuar el país su actual trayectoria de desarrollo, aislado además de las dinámicas y oportunidades internacionales, el escenario a esperar tendría rasgos de catástrofe.

ESCENARIO NOSTALGIA DEL PASADO: ¿es posible replicar el escenario nacional e internacional en que vivió la región en las décadas de los años sesenta, setenta y primeros ochenta del siglo XX?

ESCENARIO NORMALIDAD GRATUITA: ¿cabe plantearse un escenario de «normalidad del crecimiento económico», puro y simple, sin que el país profundice las reformas institucionales y políticas que lo hagan volver a la democracia y el respeto de los derechos humanos, que pongan al Estado al servicio del ciudadano y que creen un sistema regulatorio de la economía?

ESCENARIO SUEÑO SOSTENIBLE: ¿hay cabida para imaginar un escenario cuyos procesos nacionales de contexto estén plenamente alineados con un desiderátum de desarrollo sostenible? ¿Cuáles condiciones nacionales de contexto serían necesarias?

Una vez realizado el ejercicio de *escenarios*, de haber convenido los objetivos de desarrollo de largo plazo en cada uno de los más probables, y de haber optimizado las reformas y políticas, habrá que preparar la versión final de la estrategia, y confeccionar la presentación de la propuesta que se llevará a los liderazgos y organizaciones de la sociedad civil y del Estado, en el país y en Guayana.

La sección 6.1 siguiente, presenta sugerencias metodológicas, ilustradas con ejemplos para la preparación de la versión final de la estrategia; la sección 6.2 contiene ideas básicas acerca de la presentación de la propuesta.

6.1 VERSIÓN FINAL DE LA ESTRATEGIA

Se sugiere preparar en tres pasos la versión final de la propuesta de estrategia.

En el primero se deben perfeccionar los conjuntos de reformas y políticas, tomando en consideración el o los *escenarios* que fueron seleccionados como más probables, dándole un carácter político a los más importantes de los conjuntos, e integrándolos con base en consensos en un todo coherente y jerarquizado. Los apartes «a» y «b» de la presente sección se dedican a ideas sobre *programas estratégicos* y *proyectos estructurantes* respectivamente, que son dos formas que se proponen para concretar esa caracterización política de la estrategia.

En el segundo deben afinarse las estimaciones de resultados, con una narrativa que comente cómo se espera que se cumplan los propósitos originales de la *imagen objetivo*. El aparte «c» comenta sucintamente este afinamiento.

El tercero es de programación de las reformas y políticas; consiste en especificarlas con mayor precisión, en términos de grandes órdenes de magnitud –en el uso de recursos, ámbitos de aplicación, instituciones participantes, cronologías, etc.²¹

21 Es en esta etapa cuando podrían usarse métodos como marco lógico, recomendado por BID o planeación de proyectos orientada a objetivos. ZOPP (Ziel Orientierte Projekt Planung), propuesto por GTZ o Integrated Monitoring and Documentation Information System (IMDIS) impulsado por ONU.

Los resultados de los dos primeros pasos deben obtenerse de discusiones internas del equipo a cargo de la estrategia, y de consultas que el equipo lleve a cabo con expertos y líderes nacionales y regionales, pertenecientes a agencias del Estado y organizaciones de la sociedad civil –como son los entes empresariales y las organizaciones gremiales y profesionales, las academias nacionales y las universidades, del país y de la región.

La realización del tercer paso corresponde al equipo responsable de la estrategia.

A LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

En secciones previas se ha comentado varias veces la necesidad de integrar en conjuntos los diversos instrumentos que habrían sido originalmente concebidos con perspectivas disciplinares, para dar origen a arreglos mutuamente complementarios de reformas, políticas y proyectos que, al combinarse, logran mayor eficacia para alcanzar propósitos ambiciosos y relevantes de la *imagen objetivo*. Los textos y cuadros de la sección 4.2 y las narrativas de la sección 4.4 ejemplifican ese tipo de integración.

Al dar una mirada a todos los conjuntos así preparados para la *imagen objetivo* en los ámbitos económicos, culturales, sociales, ambientales y político-institucionales, probablemente se encontrará que son demasiados para promover con eficacia el conocimiento de la estrategia entre públicos no especializados, y para suscitar el compromiso político de actores que deberán asumir su ejecución, especialmente los liderazgos. En función de ello, sería deseable integrar esos conjuntos de manera coherente y jerarquizada, mediante consensos, en un número menor de propuestas con vigor político.

Por eso, en esta etapa se sugiere que las propuestas que hayan sido acordadas en la *imagen objetivo*, se agrupen en no más de cuatro o cinco *programas estratégicos*, los que estarían llamados a ser los vehículos más importantes para motivar políticamente al liderazgo –tanto nacional como regional– en la puesta en marcha de la estrategia, y para movilizar a la sociedad guayanesa en el seguimiento y contraloría social de su ejecución.

En el pasado hubo comunidades de interés muy motivadas entre los trabajadores y sindicalistas de las industrias básicas, los tecnócratas de la CVG y los educadores de la región, entre otras, que movilizaban a Guayana y empujaban iniciativas específicas como fueron por ejemplo las industrias básicas y algunos de los proyectos que se mencionan más adelante en el aparte «b» de la presente sección.

La realidad social y política de la región ha cambiado con relación a lo que fue en los años dorados del siglo XX, pero seguirá siendo un requisito para el éxito

el contar con programas que cohesionen y motiven a las comunidades actuales de interés.

En fin, entre los criterios más importantes que servirían para decidir cuántos y cuáles *programas estratégicos* proponer, están los siguientes:

- i. que se puedan integrar temáticas (problemas y soluciones) en programas cuyos objetivos y políticas motiven a comunidades actuales de interés, para que de ellas surjan grupos que empujen las iniciativas, y líderes que se conviertan en sus campeones;
- ii. que cada programa se pueda formular con base en unos pocos fines de gran trascendencia, y puedan motivar a las comunidades mencionadas, para que se los apropien socialmente, y
- iii. que las reformas y políticas más importantes puedan convertirse en banderas del liderazgo.

Se está hablando de iniciativas que tengan un gran sentido político para las comunidades de interés y los líderes. Considerando esos criterios y pensando en comunidades actuales –como los trabajadores de las industrias, los empresarios de la región, los profesionales especializados en las actividades económicas de Guayana, las colectividades motivadas por la sostenibilidad ambiental, los académicos y jóvenes universitarios, entre otras–, sería de esperar que ideas de *programas estratégicos*, como las que se ilustran a continuación, sirvan incluso para nuclear nuevos grupos de intereses en las perspectivas de un renovado progreso de Guayana.

- **PROGRAMA 1:** «*El progreso de todos y la superación de la pobreza*», que puede incorporar propósitos e instrumentos para el cambio cultural y una revolución educativa en Guayana, para generar muchos empleos decentes, apalancar la autonomía ciudadana y poner al Estado al servicio de la gente y no al revés; para hacer de Guayana una región donde las familias gocen de paz y seguridad y para la creación de numerosas y nuevas oportunidades que involucren a diversos grupos sociales en las ciudades (ver cuadro 3.1);
- **PROGRAMA 2:** «Economía y cultura para el siglo del conocimiento», el cual defina objetivos precisos e instrumentos de política para promover un profundo cambio cultural; atraer inversiones; dar un salto en la competitividad y consolidar clústeres innovadores de la industria, el turismo y otras actividades sostenibles y consolidar un sistema regional de innovación basado en universidades y empresas regionales y nacionales de la Cuarta Revolución Industrial;
- **PROGRAMA 3:** «Guayana profunda y sostenible de exportación», que se centre en la provisión de servicios ambientales a todo el país y en hacer sostenible el capital natural y su disfrute, que motive –a ambientalistas, aca-

démicos, empresarios, jóvenes y organizaciones de la sociedad civil y de Guayana– el posicionamiento de la región en el mundo como destino global de turismo de naturaleza y aventura y como una de las regiones líderes del planeta en la prestación de servicios ambientales y en el conocimiento, las investigaciones, la generación de tecnologías y la asesoría a los países en desarrollo sobre modos de aprovechamiento sostenible de la naturaleza. Este programa sería responsable, entre otros fines concretos, de ordenar el territorio de Guayana, torcer las actuales tendencias depredadoras en el Arco Minero del Orinoco; fomentar acuerdos de investigación e incentivar consultorías guayanesas, y promover ecoturismo y silvicultura sostenible en zonas específicas (ver aparte «b» siguiente); y

- **PROGRAMA 4:** «Instituciones y soberanía para el progreso», que debe centrarse en los objetivos de la *imagen objetivo* (ver sección 4.4 aparte «d»), e incluir el manejo de las confrontaciones que se haya decidido incorporar en el escenario que haya sido seleccionado, y en los conjuntos de reformas y políticas que serían puestas en práctica para lograrla, apelando en su narrativa a todos los grupos de intereses y a los integrantes de la nueva FAN.

B LOS PROYECTOS ESTRUCTURANTES EN LA PROPUESTA

Cada uno de los *programas estratégicos* que se definan, debe contar con algunos proyectos muy importantes, que sean capaces de poner en marcha alguna parte relevante del programa. Tomando esto en cuenta, la lista que se presenta en el cuadro 6.1 a continuación, debe considerarse como una simple ilustración de ideas.

La lista del cuadro que viene ha sido confeccionada con información recogida de expertos en desarrollo sostenible conocedores de Guayana, y sus ideas sobre proyectos incluyen a aquellos cuya magnitud los hace eventualmente asociables a los cuatro *programas estratégicos* ejemplificados antes. Algunos proyectos mencionados en el cuadro ameritan una revisión profunda en vista de las perspectivas futuras limitadas que existen para la inversión pública y de las incertidumbres que hay sobre la inversión privada.

CUADRO 6.1 DEAS SOBRE PROYECTOS ESTRUCTURANTES ASOCIABLES
A EVENTUALES PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DE GUAYANA

NOMBRE DEL PROYECTO	COMENTARIOS	PROGRAMAS ESTRATÉGICOS			
		1	2	3	4
Reconversión del polo industrial de Ciudad Guayana	Clústeres varios y Sistemas de Innovación, procesamiento aguas abajo, procura de BBS, SS y tecnología aguas arriba; empresas y centros de I+Δ+i.		x		
Complejo siderúrgico al oeste de la región.	Revisión		x		
Promoción de centros de I+Δ+i	Minero siderúrgico; del aluminio; agropecuarios, agroforestales y forestales.		x	x	
Desarrollos hidroeléctricos Caroní	Recuperación/conclusión de Tocomá. Alto Caroní parece inviable. ²³ (Ver sección 2.3 «c»).		x		
Industria papelera	Revisión		x		
Implantación planes de áreas degradadas por actividad minera	Cuencas que drenan por la margen derecha del Orinoco (Caroní, Pao, Cuchivero, Caura etc.), cuenca del Cuyuní y Arco Minero.			x	
Siembra de nuevos bosques y aprovechamientos forestales sustentables	Margen derecha del Orinoco, cuenca del Cuyuní, eje Puerto Ordaz-Caicara del Orinoco, delta medio e inferior del Orinoco.		x	x	
Proyecto de desarrollo del Eje Orinoco-Apure	Revisión			x	
Línea férrea a la costa del mar Caribe	Para movilización de materias primas y productos terminados.	x			
Proyectos de desarrollo agrícola	Delta Amacuro (delta superior); Eje Puerto Ordaz-Caicara; tierras bajas al norte de Puerto Ayacucho, alrededores de Upata y El Palmar.		x	x	
Suministro de gas a Ciudad Guayana	Desarrollo red doméstica Ciudad Guayana con base en ampliación gasoducto Anaco-Puerto Ordaz para suministro industrial.	x	x		

LEYENDA DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

1. El progreso de todos y la superación de la pobreza	2. Economía y cultura para el siglo del Conocimiento	3. Guayana profunda y sostenible de exportación	4. Instituciones y soberanía para el desarrollo
--	---	--	--

22 Otros que resulten factibles en cuencas Cuchivero, Suapure, Parguaza, Villacoa y Cataniapo.

C SEGUNDO Y TERCER PASO, AFINACIÓN DE RESULTADOS Y PROGRAMACIÓN

Los pasos segundo y tercero requieren muy poca explicación adicional en este guion.

La afinación de los resultados de la estrategia consiste en una revisión de las hipótesis de logros que fueron hechas en ocasión de formular la *imagen objetivo* de largo plazo, preparando una narrativa acerca de qué tanto se acercaron ellos a la *imagen objetivo*, vista la influencia del contexto (el escenario más probable que fue seleccionado) y el efecto de las reformas y políticas que fueron optimizadas en el primer paso señalado en el aparte «a» de esta misma sección.

La programación consiste simplemente en especificar con más precisión las reformas, políticas y *proyectos estructurantes* de los *programas estratégicos*, en términos de grandes órdenes de magnitud en el uso de recursos, ámbitos de aplicación, instituciones participantes, cronologías, etc.

6.2 LA PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA

Se recomienda al equipo responsable de la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana, preparar dos versiones de la presentación final, una versión técnica y otra de difusión.

La presentación técnica debe documentar exhaustivamente las investigaciones y análisis realizados y los resultados obtenidos en cada fase de los trabajos, acompañados de un resumen ejecutivo.

La presentación de difusión de la estrategia, expuesta en informes escritos y apoyados en material gráfico atrayente, debe dar cuenta muy someramente de los resultados de las etapas del proceso seguido para su formulación (*situación inicial, imagen objetivo, escenarios y resultados finales* estimados), presentados sin detalles técnicos, y destacando mucho los *programas estratégicos* y los *proyectos estructurantes*.

7 CONSIDERACIONES FINALES

Como se expuso al comienzo de este documento, el Grupo Orinoco con este guion quiere contribuir a orientar el importante ejercicio de planificación que demanda una estrategia para el desarrollo sostenible que tenga horizontes de corto, mediano y largo plazo, en una región con las potencialidades y la extensión de Guayana. Debe reiterarse que la región significa en la práctica casi media Venezuela y que su desarrollo puede representar una esperanza firme y factible para alcanzar un progreso sostenible del que disfruten todos los venezolanos.

La realización de los trabajos de preparación de la estrategia requiere del liderazgo de instituciones comprometidas con el desarrollo del país y de Guayana, involucra esfuerzos sostenidos de un equipo de especialistas por un tiempo que preliminarmente se estima entre veinticuatro y treinta meses, e implica una labor también incesante de contactos institucionales para obtener apoyos diversos de organismos de Venezuela, de otros países y de las esferas multilaterales.

Las tareas preparatorias –a poner en marcha a la mayor brevedad, para iniciar lo más pronto los trabajos– implican crear una alianza institucional que promueva activamente la iniciativa y motivar a liderazgos de Guayana y del país; indagar preliminarmente la disponibilidad de información básica y de profesionales especializados de la región por disciplinas; estudiar opciones de organización de los equipos en función de lo anterior y preparar los perfiles de los especialistas que deberán integrar los equipos; programar la realización de las tareas y estimar el costo de las mismas; hacer contactos con organismos que pueden apoyar financieramente la iniciativa, entre ellos: bancos de desarrollo multilaterales y de ámbito latinoamericano; preparar términos de referencia para concursos, si fuera el caso; seleccionar los equipos a ser encargados de los trabajos y contribuir a su alineación con las ideas del desarrollo sostenible, la ordenación del territorio y la planificación estratégica que propone este guion.

El Grupo Orinoco está alineado con los objetivos del desarrollo sostenible de Guayana y está convencido de la necesidad que existe de llevar a cabo estas tareas, en función de lo cual compromete sus capacidades para acompañar a las instituciones que decidan asumir el liderazgo de la iniciativa, y para dar asesorías especializadas al equipo que se encargue de la estrategia, a lo largo de los trabajos que deban hacerse.

ANEXO I RESULTADOS DE UN EJERCICIO HECHO PARA IMAGINAR UNA SITUACIÓN OBJETIVO IDEAL DE GUAYANA

Las siguientes expresiones recogen los resultados de un breve trabajo realizado –en el mes de marzo de 2020 por el Grupo Orinoco– entre especialistas de varias disciplinas, quienes se dedicaron a describir, en un ejercicio de imaginación desde el futuro, el funcionamiento ideal de la región de Guayana a consecuencia de haber aplicado con total éxito, por veinticinco años, una estrategia de desarrollo sostenible.

La inclusión de esa información en el presente documento, solo tiene fines ilustrativos y de ninguna manera pretende proponer estas narraciones específicas como parte de la *imagen objetivo* de Guayana. Unos extractos de estos contenidos fueron incluidos, también con fines ilustrativos, en la sección 4.4 del guion.

A EN EL ÁMBITO ECONÓMICO

A los veinticinco años de implementación de la estrategia de desarrollo sostenible, la región vive un crecimiento económico con muy baja inflación que se ha mantenido estable en la última década; lo cual genera muchos empleos en condiciones de trabajo decente y oportunidades de emprendimiento, cuyo componente de remuneración a factores ha sido capaz de hacer crecer el consumo de los hogares, de financiar buena parte de las necesidades de la inversión productiva dirigida a servir las demandas regionales de bienes y servicios, y de dar soporte a una notable elevación de la calidad de la vida urbana.

El crecimiento de la economía regional es motorizado, principalmente, por el funcionamiento de actividades productivas; orientadas estas a la exportación de bienes y servicios al resto del país y del mundo, como fruto de la inversión privada nacional e internacional. Y esto a través de empresas de todo tamaño que, además, se han venido integrando de manera creciente en tejidos productivos –desde la minería ambientalmente tolerable y la explotación forestal sostenible, hasta las manufacturas mecánicas, la fabricación de bienes intermedios y finales y la producción de servicios de contenido creciente de conocimientos.

La composición de las exportaciones de Guayana ha variado en el tiempo, así se ha reducido a un mínimo el comercio de minerales brutos o poco tratados,

y, en su lugar, se controlan los regímenes de su explotación en favor de la sostenibilidad ambiental.

Las exportaciones de equipos pesados y manufacturas mecánicas comenzaron a crecer –asociadas al dominio de tecnologías ambientalmente adecuadas para la minería y la producción forestal–, lo que generó –desde hace casi dos décadas– la constitución de empresas de ingeniería y consultoría que hoy prestan servicios en todos los países amazónicos, en el sudeste de Asia y en Sudáfrica.

La elevación de la capacidad de consumo privado –que viene aparejada al crecimiento– dinamiza a su vez a actividades que suplen bienes y servicios a la región (incluidos los servicios propios de una metrópoli subnacional de alto nivel, la mejora permanente del hábitat urbano y los servicios basados en redes de infraestructura). Todas las actividades productivas modernas –dirigidas al mercado regional– actúan de manera creciente bajo una lógica de economía circular, en la que participan empresarios y emprendedores privados, organizaciones autogestionadas de la economía popular y la economía solidaria y entes de los gobiernos regional y local.

Muchas empresas, exportadoras y de mercado regional, participan en clústeres en los cuales se relacionan y complementan con actividades de generación de tecnologías, con prestadores de servicios de contenido medio (y alto de conocimiento, como son las consultorías e ingenierías); con universidades y centros de investigación de la región, que han tenido un importante desarrollo y aportes tecnológicos relevantes para el manejo sostenible de la naturaleza en los últimos diez años, y con órganos de los gobiernos regional y local que contribuyen a una lógica sostenida de incremento de la productividad, de innovación, de mejoramiento de las condiciones sociales de los trabajadores y de reducción de los impactos ambientales.

El funcionamiento descrito de la economía, se ha consolidado gracias a reformas que comenzaron a implementarse al iniciarse la aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana, a principios de la década de 2020. Reformas que consolidaron un régimen institucional de amplia libertad económica, de promoción y protección de la libre competencia, de incentivo a la productividad en las reglas que fundan la relación entre empleadores y trabajadores y de protecciones efectivas a la propiedad, los derechos de los trabajadores y consumidores y los valores ambientales (ver también el aparte «c» de esta misma sección), a la vez que introdujo políticas de competitividad para el desarrollo sostenible, es decir, políticas (que no pretendieron proteger de la competencia a los productores ni se reducían a objetivos microeconómicos, sino) que estaban explícitamente dirigidas al crecimiento sistémico de la economía y a fines de desarrollo humano y de sostenibilidad ambiental, que se apoyan en la innovación y en la elevación del valor agregado de conocimientos.

La conjunción del dinamismo económico y la mejora de la calidad de la vida, por una parte, y por la otra, las reformas y procesos de cambio social y cultural que se explican a continuación, ha traído como resultado que la región haya visto reducirse –en estos veinticinco años– a menos de un 25 % la proporción de los hogares en situación de pobreza –desde un nivel superior al 70 % que tenía al comienzo de la década de 2020. El que se hayan erradicado casi enteramente todas las formas de exclusión social –incluyendo las que sufrían las comunidades indígenas–; el que se hayan abatido los índices de violencia que eran de los más altos en el país y que, en síntesis, se estén haciendo realidad en Guayana tanto el progreso en libertad, como la autonomía de los ciudadanos (que los lleva a hacerse agentes de sus propias vidas), pone sobre el tapete el éxito de la gestión transformadora iniciada hace 25 años, así como también da cuenta de lo que está en la raíz del surgimiento de esa nueva cohesión social que pulveriza a diario, que desvanece a diario la confrontación entre clases que había sido promovida activamente en las dos primeras décadas del s. XXI.

La elevación de los salarios reales que trajo consigo la nueva dinámica económica, la descentralización, la reforma de la seguridad social y las transformaciones de la administración pública, han dado resultados. Se fue logrando –paso a paso y sistemáticamente– el acceso de todos los hogares a la seguridad alimentaria, a la salud y el disfrute de un hábitat digno. Han progresado hasta los niveles municipales las reformas que instituyeron fondos de recursos exclusivamente dedicados a la creación de capacidades (educación, infraestructuras, ciencia, tecnología e innovación), limitando así los márgenes de los gobiernos y los partidos en cuanto a la manipulación populista, así como cambios que consolidaron la contraloría ciudadana, lo que –aunado a la reforma nacional del sistema de justicia– ha propiciado una gran participación de las comunidades en las decisiones que las afectan y asegurado a todas las personas accesos reales a la información y a la seguridad ciudadana, a la protección efectiva de sus vidas, sus derechos humanos y sus bienes.

La educación y la formación en valores en numerosos ámbitos –como estrategias desde la década de 2020– también contribuyeron a estos cambios... y mucho. Desde que comenzó la implementación de la estrategia de desarrollo sostenible de Guayana, sus procesos de reforma hicieron efectivo el acceso de todos los niños y adolescentes a oportunidades de educación de calidad en las cuales –además del aprendizaje instrumental para la vida– tuvo especial prioridad la formación en valores de autonomía, disciplina, productividad, responsabilidad, honestidad y cooperación. En la compleja y fundamental relación entre empleadores y trabajadores se comenzó a premiar la productividad. En los barrios populares se fueron implementando y sosteniendo en el tiempo varios programas de economía popular y economía solidaria. Se promovieron por años

programas de cooperación entre grupos de la clase media y comunidades pobres, basados en actividades que hacían explícitos los valores del bien común. De igual modo, no pocas organizaciones de la sociedad civil han mantenido campañas sistemáticas dirigidas a ese tipo de formación en ciudadanía y a promover que esta reclame con énfasis el respeto a su autonomía ciudadana y sus derechos humanos.

C

EN MATERIA DE AMBIENTE

Finalmente, la región logró frenar –y en algunos aspectos revertir– el avance de la lógica extractivista que había progresado en Guayana durante el siglo XX y las primeras dos décadas del XXI; introdujo con acierto prácticas productivas y modos de intervención del capital natural que preservan el valor de los ecosistemas y recursos naturales a través de su uso sostenible; se convirtió en un destino mundial del ecoturismo y el turismo de aventura y consolidó un clúster innovador que genera nuevo conocimiento y exporta servicios especializados relacionados con el desarrollo sostenible.

La actividad minera en Guayana erradicó la explotación áureo-diamantífera a cielo abierto, itinerante e ilegal, y el uso de mercurio. Para todos los minerales la explotación se realiza desde hace años con base en geoprospecciones sistemáticas, cuya información permitió representar y georreferenciar cartográficamente la localización de los diferentes tipos de yacimientos y la estimación precisa de los tenores y reservas disponibles y a partir de los resultados y condicionantes establecidos en los estudios de impacto ambiental. Los estudios geo-exploratorios permitieron diversificar los minerales a explotar, incluyéndose minerales estratégicos («tierras raras») de alto valor comercial y de alta demanda para la industria.

Los sistemas de explotación vigentes están basados, desde finales de la década de 2020, en tecnologías modernas y armónicas con el entorno natural, con estrictas medidas de prevención y control ambiental, con cuantificación de pasivos ambientales que son considerados en los regímenes fiscales y bajo ambientes de seguridad laboral. Se han convertido en una actividad totalmente controlada fiscal y ambientalmente y se convirtieron en una fuente de empleo en condiciones de trabajo decente para la población; en procesos productivos seguros, sin presencia de organizaciones delictivas.

Los procesos de rehabilitación del entorno natural se han convertido en práctica generalizada en la región, hechos en forma paralela a la explotación y no al momento del cierre de las minas, basados en estudios técnico-científicos en los que participan centros de investigación y empresas de consultoría especializadas de la región, del país y de otras partes del mundo.

La región promovió, desde la segunda década del siglo XX, el funcionamiento de centros de investigación dedicados a temas del medio ambiente e implementó normativas que fueron progresivamente obligando a las empresas de todo tipo a reducir los impactos ambientales e incentivándolas a hacer aportes en favor de la sostenibilidad. En adición a haber contribuido estas políticas a la introducción de prácticas sostenibles en las actividades productivas y en el funcionamiento de las ciudades, ellas propiciaron la consolidación en Guayana de un robusto clúster innovador en materia ambiental, que ha desarrollado tecnologías sostenibles para la producción masiva y distribuida de energía y para el ahorro de la misma en edificaciones; un conglomerado que exporta servicios especializados al resto de Venezuela, a los países amazónicos, al sureste asiático y al sur de África.

El seguimiento de los índices ambientales de las empresas industriales de la región muestra que, desde hace algo más de diez años, los logros económicos evidenciados en elevaciones del consumo familiar, de la productividad y de la diversificación, se han basado en prácticas que redujeron los impactos ambientales por unidad de valor bruto de la producción y por unidad de valor agregado.

Similares resultados comienzan a evidenciarse, en los últimos siete años, como consecuencia de la maduración de los incentivos a las prácticas de economía circular que comenzaron a introducirse a finales de la década de 2020. Los porcentajes de expansión de la huella ecológica de la industria de la construcción, del sector inmobiliario y de las industrias tradicionales vegetativas (alimentos, bebidas y tabaco, madera y muebles) han sido muy inferiores al incremento porcentual de sus ventas en los siete años comentados.

La planificación del ordenamiento territorial se hizo sistemática desde la década de 2020 y cubrió progresivamente toda la extensión de Guayana, lo que se apoyó en criterios integrados geoambientales, antropológicos, geoeconómicos y geopolíticos, considerando entre otros factores la salvaguarda de la biodiversidad y sus servicios ambientales, la protección y ordenación de las cuencas, el fortalecimiento de un sistema de ciudades y espacios rurales que apoye a las actividades humanas, y factores políticos nacionales inherentes a la ocupación de espacios fronterizos y la afirmación de la soberanía.

Es de destacar que se hizo realidad –en una región tan vasta como Guayana– una política territorial adaptada a las particulares condiciones de la mayor parte del área, donde prima la protección de los espacios originarios, con su ocupación ancestral por comunidades indígenas y donde ocurren modos de delimitación espacial tradicionales como las capitanías indígenas con formas de gobierno local²³ legamente establecidas e instrumentadas por los criollos igualmente desde varios siglos. La ordenación reconoció la importancia del territorio para el bienestar material, social, económico y espiritual de los pueblos indígenas,

23 Municipios, alcaldías, parroquias, ejidos.

siendo que el espacio físico y simbólico da sustento a sus identidades étnicas, cosmovisiones y modos de vida; precisamente porque las culturas indígenas reflejan su territorialidad.²⁴

Las cuencas fueron objeto especial de ordenación, reconociendo su valor como instrumento de gestión ambiental a diferentes niveles de concreción, con un creciente nivel de detalle a medida que se fue mejorando la información cartográfica. En sus planes de ordenamiento fueron incluidas consideraciones para preservar el potencial de generación hidroeléctrica, para promover el ecoturismo y para garantizar un hábitat sostenible a las comunidades indígenas dispersas.²⁵

La gestión territorial se ejerce actualmente en la región de modo de garantizar la integridad de las áreas naturales protegidas, pero también de asegurar la sostenibilidad de los usos económicos de la tierra en agricultura, ganadería, minería, ecoturismo, y el funcionamiento seguro del sistema de ciudades y las redes de infraestructura, conforme a las disposiciones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y el sistema jurídico institucional que lo soporta.

D LA INSTITUCIONALIDAD QUE SOPORTA LOS LOGROS QUE HABRÍAN SIDO ALCANZADOS

En el último cuarto de siglo, la región de Guayana ha perfeccionado su institucionalidad en muchos aspectos, y se ha beneficiado de reformas institucionales de ámbito nacional, lo que ha contribuido decisivamente a todos los logros económicos, culturales, sociales y ambientales que han sido mencionados en los tres apartes anteriores.

Tres reformas político-institucionales que fueron implementadas en la década de 2020, han tenido un rol destacado en todo ello. Una es la referida al ámbito geográfico y político de la región, que ahora integran el estado Bolívar, un territorio ubicado en la margen izquierda del río Orinoco y parte del espacio que antes se conoció como el Eje Orinoco Apure; otra es referida a la definición de un régimen general para la minería que la considera un sector de interés geoestratégico sujeto al poder civil y bajo el escrutinio de la ciudadanía; y la tercera fue la creación de la nueva Corporación de Desarrollo de Guayana, ente de concertación público-privada que se legitima en la región con base en una estructura

24 Observatorio de Ecología Política de Venezuela. *Las organizaciones indígenas y la lucha por la defensa de sus territorios en el Amazonas*. [<http://www.ecopoliticavenezuela.org/2018/01/22/las-organizaciones-indigenas-y-la-lucha-por-la-defensa-de-sus-territorios-en-el-estado-amazonas/>] 22 de enero de 2018.

25 En concordancia con el aprovechamiento de los recursos hídricos como elementos para el desarrollo del ecoturismo, el ordenamiento de las cuencas consideró las condiciones y restricciones para la navegación fluvial y en embalses; el potencial turístico de los aprovechamientos hidroeléctricos y los valores culturales de las comunidades indígenas.

de gobernanza en cuyas decisiones más importantes participan líderes sociales, económicos y académicos de la región, al que se transfirieron poderes y se delegaron otros desde el nivel central de gobierno del país.

Esas tres reformas han permitido promover activamente la complementariedad entre las subregiones de Guayana, así como decidir e implementar ciertas políticas sectoriales cuya instrumentación antes estuvo concentrada en el Ejecutivo Nacional, y le han dado agilidad y autoridad a la nueva Corporación para liderar y coordinar la estrategia de desarrollo sostenible en función del desarrollo del país y de la región, y en favor de todas las subregiones.

Son de mencionar en Guayana varias experiencias exitosas: la estrategia de transversalización de la política ambiental en todos los sectores; la estrategia de cambio cultural y progreso social que coordinó las políticas y programas de educación para la formación en valores, de capacitación y de cooperación social de la clase media, entre otras.

De la misma manera, la nueva capacidad de coordinación intersectorial existente en las instituciones de la región permitió armonizar varias políticas nacionales para consolidar los clústeres que fueron mencionados en el aparte dedicado a los logros de la economía. Obviamente, en adición a la capacidad de la nueva institucionalidad de Guayana, esos logros se apoyaron en la nueva política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación que se sustenta en la ley orgánica respectiva, en las reformas de la Ley de Universidades y en los nuevos marcos regulatorios de la economía, todos ellos aprobados por la Asamblea Nacional en la década de 2020.

Por último, puede afirmarse que en los últimos veinticinco años, como resultado de las reformas institucionales nacionales y regionales, y del poder ampliado de los ciudadanos para hacer contraloría de las políticas, se ha avanzado en Guayana en el goce de la democracia y la libertad real de las personas; en asegurar el rol subsidiario del Estado frente a las iniciativas de los ciudadanos; en elevar el disfrute de los derechos humanos y el acceso a la justicia y las libertades políticas; y en aumentar la legitimidad y la rendición de cuentas de todas las políticas y acciones del Estado.