

La política social y el enfrentamiento a la pobreza en el Zulia¹

Neritza Alvarado Chacín

Instituto de Investigaciones

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela

Apartado Postal 526. Telf. + 58 61 596585. Fax: + 58 61 596513 -416025.

Resumen

En este trabajo se describen y analizan los lineamientos de la política social y las bases de la estrategia de enfrentamiento a la pobreza previstas por el Ejecutivo Regional para el Estado Zulia durante el período 1990-1995. El objetivo básico es dilucidar la direccionalidad y eficacia de la política social diseñada en el V y VI Planes de Desarrollo Regional de CONZUPLAN a la luz de la acción práctica de gobierno, con base en los indicadores disponibles en los sectores salud, nutrición, educación y sobre la situación específica de la pobreza. Para ello se comparan los objetivos, estrategias, principales operaciones y acciones de carácter social de dichos planes con los cuadros reales resultantes en 1993 y 1995, límites de vigencia temporal de tales instrumentos, respectivamente. A la vez que se comparan a ambos planes entre sí, en cuanto a su nivel de formulación. Los hallazgos permiten inferir que las estrategias sociales de ambos planes resultan ineficaces ante la problemática en cuestión pues lejos de compensar los déficits preexistentes, éstos se incrementan alarmantemente haciendo del Zulia una de las entidades de mayor vulnerabilidad social en las áreas analizadas. Como conclusión central se destaca la necesidad de visualizar el desfase plan-contexto social, y de que esta experiencia sirva de alerta al nuevo gobierno regional para iniciar cursos de acción diferentes y realmente direccionados.

Palabras clave: Plan de desarrollo regional, política social, estrategia social, pobreza, direccionalidad, eficacia.

Social Policy and the Struggle Against Poverty in Zulia State

Abstract

In this article it is described and analyzed the blueprints of social policy and strategic basis for fighting poverty, as they are foreseen by the regional government for the periods 1990-1995. The basic objective is to shed light about the efficiency of social policy, taking into account practical governmental actions, and having as an analytical base available indicators of health, nutrition, education and poverty. A comparison is made between planning on one hand and figures in the other hand. At the same time a comparison is made between 1993 and 1995 plans. Both analyses show the uselessness of actions in order to fight poverty, general recommendation is the necessity of overcoming the gap between plans and social context in which actions are taken. It should serve as a warning for the next regional government in order to offer right actions.

Key words: Regional Development Planning, Social Policy, Social Strategy, Poverty, Efficiency.

1. Introducción

Al igual que en el nivel nacional, en el ámbito regional la intervención gubernamental debe ser calibrada en función de las estrategias de desarrollo previstas en los instrumentos de planificación, que en este caso están representados por los Planes de Desarrollo Regional.

En el Estado Zulia la competencia en esta materia recae sobre CONZUPLAN, entre regional de Planificación y Coordinación. Por ello, la mejor manera de estudiar el contexto institucional formal de los déficits sociales estructurales y de la pobreza en el Zulia durante el sexenio 1990-1995, es analizando los lineamientos de la estrategia general de desarrollo y de la política social previstos para el período en los Planes V y VI Desarrollo Regional.

Su confrontación con la acción real de gobierno y con la objetiva situación de las problemáticas abordadas, a partir de los indicadores disponibles², darán cuenta de la coherencia, pertinencia, direccionalidad y eficacia (o de la ausencia de éstas) en las estrategias previstas.

Adicionalmente, ello permite detectar los avances y/o retrocesos que en materia de planificación va experimentando el Ejecutivo Regional. Es decir, si en base a un sano ejercicio de evaluación se aprende de los antecedentes de cada Administración, o si por el contrario, se continúan cometiendo irracionalmente los mismos errores con la ratificación de políticas inconexas con la realidad social o con la introducción de cambios parciales igualmente desprovistos de pertinencia social.

Este artículo forma parte de una investigación más amplia denominada "El Impacto de los Programas Sociales Compensatorios en Maracaibo, Estado Zulia, 1990-1995", que bajo subvención del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia (CONDES), ejecutó el Departamento de Estudios Sociales del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, bajo la coordinación de la suscrita.

El trabajo general efectúan un aporte teórico-metodológico y práctico a la investigación social aplicada en el área y a la Administración Pública Regional. Con el presente artículo se busca básicamente un objetivo pedagógico más expedito: ofrecer un medio de consulta accesible y ágil a los estudiantes de Pregrado y Postgrado, especialmente de las Cátedras Planificación Social de la Escuela de Sociología; Gerencia de Programas Sociales de la Maestría y Especialización en Gerencia Pública; y Formulación y Evaluación de Programas Sociales de la Maestría en Desarrollo Social de la División de Postgrado de la mencionada Facultad, quienes permanentemente frecuentan el Departamento de Estudios Sociales, ávidos de información reciente, imposible de conseguir en librerías y bibliotecas pues se levanta y analiza sobre la marcha que pauta la coyuntura socioeconómica y política del país y la cotidianidad de la intervención oficial en áreas sociales claves.

2. El V plan de desarrollo regional. 1990-1993

A. Apreciaciones generales sobre el plan

Una simple lectura de este "plan" es suficiente para observar su escasa elaboración y deficiente interpretación de la realidad económico-social de la Región Zuliana. Aproximadamente el 70% de su contenido (de un total de 110 páginas) se dedica a tablas y gráficos de indicadores económicos que al no ser incorporados en un análisis de conjunto para ilustrar problemas y situaciones, resultan inconexos e inútiles.

Lo primero que destaca es la ausencia de un diagnóstico o reconstrucción de la situación inicial que le corresponde enfrentar al Plan, tanto en lo general como en lo social; lo cual se sustituye por una gruesa presentación global bajo el nombre de

“Evolución Económico-social de Venezuela y el Zulia en la Década de los Ochenta”, por demás incompleta e insuficiente.

Dentro de la apretada descripción de lo que se considera la “realidad social” del Zulia, resultan escuálidas las referencias a la pobreza, que en ningún momento es enfocada como el problema central de fines de los ‘80, e incluso se cometen errores conceptuales inadmisibles al confundirse pobreza crítica con pobreza extrema y viceversa, cuando se afirma que

“...En el plano social, los indicadores de pobreza para 1989 nos revelan una difícil realidad. Un 57,5% del número de hogares que perciben ingresos, se colocan en situación de pobreza extrema, o sea que apenas tiene acceso a la denominada canasta básica de alimentos (7.500 Bs. mensuales). Un 32.2% está padeciendo pobreza crítica, no estando en capacidad de adquirir la llamada cesta normativa de bienes y servicios (Bs. 15.000 mensuales)...” (CONZUPLAN, 1990, 19)

Según el enfoque Línea de Pobreza (LP, también conocido como Método del Ingreso) se entiende por pobreza extrema la situación en que se encuentran aquellas familias u hogares que ni siquiera tienen acceso a la canasta básica de alimentos, producto de la insuficiencia de sus ingresos; y en pobreza crítica se considera aquellos que si bien tienen acceso a esta canasta, quedan al margen de otros bienes y servicios como vestido y calzados, educación, etc.

Lo más grave y evidente es que el Ejecutivo Regional entiende la pobreza como simple insuficiencia de ingresos y no como lo que es: un problema estructural-multidimensional, cuyo enfrentamiento exige una estrategia integral.

Con relación a otros aspectos de la realidad social, en lo que tiene que ver con los servicios públicos, el V Plan Regional (V-PR) se limita a afirmar que “colapsaron”, y en general se habla de deterioro de las condiciones de vida del zuliano, pero no se ofrecen evidencias con base en indicadores sectoriales (educación, salud, vivienda, etc.).

Si lo social y dentro de esto, la pobreza, no son considerados como “nudos críticos” de la realidad zuliana, es natural que las estrategias del Plan carezcan de direccionalidad. Muy por el contrario, el acento se coloca en lo económico: en los problemas de este tipo y en las potencialidades de la Región por “sus condiciones geográficas y ventajas comparativas”.

Con estas premisas, es fácil entender que el V-PR, presentado como “la oportunidad del Zulia”, no sólo fuera difícil de concretar (lo cual depende de muchos

otros factores) sino incapaz de diseñar y ejecutar estrategias y políticas consonas con las prioridades reales.

B. Los objetivos y estrategias del V-PR

El objetivo central del plan reza

“...incorporar... nuevas alternativas de desarrollo que conduzcan a un cambio gradual de la sociedad, en donde prevalezcan los principios de equidad y justicia social a través de *una estrategia coherente en lo económico y político-institucional....* Todo ello *enmarcado dentro de los lineamientos generales del VIII Plan de la Nación...*” (Ibid, 31, subrayado propio)

Este objetivo es complementado con el siguiente:

[Estimular] “...la productividad regional a fin de elevar los niveles de ingreso de la población y alcanzar una cobertura y eficiencia de los servicios... De esta manera se garantizarán... mejores niveles de vida...” (IDEM, subrayado propio).

El énfasis sigue siendo economicista: dichos objetivos evidencian preocupación por una estrategia económica “coherente” y por elevar la productividad para incrementar los ingresos de la población, pero sin fomentar la movilización y participación activa de ésta en la resolución de sus propias carencias; sin promover la democratización de las decisiones y sin intervenir otras áreas de la realidad social, distintas a los ingresos familiares. Sólo al final (último párrafo, de la presentación de la llamada “estrategia social”, que no abarca ni una cuartilla completa), se realiza una tangencial referencia a la participación de la sociedad civil, en los siguientes términos:

“... La estrategia social, en función de los cambios que el nuevo estilo de gobierno exige en la economía, orientará su acción a la creación de mecanismos institucionales que permitan una activa participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos y programas destinados a mejorar sus condiciones de vida”. (CONZUPLAN, 1990; 13)

Los acentos y omisiones antes referidos responden a la tradicional orientación economicista de CONZUPLAN, cuyos cuadros técnicos están conformados mayoritariamente por profesionales de la Economía, y por el enfoque que orienta el modelo de desarrollo general del país en esa coyuntura de fines de los ‘80 e inicio de los ‘90 (neoliberalismo), compartido por el Gobernador del Zulia de ese momento y

su equipo; paradigma que está detrás de las estrategias y objetivos del V-PR y guía la acción de gobierno, aunque no se declare abiertamente.

Por otra parte, en los objetivos del V-PR también se hace referencia a la necesaria coherencia que “existe” entre éste y el VIII Plan de la Nación. No obstante, a la luz de ambos documentos (para no tocar la acción práctica de gobierno en los dos niveles), por el contrario lo que se nota es un desfase, al menos en lo enunciativo o declarativo (o debe ser) de ambos planes, en lo que se refiere a lo social.

Mientras en el VIII Plan de la Nación hay una política social explícita y la pobreza es planteada como problema principal y, por tanto, como núcleo de la estrategia social (incluso se diseñó aparte un plan específico denominado Plan de Enfrentamiento a la Pobreza-P.E.P.); dentro de la “estrategia social” del V-PR no hay ninguna referencia a los programas sociales compensatorios del P.E.P.

Dicha estrategia se restringe a declarar que se deberá configurar

“... un nuevo cuadro social que tienda a disminuir las enormes desigualdades sociales y el marginamiento de cientos de familias zulianas de las oportunidades que ofrece este estado... (Ibid, 31)... (...) ... [y]... la estrategia de acción social está dirigida hacia una mayor eficiencia y cobertura de los servicios de equipamiento (educación, salud, nutrición, seguridad pública, cultura y recreación humana)...” (Ibid, 33).

Los “elevados niveles de pobreza crítica y extrema” son planteados sólo como *uno* (nunca el principal) de los aspectos que debe abordar la estrategia social. Los otros aspectos son:

- La eficiencia de la atención médica-nutricional, mediante el reforzamiento de la atención primaria.
- La cobertura y eficiencia educativa, “encaminada hacia una mayor integración del sistema educativo con el sector productivo” (Idem).
- La mayor oferta de viviendas de interés social, incentivando al sector privado y uniendo esfuerzos con el sector público.
- La seguridad pública.
- El incremento de los niveles de empleo, “reorientando y generando acciones para apuntar a la diversificación de la base económica” y
- La promoción científico-tecnológica. (Idem).

C) Los problemas, operaciones y acciones de la estrategia social del V-PR.

A fin de tener una idea más completa de la estrategia social del V-PR, a continuación se transcribe, textual y resumidamente, sólo lo que corresponde a las áreas Salud-Nutrición, Educación, y Condiciones de Vida³ (en esta última se aborda el problema de los ingresos), con sus respectivas operaciones y acción.

1. "... Problema: Deficiente atención integral a la salud.

- **Proyecto Estratégico:** Mejorar la calidad de los servicios de salud y lograr mayor eficiencia en la cobertura de los diferentes niveles de atención médica y de los programas sanitarios.

- **Operaciones:** Desarrollo de la estrategia de atención primaria de salud; fortalecimiento de los servicios hospitalarios y ambulatorios en cuanto a estructura física y funcionamiento; desarrollo de programas de capacitación profesional y técnica (aspecto social) para los recursos humanos del área de la salud; incrementar la cobertura de los programas, sanitarios y nutricionales". (Ibid, 44)

2. "... Problema: Deficiente cobertura y calidad de la Educación

- **Proyecto Estratégico:** ampliar la cobertura de los diferentes niveles educativos y mejorar la calidad de la educación y capacitación de la población.

- **Operaciones:** mejorar los sistemas de control, supervisión y evaluación; implementación de programas educativos dirigidos a la capacitación y actualización del docente; ampliar el programa de Planta física; descentralización del sistema educativo; incrementar los programas socioeducativos y/o creación de nuevos programas; implementación de programas de capacitación a la población que tomen en cuenta las particularidades y necesidades regionales y municipales". (Ibid, 51)

3. "... Problema: deterioro de la calidad de vida del zuliano

- **Proyecto estratégico:** mejorar la calidad de vida del zuliano.

- **Operaciones:** Promover y considerar las organizaciones comunales; de base en su vinculación con los organismos del poder local para su efectiva participación en la toma de decisiones.

Desarrollar programas que den respuesta a la carencia e insuficiencia de infraestructura básica y de equipamiento en la región.

Puesta en práctica de programas dirigidos al desarrollo de formación integral del individuo.

Crear y consolidar microempresas de producción y servicios, así como unidades de carácter cooperativo, autogestionario y cogestionario". (Ibid, 52)

D. Balance de la estrategia social

La ligereza, superficialidad y nivel de incumplimiento real de las operaciones y acciones, es cónsono con las observaciones anteriormente anotadas. Las mejores evidencias de su falta de direccionalidad (o de pertinencia y suficiencia para enfrentar los problemas) lo constituyen los indicadores de la situación educativa, de las condiciones de salud y nutrición y de los ingresos de la población zuliana en los años 1990-'93, (período de vigencia del plan), caracterizados por su deterioro e incremento de los déficits.

Estos indicadores se analizan detalladamente en el capítulo III del trabajo "El Impacto de los Programas Compensatorios en Maracaibo, Estado Zulia, 1990-1995", antes referido. Sean aquí suficientes, sólo para ilustrar, las cifras de pobreza y de desnutrición. En relación a la primera, en 1990 el Zulia se contaba entre las diez (10) primeras entidades con mayor número de pobreza ocupando el lugar número 9; y en 1991 representó el tercer (3er) Estado con peores indicadores en el área nutricional.

En efecto, según el Mapa de la Pobreza levantado por la OCEI, utilizando el Método NBI con base en la información del Censo '90, el Zulia registra los siguientes resultados: 52,13% de la población vive en situación de pobreza y 24,63% de ésta en pobreza extrema. Estos indicadores se ubican por encima de los correspondientes al total para Venezuela: 44,40% y 19,93%, respectivamente. (OCEI, 1993)

En total serían, en cifras absolutas, 156 mil 280 las personas pobres que habitaban en el Estado, de las cuales 546 mil 356 se encontraban en pobreza extrema. Pero además, el Mapa de la pobreza '90 arrojó que: 1) más de cien mil hogares zulianos (un 22,9% del total) viven en hacinamiento crítico; 2) el 6,6% del total de hogares del Zulia tienen niños en edad escolar que no asisten a la escuela; 3) el 12,5% habitan en viviendas inadecuadas; 4) el 22,3% de los hogares no cuenta con servicios básicos como agua y eliminación de excretas, 5) finalmente, hay 13 municipios en el Zulia que se encuentran por encima del promedio del índice de pobreza estatal, siendo los más pobres de la Región los Municipios Páez y Jesús Enrique Lossada.

Por otra parte, con relación a la situación nutricional según el SISVAN del INN (Boletín Informativo, 1991) el Estado Zulia que en 1990 ocupa el 6to. lugar en peores indicadores en cuanto al déficit total (21,0%, superior al 16,2% promedio para Venezuela) en vez de mejorar, empeora pasando a ocupar el 3er. lugar en déficit nutricional total⁴ en los menores de 15 años, según el Indicador Peso-Talla: 26,7% superado sólo por Barinas (40,2%) y Miranda (29,8%). La cifra correspondiente al Zulia también es superior (prácticamente el doble) al promedio para Venezuela (13,7%).

Según la misma fuente, la situación no es mejor en los dos años siguientes en 1992, el Zulia ocupó el primer (1er) lugar a nivel nacional en déficit nutricional total en menores de 15 años (41,15%) más del doble del total para Venezuela (18,16%). Ese mismo año, además, mantiene el tercer (3er) lugar en el mismo grupo etáreo según el indicador Talla-Edad.

En 1993 los datos no se comentan pues según el mismo SISVAN no son confiables en tanto que sólo 4 fuentes informaron ese año en la Oficina del Zulia. Sin embargo, la tendencia al deterioro se retoma y mantiene en 1994, ya que como se analiza más adelante, pese a que en la mayoría de los indicadores nutricionales el Zulia baja del 1ro, 2do. y 3er. lugares, sus cifras aún resultan altas, situándose muy por encima del total Nacional.

Si se entiende que la desnutrición es una enfermedad producida por una deficiente ingesta de alimentos, es claro que está relacionada con factores socioeconómicos que afectan el crecimiento, desarrollo y maduración de los niños. Por lo tanto, es básicamente un *problema de pobreza*.

Estudios realizados por la Escuela de Nutrición y Dietética de la Facultad de Medicina de la Universidad del Zulia revelan que en 1993 el 25% de los niños zulianos (el equivalente a la cuarta parte de la población infantil) padece desnutrición crónica, que es la más preocupante forma de desnutrición, por cuanto alude al subconsumo crónico de alimentos. (PANORAMA, 09-12-94; 4/3)

Si a esto se añaden las cifras de pobreza antes anotadas, se explica en gran medida las cifras de desnutrición infantil. A ello se suma, además, las condiciones ambientales en las cuales viven y crecen los niños del Zulia. Según la misma fuente, el 65% de las viviendas del Zulia presentan deficientes condiciones sanitarias o el equivalente a la ausencia de servicios básicos. Un 14% de esas viviendas (los ranchos), son absolutamente inadecuados; mientras que sólo un 20% están adecuadamente dotados. Eso indica que apenas una 5ta. parte de las casas reúne condiciones ambientales aceptables.

La situación a futuro amenaza con riesgos muy lamentables:

“A causa del hambre y la desnutrición que agobia sus vulnerables organismos, los niños zulianos tendrán en su edad adulta entre 5 y 6 centímetros menos de la talla que prevé su patrimonio genético. Son centímetros que equivalen a 20 años de retraso biológico, porque los venezolanos de hoy están creciendo a niveles inferiores a lo que corresponde a sus reales posibilidades orgánicas. Sobre esa base surgen estudios que predicen que el 80% de los niños venezolanos crecen a niveles inferiores de lo que corresponde a su patrón genético”. (Idem).

Estas dos situaciones en el período de vigencia del V-PR: la de la pobreza y la de la desnutrición infantil, son contundentes a la hora de evidenciar el fracaso de la estrategia social de dicho plan. Pese a que éste se rige por la formalidad metodológica que no por la seriedad y profundidad de análisis) características de la planificación estratégica situacional, quizás su principal limitación es justamente la de carecer de sentido “estratégico” en el perfecto sentido del término en tal enfoque: adoleció de capacidad para *acumular poder*, vale decir, voluntad y viabilidad política para aproximar la “situación inicial”, a la “situación objetivo o deseable”, cuyo bosquejo no reúne lo que debieron ser sus auténticos “nudos críticos” al menos a nivel de la problemática social de la Región.

3. El VI plan de desarrollo regional, 1995-1996

A. Apreciaciones generales sobre el plan

El VI Plan de Desarrollo Regional (VI-PR) presenta, de principio a fin, significativas diferencias con respecto al V-PR. Las más notables de ellas son: 1) que es el aspecto social y no el económico lo que aparece sobredimensionado en el análisis; y 2) posee mucha más elaboración, articulación con la realidad y pertinencia que aquel.

En efecto, desde la misma introducción se declara abiertamente que el objetivo central del Plan lo constituye la disminución de los niveles de pobreza en la Región, y en la “Situación Inicial” (o Diagnóstico) que se formula se enfatizan como principales problemas del contexto nacional dos aspectos (la inflación y el déficit fiscal) que si bien son de carácter económico, más que desde esta óptica se enfocan por sus impactos sociales generales, especialmente “el deterioro radical del salario de los trabajadores y el consiguiente incremento de la pobreza”. (CONZUPLAN, VI Plan de Desarrollo Regional; 8)

Del mismo modo, en el contexto regional se destacan los impactos generados por las políticas nacionales, todos con acento en lo social. Entre ellos: 1) El déficit fiscal del país genera escasez de recursos, limitando la capacidad de la Gobernación y Alcaldías para enfrentar la pobreza; 2) la elevada inflación, con la disminución del salario real que acarrea, hace proliferar y analizar los conflictos sociales en la Región; y 3) los desequilibrios en la distribución del Ingreso impiden a la mayoría satisfacer sus necesidades mínimas, agravando los niveles de pobreza crítica y extrema de la Región. (Ibid; 13 y 14)

El contextualizar la situación regional en el marco de las dificultades generales (especialmente económico-financieras) del país; advertir sobre los efectos de

aquellas en el Zulia así como ser coherentes con el Plan de Estabilización y Recuperación (PERE) y luego con el IX Plan de la Nación al considerar la pobreza como problema principal; permite articular -al menos en el discurso- ambos ámbitos de la planificación, que en el V-PR aparecían desfasados.

Asimismo, aunque en el VI-PR el diagnóstico del país y del Estado tampoco son exhaustivos (el regional se hace en dos cuartillas, con grandes márgenes y espacios en blancos), indudablemente se avanza al considerar, de entrada, la pobreza como el “nudo crítico” número 1 y su disminución como objetivo prioritario. En esto también el VI-PR luce un poco más “sincero” que el V-PR porque mientras aquel enfoca el enfrentamiento a la pobreza en términos de *disminución* de sus índices; éste hablaba de su *erradicación*, pese a no considerarlo como centro crítico, lo cual es un contrasentido.

En la misma dirección, mientras el V-PR exagera las capacidades del Ejecutivo Regional para intervenir y resolver los múltiples y complejos problemas que enumera, sin la más mínima prueba de viabilidad y factibilidad; el VI-PR es reiterativo al advertir que entre los problemas del Zulia deben tenerse presente aquellos de tipo político-institucional y administrativo que limitan la gestión de la Gobernación para atender las crecientes demandas de la sociedad. Entre ellos se menciona

“... el sobredimensionamiento del tamaño del Estado que demanda mayores recursos para el pago de nóminas; la ineficiencia administrativa y la no inserción en los programas de financiamiento de los organismos multilaterales (...) Desde el punto de vista presupuestario y en virtud de que el componente más importante de los ingresos de la Gobernación provienen del situado constitucional, el Gobierno del Estado contará, en términos reales, con menos ingresos que en años anteriores...” (Ibid; 14 y 15)

Siguiendo con el tratamiento de la pobreza en el VI-PR, es necesario señalar que ésta no sólo es referida dentro del diagnóstico regional sino que incluso se le dedica un acápite (el No. 3) especial a su consideración. En éste se reconoce que la pobreza es un problema estructural y diverso, no sólo coyuntural.

Ello significa un avance respecto al enfoque restringido del V-PR, que la entendía como un problema de insuficiencia de ingresos. Si bien el VI-PR considera muy importante este aspecto, es claro que amplía la perspectiva pues ya no se considera como pobres sólo aquellos hogares cuyos ingresos son insuficientes para acceder a la canasta básica de alimentos.

A partir del enfoque NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) utilizado por la OCEI para elaborar el Mapa de la Pobreza con base en los resultados del Censo '90,

se entiende ahora por hogares pobres "... aquellos que en los hechos no cubren sus necesidades básicas..." (Ibid, 16), especialmente las necesidades consideradas por dicho enfoque, a saber: 1) Hogares con niños en edad escolar (7 a 12 años) que no asisten a la escuela; 2) hogares en viviendas sin servicios básicos; 3) hogares en hacinamiento crítico; 4) hogares en viviendas inadecuadas, y 5) hogares con alta dependencia económica.

Al aplicar estos indicadores se conceptúa como hogares pobres aquellos que presenten al menos una de estas necesidades insatisfechas; y como hogares en pobreza extrema aquellos con dos o más de éstas.

Pese a que el diseño del VI-PR se finalizó en Octubre de 1994, los datos de la pobreza que se presentan son para el año 1990, las contenidas en el Mapa de la Pobreza de la OCEI. No se ofrecen las cifras para el período 1991-94 porque este organismo central hasta ese momento no las había producido para el nivel regional.

Por similar razón el V-PR no incluye ninguna estadística sobre el problema, puesto que para el momento en que culmina su formulación (Junio 1990) la OCEI ni siquiera había levantado el XII Censo General de Población y Vivienda, sólo se disponía de las cifras del Mapa de la Pobreza de 1981, las cuales resultaban extemporáneas.

Lo que destaca en ambos casos como denominador común es la dependencia funcional que se tiene de la OCEI en términos de información, y por tanto, la incapacidad de CONZUPLAN de medir autónomamente la magnitud de la pobreza en el Zulia lo cual permitiría aproximarse en menores condiciones al problema, facilitaría la focalización de los programas sociales y la generación de soluciones desde una perspectiva directa (regional) y no indirecta (nacional).

B. Los objetivos y estrategias del VI-PR (la estrategia social)

Como se dijo anteriormente, la disminución de los niveles de pobreza en el Zulia es declarado explícitamente como el objetivo central del VI-PR. Pero, en realidad es prácticamente el único objetivo formulado puesto que los otros propósitos y cursos de acción tienen a aquel bien como prerrequisito o bien como condición necesaria para el logro del primero, como lo es el caso de los lineamientos de carácter económico.

Al desarrollar el objetivo central se nota avance, por un lado, y retroceso por el otro lado, en las formulaciones respecto al enfrentamiento a la pobreza. Avance en cuanto al enfoque que enfatiza el carácter multidimensional de la pobreza al interpretarla como un problema

“... de causalidad múltiple y compleja... [sobre el cual se tiene una] .. La causalidad de la pobreza comprende factores de orden económico, social y político-institucional, íntimamente relacionados entre sí. En el aspecto económico, cabe considerar el insuficiente ingreso corriente de la población, para cuya superación se requiere de mayores oportunidades de trabajo, salarios reales más altos, así como una mejor distribución de los activos productivos.

En el aspecto social, se incluye las carencias en cuanto a las habilidades y nivel educativo, en general, del llamado capital humano: situación ésta que se deberá solventar con políticas de satisfacción de necesidades básicas que mejoren la salud de la población; y de educación, capacitación y asistencia técnica para aumentar los conocimientos y las habilidades necesarias para autogestionar la solución de sus problemas.

En el aspecto político-institucional, se considera la incapacidad del Estado para satisfacer el acceso a servicios públicos que son inherentes a su función social, así como la falta de coordinación de los organismos competentes en la materia...” (Ibid; pág. 33 y 34)

El retroceso (o más bien estancamiento) se observa cuando se interpreta la pobreza y su combate prácticamente como un asunto externo (que es casi como decir ajeno) a la Región, sobredeterminado por el nivel macro o central desde donde se proyecta o “derrama” sobre el Zulia. En este sentido se sostiene que

“... las condiciones económico-sociales existentes en Venezuela durante estos últimos años y sus consecuentes manifestaciones al interior del Estado Zulia, han repercutido en forma importante en el incremento de los niveles de pobreza de la población ...” (Ibid 22, subrayado propio).

Al tratar el problema desde esta condición de exterioridad, también se pronostica (prácticamente se pre-decreta) la parálisis o escasas posibilidades del Ejecutivo Regional para la intervención del mismo, más cuando se afirma lo siguiente

“... existen factores como la política económica, involucrados dentro del problema que escapan a la acción del nivel regional. A esto se suma: un conjunto de situaciones entre las cuales se mencionan: recursos para el sector social, provenientes en su mayoría de fondos públicos; demandas sociales en aumento, lo que acrecienta la carga sobre los servicios sociales; limitaciones presupuestarias; incremento de los requerimientos de otros sectores de la economía...” (Ibid, 24)

En consecuencia, más claramente se declara

“... ya que sus posibilidades de elevar los ingresos de la población son muy limitados (...) el gobierno regional [se propone] como política para reducir la pobreza, mejorar la calidad de los servicios sociales (salud, educación, agua, etc.) ...” (Idem)

Esta última afirmación hace pensar que pese a tomarse en cuenta en el análisis la multicausalidad de la pobreza, en el fondo el problema parece que se sigue enfocando básicamente a través de los ingresos, es decir, del deterioro del salario como la causa más importante, al igual que lo hace el V-PR.

Por otra parte, al declararse prácticamente incapaz e impotente para intervenir significativamente la pobreza, cabe preguntarse ¿no estaría el gobierno regional “sacudiéndose” el problema? ¿No estaría derivado de tal “justificación” el deterioro aún mayor de los indicadores (desnutrición, pobreza) registrado en el Zulia entre 1994 y 1995?

- La estrategia social

Dado que el objetivo prioritario del VI-PR es la disminución de los niveles de pobreza en el Zulia, más que una estrategia social lo que se presenta es una política de enfrentamiento a dicho problema, que se articula alrededor de los siguientes ejes generales:

“Recuperación económica, transformación productiva: oportunidades de empleo, desarrollo de capacidades y recursos productivos.
Actualización de los salarios mínimos y medios: ingresos.
Satisfacción de las necesidades básicas específicas: mejoramiento de la salud, educación, vivienda, servicios básicos. Cambios en la distribución del ingreso” (Ibid, 22 y 23).

En vista de las limitaciones que el Plan aclara tiene para combatir el problema de los ingresos, se sostiene que la atención de la política se focalizaría en áreas prioritarias que permitirían “hacerle frente a *las consecuencias más graves de la pobreza*” (Ibid, 24; subrayado propio).

Esas áreas serían salud y nutrición, servicios básicos; la educación (para incrementar “la productividad del trabajo y sus opciones”); la vivienda; la inseguridad (para favorecer “el crecimiento y desarrollo de los sectores sociales productivos”, así como “los valores respecto a la propiedad y la libertad” en los miembros de hogares pobres); acceso a empleos “estables y bien remunerados”. (Ibid, 25-28)

En resumen, dentro de lo que se llama el “enfoque de apoyo solidario”, se plantea combatir la pobreza “articulando urgentes medidas redistributivas de corto

plazo y de indiscutible corte social (...) con un programa de más largo alcance...” (Ibid, 29).

Entre las medidas urgentes se destacan los programas sociales compensatorios que se diseñan y se presupuestan desde el nivel central de la administración pública (tales como el vaso de leche escolar y la beca alimentaria). Dentro de las medidas de largo plazo el Plan se propone promover

“... la generación de empleos productivos, al privilegiar la capacitación de los recursos humanos y la incorporación de los avances provenientes de la ciencia y la tecnología al proceso productivo; resguardando siempre el necesario equilibrio que debe darse entre el proceso técnico y la preservación del ambiente de la Región. (...) el gobierno promoverá acciones tendientes a la recuperación y transformación económica del Estado Zulia, haciendo énfasis, fundamentalmente, en cuatro áreas como la agroindustria, la manufactura, la minería y el agrocomercio, que consolidarán las ventajas comparativas y competitivas de la economía del Estado ...” (Idem)

Más adelante el Plan advierte que

“... encarar el problema de la pobreza supone el establecimiento de *cambios profundos en la orientación de las políticas económicas y sociales*, pero implica, asimismo, el establecimiento de reformas de carácter estructural en las diferentes instituciones del Estado, a los fines de capacitarlas para ejecutar con eficiencia y eficacia todos los programas y acciones que se requieren para lograr ese objetivo. En tal sentido se hace necesario mejorar la capacidad institucional de la Gobernación para atender las exigencias de la reforma del Estado y enfrentar con éxito el proceso transformador (...) Dentro de este propósito, *la profesionalización de recurso humano y su actualización permanente*, así como también la implementación de *efectivos sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión*, constituyen condiciones básicas en este conjunto de reformas ...” (Ibid, 29 y 30, subrayado propio)

Adicionalmente, en torno a la política de enfrentamiento a la pobreza (que no estrategia social) el plan es enfático al sostener que

“... la estrategia debe centrarse en la modificación de *las bases económicas de la pobreza* y en la *afectación de sus causas estructurales*, también debe prestarse atención a sus *necesidades críticas coyunturales*”. (Ibid, 34, subrayado propio)

Dentro de lo estructural se insiste en la necesidad de mejoras en materia de educación, salud y nutrición con programas de largo plazo; así como son "... programas sociales orientados a incentivar y consolidar los procesos de autogestión y participación de las comunidades en todas las actividades de su entorno y las referidas a elevar la capacidad del recurso humano" (Ibid, 36)

Dentro de lo coyuntural se destacan las "*medidas de emergencia*" diseñadas por el gobierno nacional a fin de paliar las consecuencias de la crisis, derivadas de los ajustes económicos, mediante los programas de compensación social para atender a los sectores más vulnerables.

Finalmente, sobre las medidas de carácter estructural el Plan advierte que "... el plazo que se requiere para que maduren las medidas que exige tal proceso rebasa el horizonte del presente plan (1995-1996), sin embargo, se deben sentar las bases para que el mismo se inicie ..." (Ibid, 28)

Más adelante se comentarán las bases de esta "estrategia" social.

4. Los problemas y operaciones de la "estrategia" social

Tal como se hizo en el caso del V-PR, se realiza también aquí referencia (textual) sólo a lo relacionado con las áreas que tocan las necesidades de los programas sociales compensatorios. Ellos son: Salud-Nutrición y Educación.

1. Problema: Incremento de la pobreza crítica en el Estado Zulia.

- Operaciones y demandas de operaciones

- Programa de incorporación de las familias en situación de pobreza crítica en actividades económicas, artesanales y de servicio (FUNZUCREPO-CORPOZULIA-FUNDACOMUN).
- Programa de educación y capacitación para la organización de las comunidades (ORDEC-IDES-FUNDACOMUN-VOLUNTARIADO-COMITÉ DE SOLIDARIDAD-FUNZUCREPO).
- Programa de organización y participación de la comunidad (ORDEC-IDES-FUNDACOMUN-COMUNIDADES).
- Programa de formación de recursos humanos que presten apoyo a las comunidades en situación de pobreza (IZEPES).
- Programa de atención nutricional (INN-SEC. DE EDUCACION M.E.-S.R.S. - FUNDACION DEL NIÑO - COMITÉ DE SOLIDARIDAD HUMANA).

- Programa de consolidación y mejoramiento de barrios y construcción de viviendas adecuadas en sectores de pobreza crítica (IDES-INAVI-AL-CALDÍAS).
- Programa de atención al niño trabajador (COMITÉ DE SOLIDARIDAD HUMANA).
- Programa de atención al escolar (COMITÉ DE SOLIDARIDAD HUMANA-FADEZUL-FUNDACION DEL NIÑO-INN-SECRETARIA DE EDUCACION).
- Programa de atención al anciano (INAGER-GOBERNACIÓN). (Ibid, 38)

2. Problema: Deficiente Atención en Salud en el Estado Zulia.

- Operaciones y demandas de operaciones.

- Dotación de materiales y equipos a los ambulatorios y hospitales (MS/AS-ASAMBLEA LEGISLATIVA-S.R.S.-DIRECTORES SUBREGIONALES Y ESTABLECIMIENTOS).
- Diseño de la política sanitaria regional (S.R.S.- COMUNIDADES).
- Implantación de mecanismos de selección de personal (S.R.S.)
- Implantación de programas de motivación al personal (S.R.S.)
- Desarrollo de un sistema gerencial estratégico (S.R.S.)
- Reestructuración funcional de los programas de salud (DIRECTORES SUBREGIONALES Y DE ESTABLECIMIENTOS - S.R.S.)
- Desarrollo de un programa de especialización al personal inherente al cargo que desempeña (DIRECTORES SUBREGIONALES Y DE ESTABLECIMIENTOS).
- Desarrollo de programas de promoción de la organización y oferta de servicios locales (S.R.S.-COMUNIDADES).
- Conformación de las Juntas Socio-Hospitalarias y Socio-Sanitarias (S.F..S. - COMUNIDADES). (Ibid, 80)
- Desarrollo de los sistemas locales de salud (S.R.S.-DIRECTORES SUBREGIONALES Y DE ESTABLECIMIENTOS-COMUNIDADES).
- Desarrollo de programas de vigilancia y mantenimiento de la planta física y de los equipos (S.R.S.-COMUNIDADES).
- Producción de medicamentos y reactivos de laboratorios (S.R.S.).
- Desarrollo de un sistema de distribución de insumos (S.R.S.)

- Descentralización administrativa y presupuestaria estado-municipio (GOBERNACIÓN-COMUNIDADES).
- Aceleración del proceso de descentralización de los servicios de salud nacional — estado (MSAS -GOBERNACIÓN-COMUNIDADES). (Ibid, 81)

3. Problema: Deficiente Cobertura y calidad de la Educación.

- Operaciones y demandas de operaciones:

- Ampliación y mejoramiento de la planta física (OPE-FEDE).
- Ampliación de la cobertura de los programas socio-educativos y/o creación de nuevos programas (SEC. DE EDUCACION-MIN. DE EDUCACION-INN).
- Ampliación del programa de escuelas activas (GOBERNACIÓN-COMUNIDADES).
- Desarrollo de cursos de capacitación y mejoramiento profesional para supervisores y directivos de planteles (SEC. DE EDUCACION-MIN. DE EDUCACION-INSTITUTO DE EDUCACION SUPERIOR).
- Ejecución de acciones que logren mayor integración entre el proceso productivo y el sistema educativo (MINISTERIO DE EDUCACION). (Ibid, 89)

5. Balance de la estrategia social del VI-PR.

El análisis de la estrategia social (o política de enfrentamiento a la pobreza) del VI-PR, sugiere las siguientes apreciaciones:

1° Como ya se señalara anteriormente, su enfoque es inverso al del V-PR: mientras en éste lo social es visto a través de lo económico, priorizando la estrategia económica; en el VI Plan lo social es lo prioritario y lo económico es visto con “ojos sociales”.

2° El VI-PR declarativamente defiende la tesis de la necesidad de establecer cambios profundos en la orientación de la política social. Pero ¿reforzando los programas compensatorios, que no son simples “medidas de emergencia” — como afirma el Plan— sino que llegaron para quedarse e institucionalizarse, se estará tendiendo hacia aquel objetivo?

La acción práctica de gobierno hace pensar que no, porque en ella no se observan medidas concretas para favorecer esos “cambios profundos” e intervenir lo estructural, como por ejemplo, lo relativo a la participación autogestionaria de los

grupos vulnerables. Prácticamente se contribuye a su desmovilización porque el esfuerzo del gobierno regional se sitúa en procurar mayor presupuesto y cobertura geográfica a los programas compensatorios-asistencialistas-populistas que eteinizan al beneficiario como un ente pasivo-recibidor.

3° Es cierto que el horizonte que requieren los cambios estructurales es de largo plazo, pero en dos (2) años de gobierno (gestión de la Dra. L. Aniyar de Castro y su equipo) pudieron sentarse algunas bases: debió al menos haberse encaminado un proceso que ni siquiera se inició (la descentralización de los programas sociales, por ejemplo) para ir ganando autonomía que permita luego diseñar programas sociales propios a la luz de las especificidades y prioridades regionales y locales.

4° Con relación a lo anterior es un avance del plan, en lo teórico, destacar como “problema clave” la incidencia en los problemas sociales de los “... inadecuados modus político-institucionales de la Gobernación del Estado Zulia para gerenciar las funciones que le demanda la reforma del Estado...” (pág. 113). En esta materia cabe observar las dificultades y rezagos del proceso de descentralización general y de las reformas del aparato institucional del Zulia con respecto a otros estados. Los retrasos de este proceso son particularmente notables en los sectores Educación y Salud.

5° Por otra parte, la estrategia social hace énfasis en la necesidad de capacitar, de profesionalizar al funcionariado zuliano para enfrentar las responsabilidades que un nuevo tipo de gestión le demandaría. No obstante, la realidad es clara al indicar que la mayoría de los cargos, incluso los más estratégicos desde el punto de vista de lo social, no fueron encomendados a los “mejores o más formados” si no que siguieron en manos del clientelismo político-partidista.

6° Tampoco se procuró, como prometiera el Plan, un proceso de seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental. Particularmente adolecieron de ello los programas dirigidos al enfrentamiento de la pobreza, pese a ser el núcleo de la acción social prevista en el plan.

Los aspectos señalados quedan como retos y tareas pendientes a la Secretaría o Coordinación de Desarrollo Social, instancia institucional que pese a no estar prevista en el plan, su creación se decidió en la acción de gobierno a inicios de 1995, como una iniciativa derivada de la gestión de O. Alvarez Paz. Pese a que se coloca en evidencia la arbitrariedad y falta de planificación en asuntos tan importantes, ya que dicha Secretaría pasaría a coordinar todas las instituciones y programas de carácter social en la región, su constitución deja traslucir los buenos propósitos de darle coherencia al sector social en el Zulia.

7° Por otra parte, la explicación del proceso causal de los problemas considerados como “claves” en el plan, resulta en líneas generales, acertada: se identifican los factores verdaderamente críticos. Sin embargo, parecen confundirse las “operaciones” previstas para intervenir cada problema con los programas propiamente dichos y las acciones con las “demandas de operaciones”, que desde el punto de vista del enfoque teórico-metodológico de planificación utilizado (el estratégico-situacional), tienen significados muy precisos. Hay ausencia total de acciones concretas en el plan (ni siquiera se explicitan las correspondientes al problema prioritario N° 1: la disminución de la pobreza crítica), y no se deja claro qué se entiende por “demandas de operaciones” ya que en este lugar lo que se menciona son los organismos que están involucrados o que se involucrarían en cada programa.

Sin embargo, se evita caer, formalmente, en el error que cometiera el V-PR de exacerbar su capacidad de intervención, comprometiéndose a ejecutar un número exagerado de operaciones y acciones, de escasa viabilidad político-institucional. Se enfatiza que el ámbito de gobernabilidad (o capacidad de incidencia) del Ejecutivo Regional en materia social es limitado.

Pero de nada sirven los buenos deseos e intenciones de hacerle frente a un problema si las acciones no aparecen ni siquiera formuladas en el documento escrito. E incluso, aunque el plan fuese muy coherente, el problema central es de *voluntad política real*. Por ello, la acción de gobierno se calibra al contrastar las buenas intenciones con los indicadores (en este caso sociales) de las situaciones objetivas.

En el balance de la estrategia social del V-PR este ejercicio se efectuó identificando el incremento de los índices de pobreza y desnutrición en el período de vigencia de dicho plan. Ahora, para el caso del VI Plan, aunque no se dispone -al momento de escribir estos comentarios- de las estadísticas últimas (correspondientes al año 1995, por los rezagos característicos de las fuentes de información oficial), la magnitud de dichos problemas en 1994 -año en que se termina de formular el plan- da una idea de las tendencias acarreadas al año subsiguiente en tres aspectos claves: situación de la pobreza, desnutrición y situación educativa.

En efecto, tomando en cuenta las estimaciones de pobreza por el NBI al 30-06-94, efectuadas por el Ministerio de la Familia con auspicio de UNICEF, a partir de una explotación de la data censal de 1990; para 1994 la pobreza en el Zulia no sólo se incrementa (población en situación de pobreza: 52,02%; hogares pobres: 51,11%; población en pobreza extrema: 25,85%, hogares en pobreza extrema: 22,54%) sino que permanece por encima de los valores correspondientes a Venezuela (48,89% población en situación de pobreza; 44,67% Hogares pobres; 21,63% población en pobreza extrema y 18,79% Hogares en pobreza extrema).

En el Mapa de la pobreza de 1994 se observa un reacomodo en las posiciones que ocupan las distintas entidades federales con respecto a sus índices de pobreza: el Zulia que en el '90 ocupaba el 9º lugar, ahora se sitúa en el 12º, pero esta situación no obedece a que hayan mejorado o disminuido sus niveles sino a que el problema se ha incrementado inusitadamente en otras regiones del país. Todo ello indica que no ha habido avances en la lucha contra la pobreza en el Zulia ya que ni siquiera se ha logrado mantener estacionarios los indicadores, y nada señala que para los años 1995-1996 la situación sea diferente si se revisa el Plan Global de Inversiones previsto en el VI-PR para esos años.

En efecto, de la inversión total (Bs. 129.514,28 millones) apenas un 0,95% (Bs. 122,25 millones) se destinaría directamente al combate a la pobreza (pág. 82 del plan).

En áreas indirectas, pero básicas (tomando en cuenta el carácter estructural del problema) como son Educación y Salud la inversión sólo alcanza al 21,2% del total (15,5% y 5,7%, respectivamente), por lo cual las intenciones se alejan de las soluciones reales. Mucho más aún si se tiene presente que ya en la gestión práctica de gobierno, en marzo de 1995, la Gobernadora del Zulia, declaró que apenas se estaba destinando el 18% del presupuesto a la inversión social, económica y de desarrollo, lo cual es totalmente insuficiente en comparación con los gastos de socioeconómicos. (ECONOMÍA HOY, Declaración de la Dra. L. Aniyar de Castro, Gobernadora del Estado Zulia. 11-03-95, 8).

Con respecto al área nutricional ocurre una situación similar. El SISVAN del INN en 1995 clasificó a las entidades del país en tres grupos según la prioridad de atención y de inversión social. En relación Zulia encabeza el primer grupo como el estado más prioritario (INN-SISVAN 1995 S/Pág.).

Según la misma fuente, durante el período 1990-1994, en casi todos los indicadores (desnutrición moderada, desnutrición grave, desnutrición en menores de 2 años según la relación peso/edad; déficit nutricional para los grupos 2 a 6 años y 7 a 14 años), el Zulia registra índices muy superiores a los de Venezuela.

Considerando sólo el año 1994, según el SISVAN (INN-SISVAN, 1995 S/Pág.), si bien el Zulia desciende de los primeros lugares en el indicador déficit nutricional total (según las relaciones peso/talla; peso/edad; talla/edad y combinación de éstos), en otros grupos etáreos permanece entre los cinco (5) primeros lugares. Por ejemplo, ocupa el primer (1er) puesto en cuanto a déficit nutricional total en los niños de 7 a 14 años con una proporción mucho mayor del doble para Venezuela (23,70% y 10,14%, respectivamente).

Asimismo, registra el tercer (3er) puesto según la relación peso/edad en niños de 2 a 6 años, el 4º en este mismo grupo según peso/talla, etc.

Esto permite pensar que aún cuando ya eran alarmantes los indicadores nutricionales cuando se inicia la gestión de la Dra. L. Aniyar de Castro, el VI Plan y en general la acción de gobierno no tienen incidencia sobre la problemática.

En el área educativa la situación no es mejor. En agosto de 1995, la Directora Regional de Educación del Estado Zulia, dio a conocer los resultados de un trabajo elaborado por un equipo de la Universidad Simón Bolívar tendente a conocer la situación educativa por municipio geográfico, el cual demuestra cómo en los años 1991-92-93 y 94 se registra un incremento en el índice de deserción escolar en el Zulia, tanto en el área urbana como en la rural. Por ejemplo, considerando sólo el área urbana, en el período escolar 1991-1992 la deserción escolar alcanzó a 1.97%, cifra que aumentó a 2,06% en 1992-93 y 3,44% en 1993-94.

Esta situación se expresa con mayor dramatismo en el área de preescolar nivel educativo donde menos atención se ha prestado. (PANORAMA, 04-08-95; 4-11)

Según el estudio de la USB el problema está muy vinculado a tres elementos: nutrición, familia y trabajo. Las dificultades en esas tres áreas, al conjugarse, hacen que si en principio el niño asiste a la escuela, en la medida en que no encuentra en ella posibilidades directas de sustento, o en la medida que no tiene cómo llegar a ella, porque sus padres o madres no tienen como sufragar los gastos de transporte, en la misma medida tenderán a *no* culminar sus respectivos procesos educativos.

El problema que está de fondo sigue siendo el mismo: la pobreza crítica y extrema en que se encuentran cada día más hogares zulianos, justamente el problema clave Nº 1 del VI-PR. Pero para enfrentarlo y disminuir su incidencia hace falta algo más que slogans y retórica oficial. Con afirmar, por una parte, que el plan es diseñado "...en pro de los cambios trascendentes que la región necesita y merece ..." (CONZUPLAN, 1994; 6 [Slogan]) o por otra parte, que el plan "...descansa en la seguridad de que se cuenta con recursos que justa y racionalmente distribuidos pueden cubrir muchas más necesidades de las que hasta ahora se han cubierto. Además, con aquellas que son inagotables: la solidaridad, la participación, la voluntad y la inteligencia de la gente ..." (Ibid, 7); no es suficiente. Más que solidaridad, voluntad e inteligencia popular hace falta un cambio de actitud del Ejecutivo Regional hacia la situación social del Estado, acompañada de una firme y decidida voluntad política para actuar con la urgencia que la realidad demanda.

En reflexiones y evidencias como las realizadas en este trabajo debería apoyarse el nuevo Gobierno Regional, al menos como punto de partida, para no cometer los mismos sesgos en el VI Plan de Desarrollo Regional que le tocará diseñar y

ejecutar a breve plazo. Y más que eso: para no permanecer a espaldas de un contexto social que a gritos reclama otro estilo de intervención oficial.

6. Conclusiones

El balance general de los planes V y VI de CONZUPLAN, de la estrategia social y de la política de enfrentamiento a la pobreza en ellos contenidos permite articular las siguientes conclusiones:

1. El “diagnóstico” del V-PR destaca por su escasa elaboración y deficiente interpretación de la realidad económico-social del Zulia. Pese a su magnitud, la pobreza no es conceptualizada como el principal problema social a enfrentar por el plan.

2. Esto representa un desfase con el VIII Plan de la Nación, donde la pobreza es presentada como el eje de la acción gubernamental general e incluso se diseña un plan específico para enfrentarla.

3. En el marco del V-PR la pobreza es entendida de una manera reduccionista: como simple insuficiencia de ingresos.

4. Al no ser entendida la pobreza de una manera integral ni conceptualizada como un “nudo crítico”, lo que se presenta como estrategia social se aleja de las prioridades reales así dictaminados por la realidad objetiva y por tanto carece de pertinencia, direccionalidad y eficacia.

5. Las mejores evidencias de la ligereza, superficialidad, nivel de incumplimiento de las operaciones y acciones del V-PR, y por tanto, de su ineficacia, son los indicadores de las condiciones de vida del zuliano al final del período de vigencia del plan. Las cifras de pobreza y desnutrición registradas son contundentes al respecto.

6. En general, el V-PR tiene un marcado sesgo economicista: su preocupación se centra en la formulación de una estrategia económica “coherente”. La estrategia social, en consecuencia, queda prácticamente informulada.

7. En cuanto al VI Plan Regional, su rasgo más significativo es que a la inversa del V Plan, es el aspecto social lo que aparece sobredimensionado; y en general, el VI-PR posee mayor elaboración, articulación y pertinencia social relativas.

8. De principio a fin la disminución de la pobreza es relevado como el objetivo central (prácticamente el único objetivo que se formula de manera explícita) del Plan. En esto se demuestra coherencia con el Plan de Recuperación y Estabilización de la Economía (PERE) y con el IX Plan de la Nación. Aunque el diagnóstico de la realidad social zuliana no es exhaustivo, el VI-PR avanza respecto al V-PR, al considerar la pobreza como problema prioritario.

9. También hay avance del VI Plan respecto al precedente, al reconocer la pobreza como un problema estructural, diverso, multidimensional. Sin embargo, al presentarla como una situación sobredeterminada por el entorno macro (nacional) y minimizar la gobernabilidad (o capacidad de incidencia) del Ejecutivo Regior al sobre el mismo, descarga a este de responsabilidades directas, lo cual pudiera explicar parcialmente la timidez e insuficiencia de su intervención.

10. Más que una estrategia social, lo que el VI-PR contiene es una *política* de enfrentamiento a la pobreza, por demás incompleta, puesto que se enfatizan las limitaciones de la Gobernación para incidir en ella, especialmente, en lo relacionado con el deterioro del salario, por lo cual pareciera que en el fondo la pobreza sigue enfocándose básicamente como un problema de niveles de ingreso.

11. En el discurso, el VI-PR insiste en el carácter estructural de la pobreza y en la necesidad de introducir “cambios profundos” en la orientación de las políticas económicas y sociales. Sin embargo, en la práctica sólo se busca atender, de manera parcial, asistencialista y compensatoria, las “consecuencias más graves” (unas causas decisivas) del problema.

12. También se descuida el proceso de seguimiento-evaluación de los programas sociales y la gerencia de estos (que sigue en manos del clientelismo) pese a que el plan se compromete a cambios en este sentido.

13. Más que de su relativa coherencia teórica, de los buenos propósitos formulados y de la disponibilidad o no de recursos financieros, la viabilidad o no de la estrategia social del VI-PR dependió de la voluntad política real para enfrentar la pobreza. al contrastar las “buenas intenciones” de la Gobernación con los indicadores especialmente en materia educativa, nutrición y pobreza, que experimentan crecidos incrementos, entre 1994 -1995, la conclusión no puede ser otra que la misma que deriva del balance del V-PR: su estrategia social carece igualmente de pertinencia, eficacia y direccionalidad.

Se impone por lo tanto un cambio de actitud, de estilos de gerencia y modalidades de intervención ante un problema tan serio como los de carácter social. especialmente ante la pobreza.

Notas

- 1 Este artículo forma parte de las reflexiones del trabajo de investigación “El Impacto de los Programas Sociales Compensatorios en Maracaibo, Estado Zulia, 1990-1995”, subvencionado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia.

2. Es necesario recordar que en el nivel regional se acentúa el problema de la ausencia de un sistema de indicadores sociales actualizados, desagregados y confiables que pudieran facilitar esta tarea. Sin embargo, con proyecciones de la OCEI y otros datos, nunca suficientes, se intenta reconstruir las situaciones respectivas.
3. Áreas objeto de evaluación en el capítulo III del trabajo "El Impacto de los Programas Sociales Compensatorios en Maracaibo, 1990-1995", según el impacto de los programas con ellas relacionados; estudio de ALVARADO, Neritza y otros, de donde se extrae este artículo.
4. Reúne la desnutrición aguda, la crónica compensada y la crónica descompensada.

Referencias bibliográficas

Libros

- CONSEJO ZULIANO DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN (CONZUPLAN). V Plan de Desarrollo. Estado Zulia. 1990-1993. Lineamientos Generales y de Acción. Maracaibo, 1990. 110 p.p.
- CONZUPLAN. VI Plan de Desarrollo. Estado Zulia. 1995-1996. Maracaibo, Octubre 1994. 184 p.p.

Revistas - Periódicos

- Diario PANORAMA, 09-12-94 Pág. 4/3. Declaraciones del Lic. Luis Falque. Director de la Escuela de Nutrición de LUZ.
- Diario PANORAMA, 04-08-95 Pág. 4/11. Declaraciones de la Lic. Ixora Gómez, Directora Regional de Educación.
- Diario ECONOMÍA HOY, 11-03-95 Pág. 8. Declaración de la Dra. L. Aniyar de Castro, Gobernadora del Estado Zulia.

Tesis, Seminarios, Informes Técnicos

- INN. Dirección Ejecutiva. Oficina SISVAN. Informe Antropométrico 1994. (Información Preliminar). Caracas, 1995.
- INN-SISVAN. Material Gráfico sobre situación nutricional del Estado Zulia. Caracas, 1995 (Mimeo).
- OCEI. Mapa de la Pobreza. Caracas, junio, 1993.