

Identificación de áreas prioritarias para la ejecución de intervenciones y programas sociales por parte de ONGs en Venezuela. 2020-21

Luis Pedro España N.

Índice

1. LAS INTERVENCIONES SOCIALES LOCALES EN EL CONTEXTO ACTUAL DE VENEZUELA.....	2
2. DISTRIBUCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS EN TERRITORIOS DESFAVORECIDOS	4
A. JUSTIFICACIÓN.....	4
B. PROGRAMAS	6
3. PROGRAMAS PARA LA REDUCCIÓN DE LAS BARRERAS DE GÉNERO	7
A. JUSTIFICACIÓN.....	7
B. PROGRAMAS	9
4. PROTECCIÓN A LA INFANCIA	10
A. JUSTIFICACIÓN	10
B. PROGRAMAS	11
5. MEJORA DE LA CALIDAD DE LAS ESCUELAS	12
A. JUSTIFICACIÓN.....	12
B. PROGRAMAS	14
6. RECUPERAR EL VALOR DEL TRABAJO PRODUCTIVO	15
A. JUSTIFICACIÓN.....	15
B. PROGRAMAS	17
7. CAPACITACIÓN Y PARA EL LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN LOCAL.....	18

La crisis humanitaria en Venezuela no puede seguir esperando que ocurran las condiciones políticas óptimas para que sea atendida. Es fundamental encontrar formas de satisfacer las necesidades más esenciales de la población, tratando con ello de atenuar las consecuencias indeseables de una crisis económica e institucional que va para su sexto año consecutivo. Así lo han entendido muchas organizaciones de acción social dentro y fuera del país, y para ello han organizado y están en marcha muchas iniciativas de atención a las necesidades más básicas de la población en vulnerabilidad social.

Con todas las dificultades que supone contar con un gobierno que no sólo no hace su trabajo, sino que además desconfía de que otros actores diferentes a su entorno tenga iniciativas en el área social, es necesario encontrar formas de actuar en las comunidades para atender los principales efectos (algunos de ellos irreversibles) que la crisis esta teniendo sobre los grupos sociales vulnerables.

En general desarrollar programas sociales sin contar con el apoyo del Estado conduce a una estrategia de intervención local, que se apoya en la necesidad compartida por las comunidades de intervenciones en favor de los niños, de los hogares más pobres, de los centros de atención (escuelas y ambulatorios) abandonados por el gobierno, de las personas de la tercera edad, de la mejora en los servicios públicos, entre otros.

Las restricciones que impone un gobierno que puede llegar a ser hostil ante la presencia de organizaciones no gubernamentales (ONGs) que le son ajenas, supone que el primer obstáculo que debe sortearse es interactuar con las comunidades, sin que los posibles agentes partidarios del gobierno les hagan resistencia e imposibiliten su acción. En la mayoría de los casos superar este obstáculo es posible cuando las organizaciones demuestran que su intervención en las localidades esta liberada de intencionalidades políticas y, lo más importante, que los propios beneficiarios de la localidad atendida valoran y por lo tanto defienden el trabajo que ellas realizan.

Es cierto que, en el presente, y a raíz del recrudecimiento de la crisis social, así como de la entrada de programas de ayuda humanitaria a través de instituciones de Naciones Unidas, las resistencias del gobierno han bajado y resulta cada vez más posible que las ONGs actúen a nivel local. Es allí, en el marco de posibilidad que introduce la entrada en el país del concepto de la ayuda humanitaria, donde las organizaciones pueden desarrollar programas sociales locales para atender las consecuencias de una crisis socioeconómica que, como se ha dicho, no puede esperar por los inciertos cambios políticos.

1. Las intervenciones sociales locales en el contexto actual de Venezuela

En el contexto de la atención de la emergencia humanitaria compleja y su agravamiento con el impacto de la pandemia del COVID-19, se han emprendido acciones por medio de organizaciones no gubernamentales, especialmente en las áreas de salud y nutrición, que consisten en un conjunto de iniciativas guiadas por premisas asistencialistas, de evidente necesidad, en las comunidades con mayores índices de pobreza y exclusión social.

Suministro de medicamentos, formulas nutricionales, alimentos y, más recientemente por la emergencia sanitaria, el reparto de material de protección e higiene personal en los centros de salud y comunidades con alto nivel de interacción social, han sido parte de la encomiable labor que han desarrollado organizaciones de desarrollo comunitario junto con organismos internacionales y aportantes de recursos económicos de diversa índole.

No obstante, lo meritorio de todas estas iniciativas, es posible que el impacto favorable de estas acciones se pudiera incrementar si ellas se inscriben en un contexto más global, e intentan de actuar sobre las causas probadas de la crisis social del país.

El hecho de proponer que las organizaciones traten de intervenir sobre las causas de los problemas sociales del país, a partir de la identificación de ellas producto de un diagnóstico social global, no supone desconocer la importancia que tiene actuar sobre la manifestación local de dichas causas. Por el contrario, las consecuencias de los problemas sociales son muy graves y, por lo tanto, también se requieren de políticas de tipo asistencialistas, dada la situación de sobrevivencia en la que se encuentran muchos hogares en comunidades específicas.

Sabemos que apuntar a las causas de la crisis social y económica del país requiere de intervenciones que van más allá de los espacios comunitarios o micro sociales en los cuales se inscribe la acción de las ONGs. Las políticas sociales y económicas que pueden hacer cambiar las condiciones de entorno, y que afecta de manera determinante todos los ámbitos locales, sólo son posibles desde políticas de Estado. Si bien eso es cierto, también lo es que ordenar las intervenciones sociales a nivel micro en áreas, sectores y poblaciones que los análisis macros identifican como las principales causas de la crisis del país, es una forma de alinear y jerarquizar las acciones en las comunidades en función de tener un mayor impacto sobre los problemas sociales.

Con el fin de ilustrar lo anterior, sabemos por ejemplo que gracias a los datos aportados por la ENCOVI 2019-20 una de las causas de la pobreza extrema en el país se relaciona con la baja tasa de

actividad económica en general y de las mujeres en particular. Lógicamente una de las causas de esa baja tasa de actividad es ampliamente atribuible a la desinversión económica y la falta de oportunidades para la actividad productiva en todo el país. Pero al igual que existen causas macros que explica porque las mujeres prefieren quedarse en casa que salir a trabajar, dado el costo de oportunidad que representa esto último, hay condiciones micro-sociales sobre las cuales puede actuarse para reducir el costo de salir al mercado de trabajo por parte de las mujeres de los sectores populares, derribado así una de las barreras locales que impide mejorar la tasa de actividad y con ello el nivel de ingreso de sus hogares.

Probablemente la acción comunitaria no pueda incrementar las oportunidades de empleo para las mujeres en los barrios, pero si puede reducir el costo de quedarse en casa a partir de proyectos comunitarios que permitan el desarrollo sistemas de cuidado, o por medio de su capacitación en actividades productivas dentro del hogar o el desarrollo de campañas de comunicación dirigidas a que los hombres asuman, como sería en justicia, parte de las actividades en el hogar que le son imputadas a la mujer y que en definitiva son las que elevan su costo de oportunidad de ellas para incorporarse al mercado de trabajo.

El ejemplo anterior ilustra el objetivo de este documento. Lo que nos proponemos es establecer una lista de posibles intervenciones sociales por sectores a nivel local que estén referidas a las principales causas de la pobreza y la crisis social del país. Se trata de confeccionar un menú de programas sociales que sirva a las ONGs y a sus aportantes de guía, al menos parcial, para orientar la inversión social local que necesita el país, mientras se hace posible la aplicación de políticas económicas y sociales que reviertan el contexto global desfavorable que tienen todas las comunidades.

Lo que denominaremos la guía de intervención social a nivel local estará compuesta por 6 áreas, a saber:

- Distribución de bienes y servicios en territorios desfavorecidos y vulnerables frente a la crisis humanitaria compleja.
- Programas para la reducción de las barreras de genero.
- Programas de cuidado y protección a los miembros vulnerables de los hogares pobres.
- Programas de atención a la población escolarizada, mejora de la calidad de las escuelas.
- Recuperación del valor del trabajo productivo. Programas de capacitación e inserción laboral a la población desescolarizada o que interrumpió sus estudios.
- Capacitación y entrenamiento para el levantamiento de información local, como soporte metodológico para guiar las intervenciones sociales locales.

Para cada una de estas áreas elaboraremos un pequeño diagnóstico basado en ENCOVI 2019-20 para justificar a nivel nacional su importancia para la intervención local. Luego de la justificación nacional de la importancia del área de intervención, sugeriremos posibles programas sociales para atender las necesidades o causa de los problemas a nivel local.

En modo alguno se tratará del diseño detallado de programas para cada área, no sólo no es posible, sino que además es metodológicamente inadecuado, porque tales programas deben tomar en cuenta las especificidades locales. Por ello, sólo mencionaremos aquellos programas sobre los cuales el país y sus organizaciones tiene experiencia (hogares de cuidado diario, suministro de desayunos y meriendas en las escuelas, programas de capacitación y emprendimiento para mujeres, p.e.) o, en caso de no disponer de ninguno en alguna área de intervención detectada como prioritaria, sugerir alguno aplicado en países de la región, tratando

con ello de que las propias organizaciones desarrollen e innoven nuevos diseños de programas sociales.

Precisamente para esto último es que creemos indispensables que unas de las áreas de intervención social local sea la promoción y la capacitación en sistemas de información local que puedan ejecutarse por las propias organizaciones previo una capacitación diseñada para ese fin.

2. Distribución de bienes y servicios en territorios desfavorecidos

Desde el inicio de la denominada crisis humanitaria compleja muchas organizaciones e instancias de apoyo al desarrollo han puesto énfasis en el suministro y distribución de bienes que, producto de la crisis de abastecimiento por un lado y de hiperinflación por otro, escasean o son de difícil acceso para las comunidades más humildes.

La oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) ha sido el principal actor en cuanto a la coordinación de la ayuda humanitaria dentro del país. En particular para la distribución de alimentos y medicinas, así como la atención en otras áreas como vacunación, suministros médicos a hospitales y centros de salud, tratamientos preventivos para la desnutrición aguda, entre otros.

Normalmente para la determinación de las prioridades de estas asignaciones de bienes (alimentos y medicinas principalmente) en poblaciones o ámbitos territoriales, se elaboran mapas de pobreza que se confeccionan a partir de encuestas no-oficiales y sus estimaciones desagregadas a nivel de estados, municipios o parroquias.

Por las dificultades que supone la ausencia de información oficial, dado el abandono del levantamiento de información social por parte del Estado, se han tendido que generar mapas de prioridades territoriales en función de estimaciones de información social para pequeñas unidades territoriales. Si viene estas estimaciones tienen márgenes de error que pueden ser importantes, sin embargo, es lo único disponible para elaborar mapas de prioridades que permitan jerarquizar en que zonas del país es más necesario que en otras mitigar los problemas de acceso a los bienes de primera necesidad.

A. Justificación

En varias zonas del país resulta mas que justificado tener programas de distribución (entrega) de bienes esenciales. A falta de una política nacional de abastecimiento y de transferencias monetarias que mejores los niveles de consumo de los hogares, la pobreza de consumo (considerada como el porcentaje de hogares con consumo promedio de calorías inferior a 2000Kcal/d/per cápita) se sitúa en el 63% a nivel nacional, llegando claramente a niveles de hambre en las zonas de mas difícil acceso y de mayor pobreza.

ENCOVI ha elaborado este tipo de mapas de pobreza actualizándolos para cada una de sus ediciones. La más reciente (2018) y que próximamente será actualizada para 2020, la ponemos a disposición del lector a través del siguiente enlace:

https://www.dropbox.com/s/589sg36synd4we/Listado_Centros_Poblados.xlsx?dl=0

En el mapa 1 se señalan las zonas a nivel de parroquias según el nivel de prioridad asignada según el nivel de pobreza crónica¹ superior al 30%. Los tres niveles de prioridad serían, siendo 4 la mayor prioridad y 1 la menor:

- Prioridad 4: territorios con más de 80% de pobreza crónica
- Prioridad 3: territorios entre 79% y 70% de pobreza crónica
- Prioridad 2: territorios entre 69% y 50% de pobreza crónica
- Prioridad 1: territorios entre 49% y 30% de pobreza crónica

La pobreza crónica la utilizamos como una variable para identificar poblaciones con problemas de acceso a todo tipo de bienes de primera necesidad, pero el país desde hace tres años se enfrenta a problemas de desabastecimiento tanto de alimentos como de medicinas. Si bien esta situación ha variado en su intensidad en el tiempo, buena parte de la mayor afectación de desabastecimiento no tiene que ver con las condiciones socioeconómicas de las familias sino con la disponibilidad de producto y, de lo más importante, de las dificultades que se tienen para la distribución de mercancías y productos en el territorio.



Un análisis de los canales de distribución de alimentos en Venezuela, distinguiendo no sólo su dificultad en términos de la distancia de los principales centros de producción y distribución a las

¹ Utilizamos el nivel de pobreza crónica (por medio del método de NBI) porque dado el nivel de pobreza generalizada que tienen el país a nivel de ingresos y de consumo, este otro tipo de mediciones de pobreza no discriminaría entre territorios y por lo tanto no se podrían establecer áreas prioritarias.

localidades, sino también las particularidades de los accidentes geográficos y las condiciones de seguridad para el transporte de dichas mercancías.

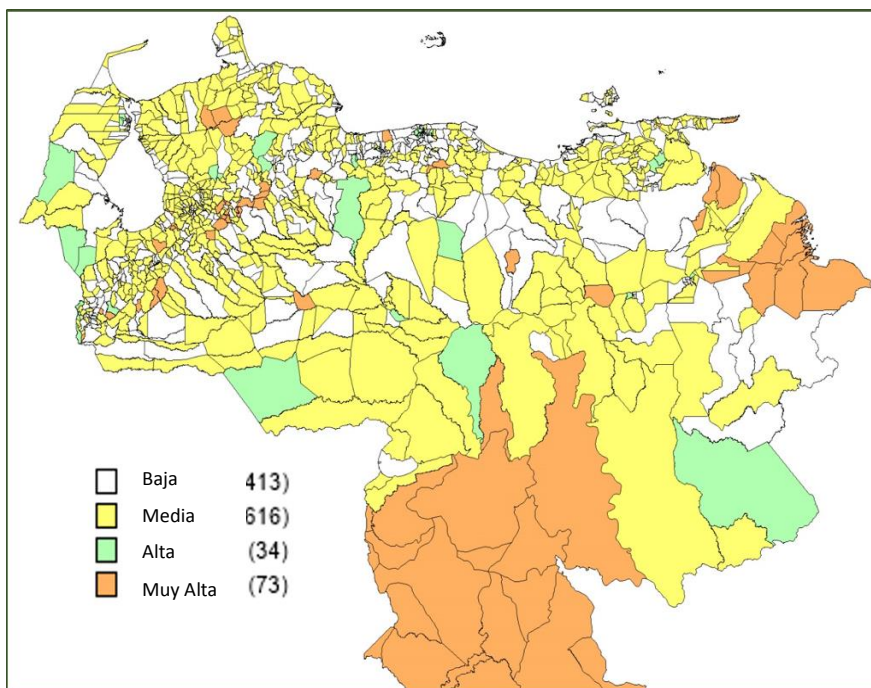
Tal análisis desarrollado por Ingeoland² a solicitud de Plan País y la oficina para Venezuela del BID permite tener un segundo criterio de priorización para la determinación de las zonas del país que requerirían con más urgencia la asignación de bienes de primera necesidad dado que los mecanismos de distribución del mercado tienen dificultades físicas, económicas y de seguridad para hacer llegar las mercancías a los centros de venta.

En el mapa 2 se presenta el resultado del trabajo realizado por Ingeoland. Allí se aprecia que el criterio de pobreza no necesariamente es el único que explica la disponibilidad. Hay zonas del país donde a pesar de que los hogares tendrían algunos medios para adquirir los productos, las dificultades de distribución hacen que no se encuentren en los anaqueles o que tengan un sobreprecio dado el grado de dificultad de distribución mostrado en el mapa.

Igual que con el mapa de pobreza de ENCOVI ponemos a la disposición del lector el acceso a la información sobre el grado de dificultad de distribución territorial en el siguiente enlace:

<https://www.dropbox.com/s/3a2d9rx2zthjul8/Abastecimien%20to%20Dificultad%20PARROQUIAS%20%281%29.xlsx?dl=0>

Mapa 2
Grado de Dificultad de Abastecimiento por parroquias



B. Programas

Cuando el índice de desabastecimiento aumenta (sin detenernos en sus causas) normalmente las escasas es mayor en las zonas donde la demanda por hogar es menor (altos niveles de pobreza) y, adicionalmente, donde las dificultades de distribución son mayores. Un factor de ponderación de ambos criterios puede ser una forma de jerarquizar mejor las áreas para prioritarias.

² Ingeoland es una empresa venezolana especializada en la georreferenciación de información con más de 30 años de experiencia.

En cuanto al tipo de programa a implementar a nivel local existen en el país muchas iniciativas locales que han utilizado métodos propios para la selección de beneficiarios y su distribución. En las zonas prioritarias seleccionar beneficiarios allí donde la pobreza de los hogares es mayor superior al 80% pudiera no ser necesario. De igual manera en contextos de alto nivel de desabastecimiento también puede resultar contraproducente establecer mecanismos de selección para distribuir lo esencial.

Puede que más importante sea los mecanismos de distribución que los criterios de asignación en contextos de severidad. Para ello las organizaciones normalmente recurren a la elaboración de censos locales donde los líderes comunitarios tienden a proponerse para esa tarea. A nivel nacional la experiencia de las CLAPs, querámoslo o no, ha marcado una forma sobre como se elaboran esas listas de asignaciones y se han introducidos criterios ajenos a los principios sociales que deben prevalecer en estos programas.

Los CLAPs tienen una alta cobertura a nivel nacional. Más del 80% de los hogares del país han declarado que alguna vez antes del momento de la encuesta han recibido una bolsa o caja CLAPs, eso quiere decir que en la mayoría de las localidades estos comités locales de abastecimiento funcionan o han funcionado y es normal que se activen ante una iniciativa local de distribución de bienes.

Es por ello, por lo que creemos que las organizaciones deben de fortalecerse en metodologías de información local para mejorar la confección de estas listas (a lo que nos referiremos en el punto 6 de este documento), así como también deben establecerse mecanismos de auditorias en las entregas a fin de minimizar las filtraciones y las exclusiones.

En cualquier caso, la propia auditoria y controles que los donantes o aportantes de este tipo de programas les soliciten a las organizaciones locales ejecutoras, pueden ser la garantía para que muchas de las desviaciones y vicios presentes en los comités de abastecimiento (los ejecutores de los CLAPs) se minimicen.

3. Programas para la reducción de las barreras de género

La crisis socioeconómica sostenida por más de un lustro, así como algunos fenómenos sociales recientes de alto impacto, como lo es la migración de población residente en Venezuela hacia otros países, ha generado cambios en la composición de los hogares y el rol desempeñado por las mujeres en ellos. El protagonismo de las mujeres en los programas sociales, como receptoras de estos, ha incrementado su rol dentro del hogar, así como su mayor proporción de las mujeres en la jefatura de los hogares. En algunos casos estos nuevos roles operan como barreras de acceso de la mujer a la vida pública, al incrementar su costo de incorporación al trabajo, lo resulta en una feminización de la pobreza.

Todo esto sirve de justificación para que en Venezuela se diseñen e incrementen programas sociales para reducir las barreras de genero.

A. Justificación

Por diversas razones ha aumentado el porcentaje de mujeres jefas de hogar. De un 41% en 2018, en un solo año ha dado un salto hasta 60%. La jefatura femenina no sólo esta concentrada en hogares monoparentales, hasta 20% de las jefaturas femeninas es con presencia de pareja masculina. Esto hace que el peso de responsabilidad de las mujeres sobre el hogar se ha incrementado.

En promedio la carga familiar de los hogares con jefatura femenina es mayor. Tiene más porcentaje de menores de 15 años y de mayores de 65 años. Mientras que en los hogares con jefatura masculina el porcentaje hogares con menores de 15 años es 41% en los de jefatura femenina es de 51%.

Por otro lado, la pobreza tiene particularidades de género que la feminizan. El 71% del 20% de los hogares más pobres son de jefatura femenina, sólo el 41% tiene pareja que vive en el hogar y la tasa de participación y ocupación femenina es 50% inferior al del 20% de los hogares de mayores ingresos.

En cuanto a la escolaridad si bien es cierto que las mujeres tienen un rezago escolar menor que el de los hombres y exhiben mejores niveles de asistencia escolar, de aquellas que interrumpen los estudios 2 de cada 10 lo hacen por responsabilidades dentro del hogar, cuidado de otros miembros o por embarazo. Esto hace que sólo 4 de cada 10 dicen dejar de estudiar por haber alcanzado el nivel de estudios deseado, cifra similar al caso de las mujeres.

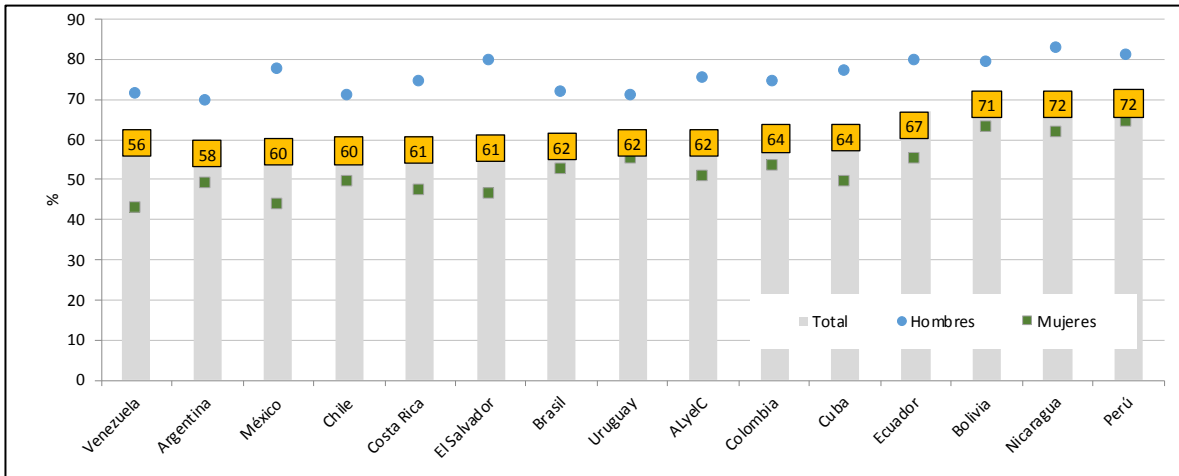
Todo lo anterior repercute en una sensible caída de la tasa de actividad de las mujeres. Si bien en el país la tasa de actividad global es de las más bajas del continente, para el caso de las mujeres es aún menor (Gráfico 1), sólo están trabajando 4 de cada 10 cuando en promedio en la región es cercana a 6 de cada 10.

Las mujeres que no ingresan a la fuerza laboral son en su mayoría cuidadoras de sus hogares. **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** Cuidar el hogar es la ocupación para el 85-90% de las mujeres inactivas de edad de trabajar. Esto es más frecuente en los hogares que tienen niños pequeños. El 94% de las mujeres inactivas menores de 30 años se encargan de las tareas domésticas cuando el niño menor tiene 5 años o menos, mientras que esto es cierto para el 81% de las mujeres inactivas de esas edades cuando ningún niño menor de 14 años está en el hogar. Las actividades domésticas o las responsabilidades familiares son importantes para muchas mujeres en todas las edades, junto con estudiar para mujeres menores de 24 años y jubilarse para mujeres mayores de 55 años. Las mujeres supervisan el hogar con unas tasas más altas en relación con los hombres a todas las edades.

Cuidar el hogar ha sido la actividad más importante para las mujeres durante muchos años.

Para el caso de los hombres cuidadores ello ocurre cuando se trata de aquellos que están en condición de inactividad y además tienden a ser discapacitados o pasar tiempo en actividades culturales dentro del hogar.

Gráfico 1
Venezuela y América Latina, Nivel de participación en la actividad económica 2018



Mantener a las mujeres activas en el hogar es un perjuicio social en una sociedad con cierto nivel de desarrollo intermedio, como sigue siendo el caso de Venezuela. La poca participación de la mujer en el trabajo es una causa de pobreza. La tasa de actividad de las de las mujeres en los hogares pobres es de sólo 35% mientras que en los no pobres es de 60%. De igual forma la tasa de ocupación femenina en los hogares no pobres es de 58% y el de las mujeres n lo pobres es de 29%.

Los datos anteriores muestran que un “antídoto a la pobreza” o un mecanismo para su superación consiste en que las mujeres el hogar participen del mercado laboral. Para lograr esto hay que derribar varias barreras y de diversa índole. Hay obstáculos económicos relacionados con las oportunidades, culturales respecto a los roles de género y sociales porque los hogares, especialmente los pobres, carecen de sistemas de apoyo y cuidado que les permita a sus miembros dedicarse a la actividad productiva.

b. Programas

Producto de la emigración masiva y concentrada en edades activas la relación entre población en edad activa e inactiva se ha emparejado. Lo que era el bono demográfico, es decir, la proporción favorable entre activos e inactivos y que debía durar hasta 2045, ha desaparecido a causa de la migración.

Esa mayor proporción de miembros de hogar en edad inactiva es un peso que ha caído en su totalidad sobre los hombros de las mujeres. Elevando su costo de oportunidad para el insertarse en el mercado de trabajo y restándole al hogar la posibilidad de contar con un ingreso que, en el caso de las mujeres hay la casi garantía de que en su totalidad se dirigirá al consumo de su hogar.

Para reducir la brecha de genero que exhibe la pobreza pueden implementarse programas sociales locales que traten de bajar el costo de las mujeres para ingresar al mercado laboral. Entre ellos:

- Sistemas de cuidado para los miembros inactivos del hogar: No se trata sólo de centros de cuidado infantil (del que nos ocuparemos más adelante), sino también de casas de atención de día para la tercera edad y de personas con alguna discapacidad. Necesitamos “liberar” a las mujeres de los hogares pobres de la carga del cuidado diario de la casa y los miembros inactivos.
- Programas de prevención del embarazo no deseado y adolescente: Si bien se necesitan programas de prevención del embarazo adolescente, por todos los problemas de salud, sociales e individuales, que este tiene para con las adolescentes con hijos; también debe

tenerse en cuenta que más allá de los 19 años la continuidad en los estudios puede verse obstaculizada por un embarazo no deseado.

- Programas de retención femenina en la educación superior o profesional: Si bien programas como estos valen para ambos sexos, existe una diferencia y es que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo de manera no precaria sólo se logra si las mujeres alcanzan un nivel escolaridad profesional o superior. De hecho, las mujeres que trabajan tienen más años de escolaridad que los hombres. Para las mujeres tener un nivel educativo de nivel medio puede ser un impedimento para insertarse en el mercado de trabajo de manera competitiva, no siendo el caso de los hombres. Por lo tanto, retener a las mujeres de los hogares pobres en el sistema educativo hasta que alcancen algún nivel de instrucción que les de un oficio es una condición para que ellas formen parte de la fuerza de trabajo.
- Programas de formación para la igualdad de género: mientras que no sea posible introducir las reformas legales que acaben con la discriminación de género que esta presente la una legislación laboral que refuerza los roles de la mujer en el hogar y del hombre en la vida activa, habrá que tratar de trabajar con los hábitos y las creencias de los jóvenes. Necesitamos que nuestros jóvenes rompan la herencia cultural de los roles de género. Solo así la carga de responsabilidad del hogar podrá ser compartida y no sólo una actividad de mujer.

4. Protección a la infancia

Aun cuando Venezuela dejó desde hace muchos años de ser un país de niños, no hay duda de que los problemas que tienen nuestros niños en los hogares pobres puede determinarlos para toda la vida. Nos referimos a los preocupantes índices de desnutrición en menores de 5 años, la inasistencia escolar en edades tempranas y los riesgos de salud asociados a los bajos niveles de coberturas de vacunación.

A. justificación

La desnutrición infantil es uno de los aspectos más desgarradores de la crisis y ha provocado altas tasas de retraso en el crecimiento. La gravedad y la duración de la crisis económica ha privado a los hogares de las necesidades más básicas, incluida una dieta de alta calidad. Los ingresos han caído a niveles sin precedentes, lo que limita la provisión y compra de alimentos. Los servicios básicos, como el agua potable y los servicios de salud, son inaccesibles para gran parte de la población. El gasto público en salud ha disminuido con la economía. En este contexto, la desnutrición infantil aumentó, comprometiendo la supervivencia a corto plazo, el desarrollo físico y cognitivo a medio plazo y fortaleciendo la pobreza estructural. La desnutrición afecta al 29% de los niños menores de 5 años, lo que tiene consecuencias graves e inmediatas para el desarrollo y el crecimiento.

Para apreciar la magnitud de este problema, la prevalencia del retraso en el crecimiento en Venezuela, resultante de una privación crónica de macro y micronutrientes durante los períodos esenciales de crecimiento, ha significado una baja altura para la edad entre los niños menores de 5 años, lo que sitúa a Venezuela entre los países clasificados como con una alta prevalencia del retraso en el crecimiento³. En cuanto a la región, la prevalencia venezolana de retraso en el crecimiento es mayor que los promedios de América del Sur y Central de 7.1% y 12.9%, respectivamente. Es la segunda más alta de todas las Américas, sólo inferior a Guatemala (47%)

³ Según la clasificación OMS-UNICEF.

pero sigue siendo superior a Ecuador (24%), Haití (22%) y Honduras mediciones más recientes. Los niveles de Venezuela son comparables a los altos niveles registrados por Uganda y Camerún.

En términos de asistencia a la educación preescolar o inicial se mantienen una importante brecha en la matrícula. Sólo el 60% de los niños menores de entre 3 y 6 años asiste a la escuela. El resto no sólo no asiste a ningún centro de enseñanza, sino que además tampoco puede favorecerse de los programas nutricionales asociados a las escuelas. Aunque aún cuando los programas nutricionales como el Programa de Alimentación Escolar cubren hasta un 65% de los escolarizados, tal cobertura tiene unos promedios de regularidad bastante bajos como para cubrir una parte importante de los requerimientos nutricionales de la población escolar⁴.

Los severos problemas nutricionales que detecto al ENCOVI reafirma la necesidad de disponer de programas de atención a la infancia. Venezuela fue pionera en su momento innovando con programas de atención a la infancia con lo que fue el programa de hogares de cuidado diario (hoy denominado “simoncitos”). La reactivación de ellos parece ser una necesidad.

b. Programas

El programa de los “hogares de cuidado diario” y “Multihogares” fue un programa que se inicio en los años setenta y luego a partir de finales de los noventa se masificó hasta alcanzar una cobertura de más de 100.000 niños entre 2 y 6 años, lo que para fecha representó hasta un 20% de la población en edad preescolar.

El programa prácticamente desapareció con el inicio de los gobiernos bolivarianos, sin embargo, las organizaciones sociales de más trayectoria en el país todavía guardan el conocimiento y la experticia para su desarrollo.

Estos centros de cuidado infantil, que algunos han propuesto como centros de atención de mayores con la modificación de sus componentes, representan una modalidad de atención a la infancia con componentes de cuidado, nutrición y, para el caso de aquellas organizaciones que lograban establecer convenios con los ministerios de educación y salud de la época, también tenían actividades de desarrollo infantil y control de niños sanos.

Adicionalmente a los hogares y multihogares de cuidado infantil los programas de nutrición en las escuelas (PAE) es otra de las áreas donde las intervenciones locales pueden ser la diferencia entre los estados nutricionales de los niños escolarizados.

De hecho, y aunque el actual gobierno burocratizó el principio comunitario que tenía el PAE, al convertir en trabajadoras públicas a las denominadas “madres procesadoras”. Una vuelta al principio descentralizado y comunitario de la nutrición en las escuelas podría no sólo regularizar el programa en aquellas escuelas donde las ONGs puedan prestar ese servicio nutricional, sino además mejorar la asistencia a la escuela.

Según datos de ENCOVI hasta un tercio de la inasistencia escolar se debe a problemas de alimentación en la casa o en la escuela.

⁴ Sin embargo, el programa parece haber sido incapaz de mantener un suministro diario de alimentos. Sólo el 28% de los que reciben PAE en 2019 informaron haber recibido comidas todos los días contra el 65% que dijo unos días. Más del 80% de los estudiantes extremadamente pobres asistieron a la escuela en 2019 independientemente del programa PAE y en general, de los que asisten a la escuela en el año académico 2019-2020, 35% no recibieron el programa PAE.

5. Mejora de la calidad de las escuelas

Venezuela se encuentra entre los países con los peores retornos por cada año de escolaridad adicional. Existen una relación entre educación y pobreza donde los niveles más altos de educación que deben conducir a mejores habilidades y productividad, un mayor crecimiento económico y menores tasas de pobreza. Esto por supuesto en condiciones económicas y de oportunidades relativamente estables.

Esta pérdida de los retornos por años de educación no sólo es imputable al contexto de las oportunidades, sino también a la calidad de las escuelas. Escuelas de peor calidad en un contexto de depresión económica hace que la asistencia escolar pierda incentivos generándose caídas en las tasas de finalización en todos los niveles, pero en especial en los de educación superior.

Evidentemente no es mucho lo que pueden hacer las organizaciones, pero por poco que sea, todo lo que contribuya a mejorar la calidad de la escuela supondrá incrementar el capital humano para escapar de la pobreza.

A. Justificación

Si bien este contexto macroeconómico no es favorable para que la educación tenga altos retornos y en consecuencias altos incentivos, el deterioro progresivo de la calidad de la educación en Venezuela indica que aún en contextos de expansión económica (2005-2011) el retorno educativo iba en descenso. La evidencia empírica indica que la disminución de los rendimientos medios comenzó a principios de la década de 2000 (al inicio de los gobiernos bolivarianos), pasando del 9% de aumento del salario por hora por cada año adicional de educación, al 6,1% en 2008.⁵

Múltiples reformas implementadas por el gobierno durante estos años en la educación pueden ser identificarse como causas de este patrón decreciente, generando cambios en la oferta laboral y la calidad de la educación. Así, por ejemplo, en 2003 el gobierno creó el programa Misión Sucre para proporcionar educación terciaria gratuita a través de becas a los pobres, y también eliminó el proceso de selección para los estudiantes que admiten. Por lo tanto, la oferta de trabajadores de alta educación aumentó significativamente, pero no fue acompañada por un aumento equivalente de la demanda de mano de obra.

La calidad de las universidades creadas bajo el programa fue baja lo que, junto con la eliminación de los mecanismos de selección de calidad para los estudiantes, podría conducir a una disminución en la calidad de la educación de los graduados, una caída en la productividad marginal, salarios y rendimientos generales a estas personas cuando se unen a la fuerza laboral⁶.

Cuadro 1 Retorno promedio a la educación: comparaciones de países

2002		2008		2014	
Namibia	28.0	Uganda	11.9	Colombia	11.3
Malta	25.7	Turquía	11.8	Serbia	10
Brasil	15.7	Rumania	11.3	Malawi	8.8
México	13.2	Panamá	10.9	Albania	8.0

⁵ Gonzalez, Naihobe & Oyelere, Ruth Uwaifo, 2011. "Are returns to education on the decline in Venezuela and does Mission Sucre have a role to play?," *Economics of Education Review*, Elsevier, vol. 30(6), pages 1348-1369.

⁶ González y Oyelere, 2011

Argentina	11	Indonesia	10.7	Letonia	7.7
Eritrea	10.9	China	10.3	Vietnam	5.7
Perú	10.7	India	10.2	Venezuela	4.7
Bolivia	10.3	Sri-Lanka	8.9		
Malasia	10.0	Nepal	7.9		
Rusia	9.2	Camboya	6.7		
Venezuela	9.0	Pakistán	6.2		
Mongolia	8.5	Venezuela	6.1		
Bosnia	8.1	Ghana	4.2		
Kazajstán	8.0	Timor-Leste	3.9		
Bielorrusia	6.9				
Ucrania	4.5				
Marruecos	2.8				
Argelia	2.2				

Fuente: Naihobe y Oyelere (2011); Psacharopoulos y Patrinos (2018)

Un estudio del Banco Mundial, utilizando los datos de ENCOVI 2019, demuestran que esta disminución de los rendimientos medios de la educación se puso de manifiesto en el período 2014-2019. Durante este período, el rendimiento medio de la educación disminuyó en 2,4 puntos porcentuales: 4,7% en 2014 a **2,3% en 2019**.

El estudio señala que varios factores podrían ser los impulsores de esta disminución. En primer lugar, los altos niveles de pobreza debido a la crisis económica acompañados de altos niveles de inactividad podrían conducir a una reducción de los salarios medios de todas las personas. En segundo lugar, la emigración dirigida por individuos de alta educación se extendió rápidamente a toda la población, especialmente entre los menos educados durante 2019, contribuyendo aún más a reducir los rendimientos medios. Por último, la disminución de la calidad de la educación puede ser percibida por los empleadores y, por lo tanto, también contribuye a obtener rendimientos salariales medios más bajos.

Ahora bien, cuanto más alto sea el nivel educativo, mayor será el retorno a la educación. La finalización de la educación primaria está asociada con un aumento del 14% en los ingresos mensuales promedio en comparación con las personas sin educación. Tener la educación secundaria completada implica un aumento del 23% en los ingresos mensuales; y por tener una educación terciaria completa el aumento es del 39%, ambos en comparación con las personas sin educación. Sin embargo, cuando se analizan los cambios marginales de un año adicional en cada nivel, se puede observar que los rendimientos de un año adicional en educación primaria son más altos que los rendimientos de un año adicional de educación secundaria.

Esto se explica por las dificultades que tienen la educación secundaria para agregar habilidades y destrezas específicas susceptibles de capitalizar en el mercado laboral. La educación media en Venezuela, como en otros países, por diseño supone una suerte de “alcabala” para la educación superior, es por ello por lo que los rendimientos remunerativos de un año en la educación terciaria son más altos que los otros dos niveles y mucho mayor que en la educación secundaria.

A toda esta situación que indica la pérdida de relevancia de la educación y que está asociada a causas estructurales de larga data, se debe añadir el reto coyuntural de la pandemia del COVID-19. La educación a distancia o no presencial en el país, tal y como se ha pretendido en otras geografías, en Venezuela es poco menos que un espejismo. En el país la penetración de internet en los hogares escasamente alcanza al 31% del total y menos de 35% de los hogares disponen de

computadora. Además de los problemas de suministro eléctrico donde sólo el 10% de los hogares declara un suministro constante o tener los medios para que así lo sea, por medio de la autogeneración de energía.

Específicamente en esta área la creatividad y el diseño de programas de apoyándose en recursos más tradicionales o analógicos es lo que puede hacer la diferencia entre que los niños y jóvenes del país puedan recibir educación o no.

B. Programas

La razón principal reportada por las personas para dejar de asistir a la escuela es que no consideran que la educación sea importante o, en segundo lugar, que no querían estudiar, lo cual puede ser interpretado como una forma diferente de decir que la escuela no es importante. El promedio entre 2016-2019 de quienes señalaban esta causa como motivo de la terminación temprana de los estudios fue de 42%.

La escuela está perdiendo pertinencia, porque está perdiendo retorno económico y porque ha perdido calidad. Todo lo que se haga en función de incrementar la calidad de las escuelas públicas (dado que el 87% de la matrícula escolar es oficial) va a significar un impacto en los niños y jóvenes de los hogares en pobreza. Si bien hay que garantizar la asistencia y que las escuelas permanezcan abiertas, lo cual se puede incentivar con programas de apoyo socioeconómico, resulta aún más importantes programas para mejorar la calidad de la educación.

Algunos de los programas dirigidos lograr la permanencia escolar y mejorar calidad de las escuelas, podrían ser⁷:

- En el área de apoyo económico:
 - Programas nutricionales en las escuelas
 - Becas y premios para la finalización de cursos
 - Apoyo y formación para las comunidades de padres y representantes
- En el área de infraestructura:
 - Mejoras y reformas en áreas escolares sensibles: baños y aulas
 - Sistemas alternos de dotación de servicios básicos (agua y electricidad)
- En el área de mejora de la calidad:
 - Formación a directivos
 - Formación a los docentes
 - Dotación de material docente
 - Apoyo extracurricular o tareas dirigidas

Una breve referencia a este último punto sobre la mejora de la calidad. Hay que tener en cuenta que todo lo relacionado con la formación de docentes o directivos requiere de algún tipo de incentivos. La sola motivación puede que no sea suficiente para lograr la participación del personal de las escuelas en programas de mejoras y formación profesional. Los maestros en general tienen un nivel de remuneración muy bajo e incluso por esa razón muchos de ellos están dejando las escuelas para dedicarse a otras actividades o incluso se han ido del país para ejercer la magistratura en otros países de la región.

⁷ En el entendido que todas ellas tendrían que enfrentarse al marco restrictivo que impone un sistema educativo que no deja ser “infiltrado” por iniciativas provenientes de espacios distintos al propio Estado

Los incentivos materiales puede que sean insustituibles para contar con la participación de los docentes o los directivos en este tipo de actividades formativas y, lo que es más, tales aportes, necesarios además para compensar en algo su maltrecha remuneración, puede ser la diferencia entre que permanezcan en las escuelas o abandonen la profesión.

En relación con las tareas dirigidas o extracurriculares, estas cobran especial importancia en el marco de la pandemia mundial. La innovación en esta área por medio del montaje de clases (aulas) itinerantes sobre contenidos básicos para cada nivel, elaboración de micros o videos didácticos de áreas temáticas por grados de estudio y que sean de fácil difusión por redes sociales, utilización de la radio, material impreso, grabaciones de notas de voz; en resumen, tratar de utilizar todos los medios nuevos y también los tradicionales para hacer llegar contenidos educativos, los cuales podrían contar con mucho respaldo financiero producto del COVID-19, serían materiales alternativos que incluso posterior a la pandemia podrían formar parte de los apoyos extra-cátedra que requieren los niños y jóvenes escolarizados.

6. Recuperar el valor del trabajo productivo

Uno de los hallazgos más importantes realizados por la ENCOVI 2019-20 fue la importancia que ha adquirido en los últimos dos años los ingresos no laborales como porcentaje de los ingresos totales del hogar. Pensiones, transferencias públicas, remesas y transferencias privadas representan en conjunto poco más de 40% del total de los ingresos de los hogares. Esta situación ha hecho que el trabajo pierda valor, porque ha perdido nivel de remuneración.

Esto explica la caída del nivel de actividad de los individuos en el mercado laboral. Tal y como habíamos visto en el apartado sobre las brechas de género, tal caída ha supuesto que la tasa de actividad en hombres y mujeres sea la menor de América Latina.

La recesión económica, desinversión y caída de los ingresos ha hecho que “no valga la pena trabajar” en Venezuela, especialmente si la actividad alterna que pueden desempeñar (cuidar la casa o los niños) es mas costosa de sustituir que el ingreso que se recibiría por un trabajo. Por otro lado, para los que el costo de oportunidad no les resulta tan elevado, y por lo tanto logran insertarse en una actividad relativamente productiva, tienden a sobre-trabajar para tener un ingreso que le sea significativo en relación con la cobertura de sus necesidades.

A. Justificación

La importancia de los ingresos no laborales ha aumentado en comparación con las ganancias del mercado laboral. La proporción promedio de ingresos no laborales se duplicó en comparación con 2014, del 14.0% de los ingresos familiares totales al 42,1% en 2019. La media de la regional es de 10% al 33 %. Al mismo tiempo, los hogares que reciben fuentes de ingresos no laborales aumentaron del 20% en 2014 al 60% en 2019.

La mayoría de los hogares dependían de al menos una fuente de ingresos no laborales, pero los beneficios estaban muy concentrados. Como hemos dicho alrededor del 60% de los hogares reportaron al menos un tipo de ingreso fuera del mercado laboral en 2019, pero el 54,6% de los hogares reportaron sólo una fuente no laboral y el 31,1% reportaron dos fuentes. En resumen, diversificar las fuentes de ingresos como seguro contra perdidas de empleo o transferencias es poco frecuente.

La dependencia de los ingresos no laborales distingue entre hogares pobres y no pobres. Las fuentes de ingresos no laborales se han vuelto más relevantes para las familias pobres extremas. Para ellos, los ingresos del mercado laboral han perdido importancia como proporción de los ingresos familiares totales. Otros ingresos representaron el 44,4% de sus ingresos familiares, alrededor de 10 puntos porcentuales más que los hogares no pobres (gráfico 2).

La composición del ingreso no laboral también es importante. Para el caso de los quintiles de menores ingresos se trata de transferencias públicas, mientras que para los quintiles de mayores ingresos se trata de transferencias privadas y remesas internacionales (gráfico 3).

Por su parte las personas que están ocupadas en su mayoría dedican más de 36 horas de trabajo a la semana y quienes no lo hacen, desearían trabajar más horas a la semana.

Todo lo anterior lo que demuestra es la improductividad que tiene la economía venezolana y como dicha improductividad esta siendo compensada con más horas de trabajo, lo que en definitiva supone una sobreexplotación del trabajo como consecuencia de la pérdida de productividad.

Gráfico 2
Porcentaje de transferencias no laborales sobre el ingreso total según pobreza

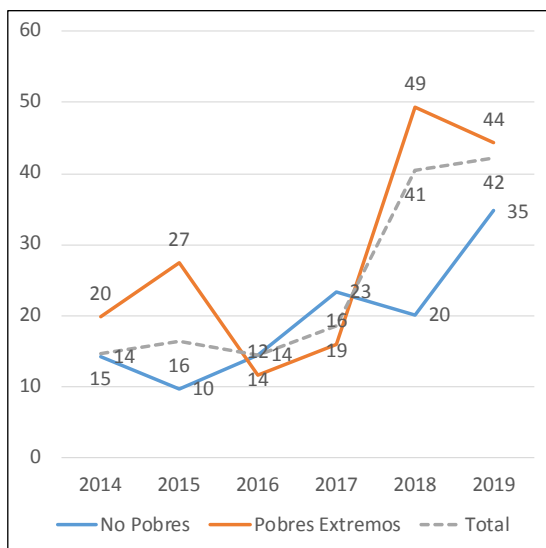
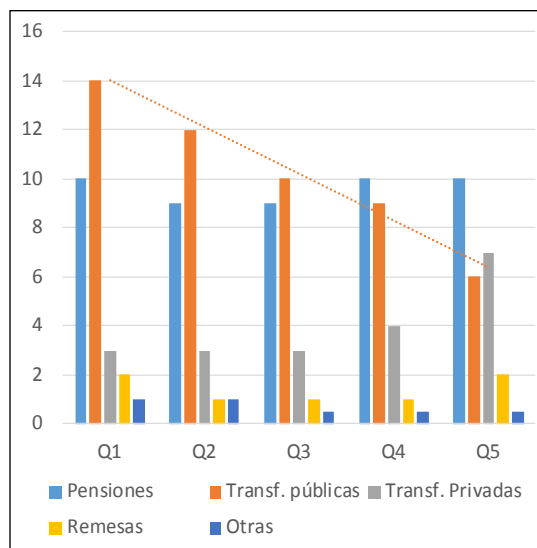


Gráfico 3
Porcentaje de transferencias no laborales sobre el ingreso total según quintiles



Hoy más que nunca salir de la pobreza de ingreso depende de poder insertarse en el mercado laboral; sin embargo, probablemente no sea por medio de empleos inscritos en el sector formal de la economía, dada la ausencia de inversión, sino más bien en la activación de emprendimientos donde con poco capital, y algo más de capacidades y creatividad, puedan desarrollarse nuevas actividades económicas que atiendan y satisfagan necesidades locales.

Una oportunidad que se está abriendo desde hace algún tiempo, y que es consecuencia del cierre de muchas empresas de mantenimiento e instalación de equipos, es la contratación por cuenta propia de este tipo de trabajos de mantenimiento e instalación. Mecánicos, reparadores de todo tipo, instaladores y el mantenimiento en general de equipos en empresas, establecimientos y residencias, necesidades estas que anteriormente eran satisfechas por empresas, hoy son sus exempleados los que se quedaron potencialmente con los clientes y quienes tienen una oportunidad de demanda que cubrir.

La identificación local de este tipo de oportunidades y brindar herramientas de mejoramiento profesional, así como de nuevas destrezas administrativas y de gestión para el desarrollo de actividades nuevas que en la actualidad seguramente terminan haciéndose por intuición, es una de las vetas de trabajo para rescatar e impulsar el trabajo productivo en el país, o encima de las transferencias y la dependencia que ellas a la larga suponen.

B. Programas

En términos generales un país con una crisis económica severa de más de seis años implica que no sean muchas las oportunidades que se tienen para el diseño de programas de desarrollo local basados en el emprendimiento. La hostilidad del ambiente macroeconómico es una restricción importante, aunque cierta liberalización de la economía está permitiendo el surgimiento de actividades que anteriormente los controles gubernamentales hubiesen impedido.

Nos referimos a la compra y venta de productos de diversa índole, la provisión de bienes y servicios que, como hemos dicho, producto de la retirada de muchas empresas, se abren la posibilidad para prestadores nuevos e informales. En general, se trata de una legión de productos hechos localmente, incentivados por las restricciones de divisas para su importación, así como de servicios prestados por personas con cierto nivel de preparación obtenida en anteriores oficios y que hoy, tienen la oportunidad de atender una demanda, seguramente mermada, que representa una oportunidad para el trabajo productivo.

A la fecha estas iniciativas solo cuentan con recursos y habilidades personales o familiares, dado que no existen ni instancias capacitadoras, ni instituciones formadoras de emprendimientos, que asistan a toda la legión de actividades por cuenta propia que está supliendo, como dijimos, a los prestadores de lo que hasta lo hacían de manera formal las empresas de mantenimiento, comercializadoras, procesadoras de alimentos, reparaciones de maquinarias y equipos, entre otras y sólo por mencionar algunos ejemplos, de aquello que antes proveía el sector formal y que hoy hacen sus exempleados de manera informal.

A lo anterior hay que añadir oficios de tradición, cuentapropista como son carpinteros, electricistas, plomeros, herreros, etc., para quienes, a pesar de las dificultades, las oportunidades siempre son posibles.

Todo ello sin que hasta ahora nos hayamos referido a un conjunto de “nuevas ocupaciones” todas ellas con la posibilidad de internacionalizarse, como lo son el diseño, el telemercadeo, distintas actividades vinculadas al marketing digital, procesamiento de información, desarrolladores de contenido para muy diversas áreas, amén de un largo etcétera de ocupaciones que el mercado estará dispuesto a remunerar cada vez más.

Identificar estos potenciales o nuevos oficios, clasificarlos, articular sus necesidades y diseñar programas locales para suplir esas posibles necesidades, sería el reto de intervención socio-productiva por parte de las organizaciones que se animen a explorar las oportunidades del futuro.

7. Capacitación y para el levantamiento de información local

Para el diseño y ejecución de todos los programas sociales que a lo largo de este documento se han señalado, es indispensable que las organizaciones sean capaces de levantar adecuada y rigurosamente información a nivel local.

Las estadísticas nacionales, incluso los intentos de encuestas como la ENCOVI para desagregar la información que dispone en unidades territoriales pequeñas, son insuficientes para diagnosticar e identificar líneas de acción para contribuir con el desarrollo local por parte de las ONGs.

Por otra parte, y más allá del necesario diagnóstico local, el cual estaría circunscrito al dimensionamiento a nivel micro de lo que la información agregada indica como las áreas de prioritarias de atención social, la información local que necesitan las organizaciones es esencialmente para la ejecución.

Se trata de contar con las herramientas metodológicas, los instrumentos de medición y los equipos de captura y procesamiento, para identificar poblaciones objetivo, administrar la asignación de las tareas previstas como actividades del proyecto, hacer seguimiento de las etapas cumplidas, el monitoreo y la evaluación del impacto previsto.

Normalmente las organizaciones sociales no tienen mucho entrenamiento en estas áreas. Los donantes y aportantes privilegian (erróneamente) los logros del proyecto, sin fortalecer a las organizaciones para que ejecuten cabalmente los proyectos que presentan.

Por otra parte, las organizaciones que logran desarrollar la experticia para el levantamiento de información local y el diseño de mecanismos para planificar y controlar su ejecución no sólo suelen ser eficientes en el cumplimiento de sus actividades, sino que además pueden convertirse en prestadoras de ese servicio para otras organizaciones más nuevas o dirigidas a la acción.

Para que un mayor número de organizaciones dispongan de estas herramientas metodológicas y procedimentales es necesario que instancias como universidades, instituciones de cooperantes y financiadoras de programas sociales y e instancias (consultoras) especializadas en diseño organizacional, desarrollen contenidos para ser impartidos a los potenciales o actuales ejecutores de programas sociales locales.

Lo que en el pasado se llamo “desarrollo de fortalezas institucionales” hoy se concretan en la adopción de las nuevas tecnologías disponibles para la intervención social en áreas geográficas específicas, en poblaciones bien delimitadas y en sectores en los que puede diseccionarse la realidad local.

Este tipo de proyecto o área de programas sociales si bien no suponen una interacción directa con beneficiarios o población a impactar, implica mejorar las capacidades de quienes si lo hacen para que su acción en campo sea mucho más eficiente.

Los contenidos de este entrenamiento necesario para el levantamiento de información pertinente para el diseño y ejecución de programas sociales, van desde impartir los clásicos contenidos administrativos de rendición de cuentas físicas y financieras, organizativos para la ejecución de procesos revistos por el plan, y los contenidos cognoscitivos que supone actuar en sectores específicos (educativos, de salud, infraestructura, etc.), hasta la capacitación en el uso de las

nuevas tecnologías digitales de georreferenciación, big-data, redes sociales, dispositivos de captura de información y métodos de análisis y procesamiento.

En estas áreas hay mucho espacio para el entrenamiento de las organizaciones y, en consecuencia, una gran oportunidad para que las organizaciones de intervención local incrementen su eficiencia para la ejecución de programas.