



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES A TRAVÉS DE
LA MISIÓN BARRIO ADENTRO DE VENEZUELA EN EL PERÍODO 2003-2013

AUTOR

MARÍA FERNANDA VILLEGAS MARTÍNEZ

AÑO

2019



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES A TRAVÉS DE LA MISIÓN BARRIO
ADENTRO DE VENEZUELA EN EL PERÍODO 2003-2013

Trabajo de titulación presentado en conformidad con los requisitos establecidos
para optar el título de Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones
Internacionales

Profesor Guía
José Luis Fuentes Santacruz

Autor
María Fernanda Villegas Martínez

Año
2019

DECLARACIÓN PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido el trabajo, “Análisis de las políticas sociales a través de la Misión Barrio Adentro de Venezuela en el período 2003-2013”, a través de reuniones periódicas con la estudiante María Fernanda Villegas Martínez, en el semestre 2019-1, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”

José Luis Fuentes Santacruz
PHD en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos
C.I.: 1002528469

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

“Declaro haber revisado este trabajo, “Análisis de las políticas sociales a través de la Misión Barrio Adentro de Venezuela en el período 2003-2013” de María Fernanda Villegas Martínez, en el semestre 2019-1, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”

Johannes M. Waldmüller, PhD

P7403088

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”

María Fernanda Villegas Martínez

C.I.: 180527439-4

AGRADECIMIENTOS

Gracias a mis padres, Carlos e Isabel, por todo el esfuerzo y sacrificio que han hecho para que yo pueda cumplir mi sueño. Este logro es de ustedes. A mis hermanos, Carlos, Elena y Mayra, por creer en mí y ser mi apoyo incondicional. A mis maestros y en especial a mi tutor, José Luis Fuentes, por haberme guiado durante toda mi carrera profesional.

DEDICATORIA

Con mucho amor dedico este trabajo de investigación a mis padres, hermanos, y sobrinos, Kevin, Abel y Camila. Ustedes han sido mi inspiración y fortaleza durante toda mi carrera, sin ustedes nada de esto sería posible.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación pretende responder la causa de la implementación de la Misión Barrio Adentro, como una respuesta estratégica política coyuntural, que utilizó el gobierno del comandante Hugo Chávez Frías, para lograr una gran captación de votos. Gracias a la de la implementación de esta política social Chávez ganó en el referéndum revocatorio del año 2004, para mantenerse en el poder. En términos metodológicos, se desarrollará una investigación cualitativa, como las narrativas analíticas, revisión bibliográfica, mismas que nos introducirán al estudio de los instrumentos de política, más conocidos como: tipología NATO. Las perspectivas teóricas que se van a estudiar es la ventana de oportunidad política propuesta por John Kingdon (1984), entre otras teorías que la complementan.

Palabras clave: política social, estrategia política, misiones sociales, ventana de oportunidad política, Misión Barrio Adentro.

ABSTRACT

The following research aims at analyzing the implementation of the Barrio Adentro Mission as a short-term strategic political response used by the government of Commander Hugo Chávez Frías, in order to achieve a greater vote capture, which would allow him to win the recall referendum in 2004 and later, stay in power. In methodological terms, I developed a qualitative research, drawing on elements such as analytical narratives, bibliographic review, etc., which introduce the study of policy instruments applied here, better known as: NATO typology. The principal theoretical perspective studied here is the policy windows theory proposed by John Kingdon (1984), among other theories complementing it.

Keywords: social policy, political strategy, social missions, policy window, Barrio Adentro Mission.

ÍNDICE

1. Introducción	1
2. Estado del Arte	4
2.1 Distribución de los bienes públicos.....	4
2.2 Igualdad e inclusión.....	5
2.3 Coyuntura política	6
2.4 Políticas sociales permanentes	7
2.5 Políticas sociales transitorias	8
2.6 Objetivos y metas	9
3. Marco Teórico	10
3.1 Análisis del cambio de las políticas públicas.....	11
3.2 Punctuated equilibrium theory	11
3.3 Las <i>policy windows</i>	12
3.3.1 Diseño de la agenda	12
3.4 Las ventanas de oportunidad política	15
3.5 <i>Garbage Can Theory</i>	15
4. Metodología	17
4.1 <i>Policy instruments</i>	17
4.2 <i>Policy Instrument Mixes</i>	18
4.3 Tipología NATO.....	18
5. Análisis.....	20
5.1 Crisis Política.....	20
5.2 Socialismo del siglo XXI	22
5.3 Referéndum Revocatorio 2004	23
5.4 Misión Barrio Adentro I, II, III y IV	23
5.5 Análisis de la misión Barrio Adentro en el periodo 2003-2013 a través de los instrumentos de política	24
5.5.1 Instrumentos de Nodalidad	26
5.5.2 Instrumentos de Autoridad	27
5.5.3 Instrumentos de Tesoro	27
5.5.4 Instrumentos de Organización	29

6. Conclusiones	31
Referencias.....	34
Anexos	40

1. Introducción

Típicamente, las políticas sociales son medidas optadas por el gobierno de un Estado con el fin de garantizar el derecho a la salud, alimentación, vivienda, transporte, seguridad y más. En algunas ocasiones, la ejecución de las políticas sociales ha servido para mejorar la calidad de vida de la población o como estrategias electorales. En este sentido, es posible que la implementación las políticas públicas estén destinadas a convertirse en un plan de contingencia para salir de una crisis política.

En diciembre de 1998, el comandante Hugo Chávez Frías ganó la presidencia de la República Bolivariana de Venezuela con un total de 56,2 por ciento de votos a favor (Batalla & Ferro, 2004). En aquella época, Venezuela estaba atravesando una fuerte crisis económica, social y política, donde los gobiernos tradicionales no daban respuestas a las demandas sociales. Con la llegada de Chávez y su discurso revolucionario, logró la captación del pueblo. Por lo que, el comandante se valió del apoyo popular que recibió, para empezar a desarrollar nuevas reformas y alcanzar sus objetivos. En los cuatro primeros años de mandato, se dieron una serie de procesos electorales en los cuales se debatieron cuatro aspectos importantes: legitimar el proceso de reforma constitucional; la conformación de la Asamblea; la aprobación de la Nueva Constitución liderada por Hugo Chávez y finalmente la elección de relegitimación. (Batalla & Ferro, 2004).

Hugo Chávez al proponer la creación de una nueva constitución, polarizó el ambiente político en Venezuela entre sus detractores. De modo que, el presidente asumió que la implementación de las misiones sociales tendría un gran impacto social. En este sentido, Barrio Adentro es el nombre de la primera misión que fue lanzada el 16 de abril del 2003, en la cual se evidencia el esfuerzo del gobierno por cambiar la vida de las comunidades de la población venezolana. Según fuentes oficiales, el objetivo del gobierno fue garantizar el derecho de la salud y mejorar la calidad de vida de sus gobernados, incorporando centros de

atención médica gratuitos en los sectores populares, donde la asistencia médica era muy difícil de llegar (Instituto Nacional de Estadística, 2018). Para que el gobierno pudiera cumplir con sus objetivos, contaron con el apoyo de los médicos cubanos (Hoyer & Clarembaux, 2009). De esta manera, Hugo Chávez, logró acaparar un gran caudal de votación de los sectores más vulnerados y consolidarse como socialista del siglo XXI.

El presente trabajo propone investigar los factores que intervinieron para la creación de las misiones sociales, en especial, Barrio Adentro, desarrollada en 2003 y de este modo, poder comprobar que dicha implementación constituyó una estrategia por parte del gabinete de Hugo Chávez, expresidente de la República Bolivariana de Venezuela (1999-2013), para ganar la confianza de los sectores populares y posteriormente ganar en el referéndum revocatorio de 2004.

La investigación analizará las deficiencias estructurales y organizacionales al implementar la Misión Barrio Adentro. Por lo tanto, en términos metodológicos se estudiarán los instrumentos de política, conocida como tipología NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro, Organización) (Christopher Hood, 1986) y los *policy instrument mixes* (Howlett & Rayner, 2007). Además, se realizará una compilación de información obtenida de libros, sitios web, documentos oficiales, etc. En cuanto a términos teóricos, se utilizará varias teorías, entre ellas: la teoría del incrementalismo (Charles Lindblom, 1992), el equilibrio puntuado (Baumgartner & Jones, 1993), la ventana de oportunidad política (John Kingdon, 1984) y la teoría de la papelera de reciclaje (Cohen, March & Olsen, 1972).

En el primer capítulo, se desarrollará la revisión de la literatura sobre los principales conceptos de la política social en Venezuela y sus diferentes enfoques en los últimos veinte años. De tal manera, que se pueda comprender el escenario político y social dentro del cual se implementó la Misión Barrio Adentro.

En segundo punto, se presentará el marco teórico junto con la metodología, el cual expondrá algunas propuestas académicas de autores como: Charles

Lindblom (1992), Frank Baumgartner & Bryan Jones (1993), John Kingdon (1984), Michael Cohen, James March & Johan Olsen (1972), Michael Howlett (2009), Christopher Hood (1983), Thomas Birkland (2005), Pierre Lascoumes & Le Galès (2007), Guy Peters (1998), entre otros más, quienes dan a conocer sus teorías y la utilización de estas para el siguiente análisis del caso de estudio.

En tercera instancia, se realizará el análisis del caso, combinando las herramientas teóricas con la metodología mencionada anteriormente. El objetivo es contrastar las narrativas analíticas con las teorías sobre políticas públicas para determinar los factores implicados en la ejecución de la Misión Barrio Adentro en el año 2003.

Finalmente, se expondrán las conclusiones de la investigación, donde se mencionará si los instrumentos de política fueron útiles o no, para analizar a la Misión Barrio Adentro. Además, se plasmarán las implicaciones políticas, económicas y sociales que se analizaron en el caso.

2. Estado del Arte

2.1 Distribución de los bienes públicos

Valdés & Espina (2010) argumentan que la política social es comprendida como una rama de las políticas públicas. Además, consideran que la política social está encaminada a la distribución de los recursos públicos. En fin, el tema de la política social se ha vuelto un tema crucial dentro de gestión pública. Es por ello, que no se puede separar de la agenda del debate político. Sin embargo, no es suficiente con entender que las políticas sociales hacen parte de las políticas públicas, sino, que se debe profundizar en sus características. Por esta razón, los autores proponen una serie de elementos que los han acompañado por dos siglos:

[...] "La filosofía política a la cual tributan sus concepciones y sus fines; el modelo socioeconómico en que se enmarca; su participación en el gasto público; el modelo mediante el cual se implementa dicha política (mecanismos, gestores y beneficiarios) y finalmente su prioridad política" (Valdés & Espina, 2010, p. 13).

Así mismo, estos autores afirman que varias de las definiciones de política social contribuyen al planteamiento de una sociedad mejor que la que ya existe. Es decir, que el Estado se preocupe por mejorar las condiciones de vida de las personas, principalmente de los más vulnerables. Esto hace referencia a la distribución equitativa de bienes públicos. Para ello, expresan que el desarrollo histórico de la política social es un conjunto de recursos que cubren las necesidades básicas de la sociedad y que estas sean de libre acceso (Valdés & Espina, 2010).

Por otro lado, Galiani (2004) plantea que la política social involucra un conjunto de medidas políticas, cuyo fin está en la distribución de los recursos, impulsar la igualdad dentro del Estado, fortalecer los estándares de vida mínimos en la

población y fomentar seguros que sean útiles en caso de riesgos no asegurables. Según Arriaga (2005), las políticas sociales son un conjunto de programas benefactores que un gobierno implementa utilizando los recursos gubernamentales. Los objetivos de esto son: reducir las desigualdades en la sociedad y brindar un Estado de bienestar. Adicionalmente, el autor menciona que las políticas sociales han sido planteadas para la solución de problemas específicos.

Vilas (2013), afirma que en la década de los noventa en Venezuela se dio una gran transformación, en cuanto a la implementación de programas sociales y también de las estrategias que ayudaron al gobierno a luchar contra la pobreza. Para llevar a cabo estos planes, necesitaron de una gran cantidad de recursos financieros procedentes de varias organizaciones multilaterales que ofrecían crédito.

2.2 Igualdad e inclusión

Para Rivas (2011), las “misiones sociales” son una estrategia de inclusión social. Considera que estos programas fueron creados para cubrir las necesidades del pueblo en materia de salud, educación, seguridad social, entre otras. Además, propone que las políticas sociales son de carácter universalista, es decir, son aquellas a las que todos los ciudadanos tienen acceso como un derecho social. Estas misiones están supuestas a aplicarse en los sectores que por años han sido excluidos y marginados, el sector rural.

Una contribución adicional, es que la política social va más allá de atender y superar la “cuestión social”, esta también direccionada a promover la “igualdad social”. Toda política social esta supuesta a combatir la desigualdad social y debe ser analizada desde este aspecto. De tal manera, que la política social a su vez sea una estrategia de progreso y que proporcione buenos resultados (Valdés & Espina, 2010).

Según Garretón (2001), la parte fundamental de una política social es producir sociedad, es decir, que los objetivos del gobierno sea brindar un Estado de igualdad social y a su vez económica. Además, dar atención a las necesidades del hombre y de esta manera, mejorar el modo de vida diversificada culturalmente y crear entes sociales con fortaleza y autonomía.

Por otro lado, Ander-Egg (1990) define a las políticas sociales como un conjunto de disposiciones que un gobierno establece. Siendo su objetivo principal la reestructuración de la sociedad de una manera más equitativa, a través del desarrollo y elaboración de los servicios sociales. Esto le permitirá al gobierno brindar una mejorar la calidad de vida de los más necesitados y jurídicamente de los desprotegidos. Además, argumenta que el concepto de políticas públicas tiene una relación cercana a los conceptos de Bienestar Social.

De acuerdo con, las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (LGPDESN) (2001), las políticas sociales son diseñadas con el fin de resolver las “enormes distorsiones sociales”, mismas que se ven reflejadas en la exclusión de ciertos sectores, como también, en la injusticia social.

Siguiendo la línea, Sobrino (1995) alega que las políticas sociales se determinan de acuerdo con el tiempo y el lugar. Por lo que, el autor define que estas políticas han sido el resultado de los procesos sociales, culturales y políticos dentro de un espacio determinado. Estos procesos son los que determinan las necesidades de una población, la acción del Estado frente a los problemas sociales, las desigualdades dentro de un territorio, pero sobre todo la justicia social con la que se actúa.

2.3 Coyuntura política

D'Elia (2006) señala que las misiones sociales implementadas en el 2003 fueron vistas como una estrategia del gobierno para dar un realce a la imagen del

presidente. La autora define a las misiones sociales como una fusión entre objetivos estratégicos y el escenario electoral, estos dos en una sola agenda. El objetivo de las misiones sociales fue conseguir la captación de los sectores populares, por medio de medidas asistencialistas, en el momento en que el gobierno tuviese un trance político. Adicionalmente, afirma que las misiones sociales en Venezuela no fueron implementadas con el objetivo de dar atención a los desposeídos, ni mucho menos de reducir la exclusión social, sino, que solo fueron una respuesta del gobierno frente a una “amenaza”.

El resultado de las misiones sociales está ligado a la obligación que tiene el gobierno de optimizar las condiciones de vida de los sectores excluidos mediante transformaciones abismales. Por otro lado, la ejecución de estos programas sociales creó un vínculo entre la sociedad y el Estado, en respuesta de los cambios ejecutados en el ámbito político, ideológico e institucional (D’Elia, 2006).

Así mismo, Lacruz (2006) propone que las misiones sociales fueron necesarias para crear una empatía política entre el pueblo venezolano y Hugo Chávez, con miras hacia el referéndum revocatorio en 2004. Por lo que, los programas sociales se fueron desarrollando en un contexto estratégico de política nacional, además de cubrir con las necesidades sociales de los venezolanos.

2.4 Políticas sociales permanentes

González & Lacruz (2007), analizan a las políticas sociales desde dos tipos de política. La primera, denominada: “Política Social Estructurada”, la cual se concibe como una acción o medida de carácter universal y permanente. Esta sección envuelve a las políticas de salud, seguridad y educación. Apoyando a esta idea, Maingon (2004) analiza a las políticas sociales desde un enfoque muy similar. Además, considera que las políticas sociales son implementadas para la eliminación y reducción de la desigualdad social, mediante la distribución de los recursos. A esto se añade las políticas de salud, vivienda, seguridad social, entre otras. Por su parte, Mujica & Rincón (2006), determinan que las misiones

sociales son medidas para solucionar las demandas del pueblo, en sentido de, que se minimice el problema de exclusión, especialmente en el área de salud, empleo y educación.

2.5 Políticas sociales transitorias

Desde un segundo enfoque, Maingon (2004) analiza a las políticas sociales haciendo referencia a los límites que se contraponen ante los programas de asistencia social y a las políticas que responden con estos programas. Es decir, la política social no es más que un conjunto de acciones para dar solución a una situación determinada. Por ende, estas políticas son transitorias, cambiarias y tienen un límite de tiempo.

Para respaldar este planteamiento, Gonzáles y Lacruz (2007) analizan una concepción semejante en la que sustentan que la “Política Social Compensatoria” (p. 34), hace referencia a las acciones del Estado frente a la crisis económica, es decir, brindan asistencialismo a los sectores más vulnerables. Se conceptualiza de esta manera, ya que el incremento económico estatal genera bienestar social. Es por ello, que estas políticas son catalogadas como transitorias o cambiarias. Las políticas desarrolladas bajo este enfoque son sustraídas una vez superada la crisis.

Con respecto a lo anteriormente mencionado, Maingon (2004) considera que la definición de Misiones Sociales tiene una carencia teórica; por lo que la autora agrega que las misiones sociales hacen alusión a las políticas sociales implementadas en los primeros años de gobierno de Hugo Chávez, como un conjunto de acciones que el gobierno brindaba a un gran número de personas con escasos recursos, donde los derechos sociales estaban limitados a ciertos sectores a causa de la capacidad financiera y las limitaciones institucionales. No obstante, Maingon (2004), menciona que el modelo de la política social de Venezuela no había cambiado significativamente en comparación a décadas pasadas. Se sostiene en que el tema social para los primeros años de mandato

de Hugo Chávez se enfatizó en atender las emergencias sociales y en cubrir las necesidades de los sectores populares, lo cual ha sido un obstáculo para que se constituya una política social integral.

2.6 Objetivos y metas

Según España (1999), las políticas sociales son la producción de bienes para satisfacer las necesidades de la sociedad. Estas políticas no siempre cumplen sus objetivos y metas, debido a la escasez de los recursos financieros. Además, el autor argumenta que a la política social no se le puede endosar el objetivo de erradicar la pobreza. La meta para disminuir la pobreza es un saldo global, en la cual los ciudadanos son los principales responsables de lograrlo. Por otro lado, las medidas políticas y económicas son también responsables para lograr estos objetivos, ya que son estas las que están supuestas a brindar mejores oportunidades o les privaticen de ellas. Por otro lado, Maingon (2004) argumenta que las políticas sociales son definidas de acuerdo con la situación en que se las requiera, tomando en cuenta cuáles son sus objetivos y límites.

3. Marco Teórico

“Change is the normal status of policy-making, whereas stability is simply contingent upon human agency (through rules, institutions, social norms, ideas, etc.) striving to control environmental uncertainty” (Blyth, 2011, p. 83).

Para el desarrollo del análisis, es importante comenzar con el estudio de varias propuestas académicas que nos permitan entender el diseño de la agenda que un gobierno utiliza para llevar a cabo la implementación de las políticas públicas. Adicionalmente, la propuesta de Charles Lindblom explicará el por qué se da el cambio en las políticas públicas. Además, el estudio de las teorías permitirá una percepción más amplia del momento preciso para que una ventana de oportunidad se abra y en consecuencia se ejecute una política pública o esta permanezca en la papelera de reciclaje.

El cambio es un proceso que está presente tanto en el ser humano como en la naturaleza. Es por ello, que este tema ha sido estudiado desde diferentes enfoques. Por un lado, el cambio en la vida social y, por otro lado, en el marco de las políticas públicas. El cambio y la permanencia son dos puntos contrarios, pero que coinciden en un mismo contexto.

El cambio en las políticas públicas puede ser entendido de diferentes formas, una de ellas es mediante la teoría del equilibrio puntuado. Esta teoría se desarrolló en la década de los noventa por Frank Baumgarten & Bryan Jones (1993) en su obra *Agendas and Instability in American Politics*. Estos autores integran la idea del equilibrio puntuado desde el enfoque de la Ciencia Política. Baumgarten & Jones (1993) aseguran que existe una tendencia teórica basada en la formulación de políticas públicas, el incrementalismo. Sin embargo, es importante mencionar primero las propuestas de este modelo, antes de empezar a hablar sobre el equilibrio puntuado (Breunig & Koski, 2012).

3.1 Análisis del cambio de las políticas públicas

La propuesta teórica que se va a llevar a cabo implica la visión de Charles Lindblom (1992), sobre el análisis del cambio de las políticas públicas. Lindblom explica la teoría del incrementalismo, el modelo más común en cuanto al cambio de políticas de los años cincuenta, debido a su interés por mejorar el mecanismo de toma de decisiones en cuanto a la formulación de políticas públicas. El autor argumenta que, para solucionar un problema, primero hay que resolver algunos puntos de ellos. De tal manera, que se resuelva el problema principal. Por ello, habla de “la ciencia de salir del paso” (p. 201), proceso mediante el cual es resuelto el problema en la política (Lindblom, 1992).

La teoría del incrementalismo enuncia que los cambios de políticas públicas tienen que ejecutarse de forma incremental en base a acontecimientos anteriormente ocurridos, con el objeto de lograr políticas de acuerdo. Por otro lado, Birkland en su obra: *Agenda setting, public policy, and focusing events*, manifiesta que el incrementalismo es [...] “un modelo de toma de decisiones, en el cual, el cambio en la política es logrado a través de pequeños pasos incrementales que permiten a los tomadores de decisiones ajustar las políticas a los aprendizajes de los éxitos y fracasos” [...] (Birkland, 2005, p. 216). Con respecto a este argumento, se han hecho varias críticas, debido a que algunos problemas requieren de soluciones de carácter audaz y algunos objetivos no logran ser alcanzados con pasos incrementales.

3.2 Punctuated equilibrium theory

Por otro lado, la teoría del Equilibrio Puntuado surge para contestar a la teoría del incrementalismo. Baumgartner y Jones (1993), hicieron un análisis de políticas públicas, en la cual el ajuste y las reglas de las políticas se dan en pasos sucesivos a medida que siguen surgiendo los problemas y a la vez en retirarse de la agenda gubernamental. Según Baumgartner y Jones (1993), el cambio no depende de pequeños pasos para hacer una transformación en las políticas,

sino, afirman que este se da en largos períodos de estabilidad y violentos períodos de cambio, debido a eso toma el nombre de equilibrios puntuados.

3.3 Las *policy windows*

John Kingdon y su propuesta teórica denominada *las "policy windows"* (p.41), compilada de su libro "*Agendas, Alternatives, and Public Policies*" (1984), revela como un evento social se vuelve prioritario dentro de una agenda gubernamental y a la vez explica el proceso para establecer una política pública.

Para que un problema social sea considerado dentro de una agenda de gobierno tiene que cumplir con algunos parámetros, en la que converjan y divergen algunas variables y actores. Una vez que estos confluyen, los funcionarios de gobierno proceden a tomar las medidas respectivas, cuyo fin será una política pública que transforme la sociedad. (Kingdon, 1984).

Kingdon (1984), afirma que para que esta ventana de oportunidad se abra, tres corrientes tienen que converger: los problemas, las soluciones y los acontecimientos políticos.

3.3.1 Diseño de la agenda

El primer flujo, señala cómo un problema es percibido por los ciudadanos y cómo este logra captar la atención de los entes gubernamentales. Cuando se procede a formular una política pública, se toma en consideración si un hecho social es una condición o si verazmente es un problema. Dicho de esta manera, el problema se define con las concepciones que tienen los ciudadanos en el entorno social. Una condición se convierte en problema cuando para un elevado número de ciudadanos esta condición atrae la atención del gobierno y se proceda a actuar sobre aquello. Por otro lado, estos problemas son enunciados cuando las personas se sienten afectadas y necesitan que haya una participación para su solución (Kingdon, 1984).

Para Kingdon (1984, p. 41-42), los factores que contribuyen a captar la atención

de los tomadores de decisión públicos son:

- Indicadores: estos señalan la existencia de un problema y evalúan si este es contable, de ser así se hace una comparación frente otros.
- Estudios específicos: son realizados por expertos académicos, universidades, fundaciones, etc. Estos son quienes analizan el problema y ayudan a seguir con su evolución.
- *Focusing events*: son los problemas de carácter prioritario y urgente, por ejemplo, una crisis o accidentes.
- Retroalimentación de políticas: es la información que se obtiene del seguimiento de los programas puestos en marcha o los reclamos que recibe la administración por parte de los usuarios.

El segundo flujo es la creación de alternativas y posibles soluciones. Primeramente, estas son analizadas para considerar si son viables, efectivas y eficaces. Kingdon (1984) afirma que estas iniciativas deben cumplir con tres elementos:

- Comunidades de expertos: Son aquellos especialistas, analistas, académicos, consultores, que trabajan en un tema en específico.
- Ideas que flotan en el ambiente: son un conjunto de ideas, las cuales unas son viables y otras no, pero el objetivo es que estas logren responder a las necesidades de la sociedad.
- *Softening up*: es el proceso en el cual los expertos presionan para que su propuesta sea tomada en cuenta. Esta etapa es conocida como “ablandamiento” del sistema.
- Criterios de selección de ideas: son propuestas planteadas desde un inicio, con el tiempo estas pueden permanecer o simplemente desaparecer. Por ejemplo: la factibilidad técnica, aceptabilidad de valores, aceptabilidad de la población, y aceptabilidad política. Una propuesta solo

puede implementarse si cumple con dos elementos; el primero, las condiciones físicas; y segundo, las condiciones tecnológicas para que un proyecto se lleve a cabo.

- Restricciones del sistema: como las leyes, presupuesto estatal, etc. Estos son los posibles limitantes para que no se determine una solución al problema (p. 42-43).

En el tercer flujo de los acontecimientos políticos, el autor hace referencia a los factores como el clima político, resultados electorales, grupos de interés o los cambios del personal gubernamental. Según Kingdon (1984), existen tres factores políticos para que una solución se ejecute o no. Entre ellos esta:

- Cambio político: se refiere al grado de aceptabilidad que puede tener una propuesta en la sociedad. Los líderes políticos son quienes apuestan para que estas políticas tengan aceptación social.
- Intereses organizados en torno a una política: fuerzas políticas, grupos de interés y de presión son quienes tienen el poder de ejecutar o frenar para un cambio de política.
- Cambios en la administración: este elemento es importante a la hora de que una ventana de oportunidad pueda abrirse o cerrarse. El autor argumenta que, para formular una solución, esta depende de quien esté al frente en una institución (p. 43-44).

Según Kingdon (1984), cada corriente es autónoma, no obstante, muchas veces estas tres corrientes convergen y otras veces solo confluyen solo dos de ellas. Las ventanas de oportunidad tienden a abrirse en la corriente de problemas y en la corriente de los acontecimientos políticos.

3.4 Las ventanas de oportunidad política

Generalmente, una ventana de oportunidad política se abre en base a estos factores: sucesos sociales trágicos, demandas por parte de la ciudadanía para la resolución de un problema, cambios en el entorno político, eventos institucionalizados (elecciones periódicas) y más. Cuando estas ventanas de oportunidad se abren deben ser aprovechadas inmediatamente por las autoridades gubernamentales, para que mediante alternativas puedan concretar soluciones (Kingdon, 1984). Además, afirma que las ventanas de oportunidad política suelen mantenerse abiertas por un corto plazo. En caso de no ser aprovechada, se tendrá que esperar a que se presente en una próxima oportunidad. Por otra parte, los formuladores de políticas públicas cometen errores al momento de utilizar la *policy window*, y por esta razón han perdido la oportunidad de hacer un cambio (Kingdon, 1984). Para que una ventana de oportunidad se cierre es porque se percibe que el problema ha sido solucionado.

3.5 *Garbage Can Theory*

El modelo de desarrollo de políticas *Garbage Can* o “bote de basura”, es una teoría paralela a la teoría de la ventana de oportunidades formulada por Cohen, March y Olsen (1972) en su obra “*A Garbage Can Model of Organizational Choice*”, Esta propuesta teórica explica los elementos a tomar en cuenta en la toma de decisiones para implementar una política pública. Para ello, los autores estipularon algunos componentes que se denominaron *Garbage Can* y hacen referencia al tiempo y espacio, en el cual los actores presentan varios flujos de información como problemas y soluciones, siendo estos una base fundamental para la formulación de las políticas públicas (Cohen, March, & Olsen, 1972). Según Tiernan & Burke (2002), la teoría del *Garbage Can* indica que la formulación de políticas públicas no siempre toma un proceso lineal o metodológico, sino que este es un proceso desordenado y fragmentado. El *garbage can* se entiende como un depósito en el cual las alternativas y soluciones de políticas no lograron entrar en el calendario político congestionado

y fueron depositadas como una reserva. Por lo tanto, estas soluciones se mantienen en espera para la resolución de un problema. No obstante, en cierto momento los actores gubernamentales o grupos de interés político rebuscan estas alternativas en la papelera de reciclaje y se reincorporan soluciones anteriores en caso de que se presente una oportunidad para ser implementadas (Rainey, 1997; Cohen, March, & Olsen, 1972).

Para que las soluciones de políticas excluidas sean reincorporadas necesitan de una definición apropiada del problema (Peters, 2002), es decir, requieren de que una ventana de oportunidad política se abra para la implementación de estas políticas públicas (Howlett, McConnel, & Perl, 2014), además requiere de un empresario de políticas que acople estos tres factores: problemas, soluciones y ventana de oportunidad política (Tiernan & Burke, 2002).

Básicamente, el punto central de la teoría *Garbage Can* es el establecimiento de la agenda política. Para que una de estas soluciones se reintegre, debe ser un tema prioritario en el calendario político congestionado. Por ejemplo, temas de salud, transporte, educación, entre otros, consecuentemente de los tres elementos anteriormente mencionados: los problemas, la solución a estos y finalmente la ventana de oportunidad política deben de confluir exitosamente (Birkland, 2005; Howlett, McConnel, & Perl, 2014; Peters, 2002; Tiernan & Burke, 2002).

4. Metodología

4.1 *Policy instruments*

Para la ejecución de la metodología, el presente trabajo de investigación busca explicar cómo se visualiza el cambio de las políticas públicas, a través de los instrumentos de política, manipulados por los actores estatales.

Los *policy instruments* o herramientas de la política pública son una serie de elementos que se usan para dar solución a un determinado problema (Hood, 1983). Dicho de esta manera, Guy Peters (1999), considera que los instrumentos son medios, objetos o actividades que utiliza el actor estatal o los procesos sociales para cumplir con uno o varios objetivos políticos.

Por otra parte, los instrumentos son visualizados como instituciones que transforman la conducta social. Los instrumentos son considerados como [...] *“un contenedor de valores alimentados por una interpretación social y de precisión de nociones de modo de regulación prevista”* [...] (Lascoumes & Le Galès , 2007, p. 4).

Además, señalan que la teoría de los instrumentos de política conlleva una relación entre gobernante y gobernados. El punto central para analizar el caso de estudio mediante los instrumentos de política es que al aplicar cualquiera de estos instrumentos, el mismo este sujeto a futuras consecuencias. De modo que, los instrumentos de política no son específicamente técnicas de gobernanza, sino, producen efectos específicos, enfocados la ejecución de una acción frente a un problema dado. Por lo tanto, mientras se van utilizando estos *policy instruments*, estos están supuestos a dar resultados insospechados (Lascoumes & Le Galès , 2007).

Howlett (2009), afirma que los instrumentos juegan un rol muy importante en cuanto a la corrección de fallas de gobernanza, como también en los problemas que surgen entre el gobernante y sus gobernados, tales como: la escasa

participación ciudadana, restricción de información y legitimación de problemas. De esta forma, cualquiera de estas deficiencias puede ser mediada a través de instrumentos, ya sean estos procedimentales o sustantivos, así como: foros de participación, o mecanismos para promover el dialogo, entre otras soluciones más. Por consiguiente, el uso del mejor instrumento para corregir estas fallas no solamente está relacionado al tipo de gobernanza de un Estado, sino también al proceso de implementación de la política pública y los objetivos de esta. En este contexto, lo anteriormente mencionado está vinculado al *policy making* y al estilo de instrumentos que adopta el gobierno para la implementación de una política pública.

4.2 *Policy Instrument Mixes*

Los *policy instrument mixes* son técnicas de gobernanza que requieren de la utilización de los recursos estatales para cumplir con los fines políticos (Howlett & Rayner, 2007). Siguiendo la misma línea, Salomón (2002) manifiesta que los *policy instrument mixes* son herramientas de gobierno que sirven para ejecutar y llevar a cabo una política pública.

Según Howlett (2009), los *policy instrument mixes* son mecanismos que se utilizan de manera combinada. Se considera que la utilización de esta mezcla de instrumentos puede volverse confusa debido a dos razones: la primera, por el estilo del diseño de la política pública; la segunda, por algún cambio incremental esporádico. Dicho de otro modo, es una mezcla de instrumentos que se da por la falta de planificación de la política pública.

4.3 Tipología NATO

Es importante mencionar la teoría formulada por Christopher Hood (1983) denominada "*The Tools of Government*" (p, 11), en la que analiza las principales herramientas que el Estado utiliza para efectuar una política pública, a estos instrumentos los denominó modelo NATO. Esta tipología se refiere básicamente

a los recursos que el gobierno posee para gobernar: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Hood considera que las políticas públicas deben ser explicadas y formuladas a través de cuatro instrumentos constitutivos. Adicionalmente, señala que de no enlazar estas cuatro herramientas es posible que no se efectúe la política pública.

-Nodalidad: Es la capacidad del Estado de manipular los recursos información del gobierno para formular y efectuar acciones políticas mediante la recolección de información.

-Autoridad: Es la posesión de poder legal del Estado, por ejemplo, las normas formales para exigir, garantizar o prohibir una política pública.

-Tesoro: son los recursos financieros que posee el Estado para implementar una política pública.

-Organización: Es la posesión que el Estado tiene sobre personas e instituciones formales para la implementación de una política pública, es decir, los funcionarios gubernamentales.

En resumen, la tipología NATO denota las capacidades que posee el Estado para enfrentar un problema. Capacidad de obtener información, poder legal dinero y capacidad organizacional (Hood, 1983).

5. Análisis

"Art. 84. La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa" (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999).

Para el desarrollo del siguiente análisis es importante realizar una breve descripción del problema, partiendo desde los antecedentes históricos del caso y su contexto. Subsecuente, se mencionará varios argumentos que tratan de explicar cómo ha sido vista la política social en Venezuela en las dos últimas décadas y desde que enfoques se han valido para explicarlas. Finalmente, se realizará el análisis de la Misión Barrio Adentro mediante el estudio y utilización de los instrumentos de política, más conocida como tipología NATO, modelo anteriormente mencionado en la metodología.

5.1 Crisis Política

En respuesta a las reformas impuestas por Chávez, sobre todo en el tema económico, en la que fueron decretadas 49 leyes que beneficiarían al Estado en cuanto a la propiedad privada y la economía del mercado. El 10 de diciembre de 2001, el país convulsionó y la oposición paralizó el país, produciendo una serie de manifestaciones, lideradas por Fedecámaras, uno de los gremios empresariales más importantes de Venezuela, a la huelga se sumó la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV). Posteriormente, el 02 de abril de 2002, la derecha venezolana junto con los trabajadores de la industria petrolera, partidos de oposición, medios de comunicación, sindicatos y empresarios se levantaron contra Chávez y le dieron un golpe de Estado (El país, 2001; emol.Mundo, 2019). El 11 de abril del mismo año, civiles y militares impulsados por los grupos de poder económicos, secuestraron al presidente de la República y exigieron la

renuncia de su cargo. El golpe de Estado produjo una escasa gobernabilidad y una notable devaluación en el precio del petróleo. Ante tales hechos, murieron 19 personas y quedaron varios heridos (History Channel, 2002). Chávez para evitar que se produjeran más muertes aceptó la renuncia a la presidencia y se entregó como prisionero.

El mismo día, Pedro Carmona Estanga, presidente de la Federación de las Cámaras de Comercio y de Industria (Fedecámaras), asumió la presidencia. Durante las 28 horas que gobernó, anuló varias de las leyes que precedentemente Chávez ya había aprobado. A las 47 horas, Hugo Chávez salió de prisión, debido a que nunca se firmó ningún documento donde se estableciera que Chávez renunció a la presidencia y por lo tanto no fue válido. El 14 de abril de 2002 volvió a ser restituido en su cargo, PDVSA, la empresa petrolera retomó su actividad con normalidad y el precio del petróleo empezó a ascender (Paullier, 2012; TeleSUR, 2016).

En aquel año Venezuela estaba atravesando por una crisis política-económica, a causa de las nuevas medidas que fueron aplicadas por el gobierno de Chávez. De manera que, las manifestaciones se extendieron desde finales de 2002 hasta inicios de 2003 (Hoyer & Clarembaux, 2009). La oposición sugirió que Chávez se someta a un referéndum revocatorio, apoyándose en las normas constitucionales, con la idea de convocar elecciones anticipadas. Por lo que, la oposición junto a PDVSA le volvió hacer un paro y la petrolera le cerró el acceso al petróleo. En este período, el PIB empezó caer en 18,5%, en comparación al 2002, en el que disminuyó un 8,9. Del mismo modo, el bolívar se empezó a devaluar y aumentó la tasa de inflación. A pesar de esta situación, Chávez se negó a participar en el referéndum revocatorio (Moreno & Sierra, 2008).

Sin embargo, con el transcurso del tiempo la oposición estaba trabajando en la recaudación de firmas, para que Hugo Chávez se sometiera al referéndum revocatorio, mismo que estuvo establecido en la Constitución. Hasta el momento, se habían recaudado 3,2 millones de firmas de todo el país. No obstante, la

oposición quería que el referéndum se realizara en la mitad de tiempo del mandato presidencial (Moreno & Sierra, 2008).

5.2 Socialismo del siglo XXI

En seguida, Chávez cambió su discurso, a uno más nacionalista que revolucionario y este fue más cercano al “socialismo del siglo XXI”. Esto se llevó a cabo con el apoyo de Fidel Castro. Según el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (2014), el mandatario enfatizó que las misiones deben ser consideradas como estrategias para transformar la sociedad, de un Estado Burgués a un Estado de Derecho e igualdad social.

Mientras tanto, en 2003 todos los sondeos de opinión testiguaban la mala situación que estaba travesando Chávez en aquel momento. Los encuestadores colocaban al presidente como perdedor del referéndum que había pactado con la oposición. Este fue el momento preciso en que Chávez tomó una decisión y empezó a trabajar con las misiones (Hoyer & Clarembaux, 2009). Según la jerga política de entonces, en la Alcaldía del Municipio Libertador de Caracas se debatía la idea de implantar “estrategias revolucionarias”, que les permitiesen llegar a la gente y seguir en el poder. Freddy Bernal, alcalde del Municipio, fue quien propuso aplicar un sistema de salud que se encargase de enviar un médico a cada vivienda para darles asistencia médica a las familias venezolanas (Hoyer & Clarembaux, 2009).

Según fuentes oficiales, Chávez consideró que las misiones deben ser herramientas que promuevan el servicio y el trabajo voluntario; donde los funcionarios tengan un nuevo “espíritu socialista” y que su prioridad era eliminar la desigualdad, y la burguesía se enriquecía por el trabajo de los más desfavorecidos (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2014).

Por su parte, Bernal manifestó que la estrategia de implementar programas sociales que den asistencia a los más necesitados tendría un valor social muy significativo. Con el apoyo de Hugo Chávez Frías y mediante un decreto presidencial se empezaron a ejecutar las misiones, siendo la primera Barrio Adentro.

5.3 Referéndum Revocatorio 2004

Por otro lado, la oposición logró validar todas las firmas y se lleva a cabo el Referéndum Revocatorio el 15 de agosto de 2004. La pregunta fue: “*¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela?*”. Por lo que, las opciones a elegir eran SI o NO. En consecuencia, los resultados fueron victoriosos para Chávez, con un total de 5.800.629 votos a favor, el cual equivale al 59,25 por ciento. Mientras, que los votos en contra sumaron un total de 3.989.008 que equivale al 40,74 por ciento (Consejo Nacional Electoral de Venezuela, 2004).

5.4 Misión Barrio Adentro I, II, III y IV

La misión Barrio Adentro tuvo mucha acogida por la población más desfavorecida. Para el gobierno los efectos de este programa fueron muy positivos, debido a los efectos políticos que ocasionó. Consecuentemente, optaron por extender este proyecto social y dividieron a la misión en cuatro partes:

Barrio Adentro I iniciada en abril de 2003, se enfocó en la construcción de consultorios y en dar asistencia médica a los sectores más excluidos. Desde sus inicios al año 2005, las estadísticas en cuanto a la implementación de Barrio Adentro fueron muy exitosas. Los médicos cubanos recibieron 185.754.935 casos, se atendieron 116.397.216 consultas médicas, salvaron 26.070 vidas.

Dado que había una alta demanda en estos dos años, se procedió a desarrollar misión Barrio Adentro II (Rangel, Ibarra, Solé, & Gómez, 2005).

Barrio Adentro II, llevada a cabo en junio de 2005, se dedicó a la implementación de servicios integrales de salud; a través de 600 Salas de Rehabilitación integral, 35 centros de Alta tecnología y 600 Centros de Diagnóstico Integrales (Hoyer & Clarembaux, 2009; Instituto Nacional de Estadística, 2018). Esta misión estuvo dirigida a toda la comunidad, sin distinción ninguna, es decir, a las personas de clase baja, media y alta. La doctora Leonor Franco, coordinadora nacional de Barrio Adentro II, afirmó que esta misión significó una batalla para combatir la pobreza e incluir a los que por años fueron marginados en la sociedad. Además, se refirió a esta misión como la segunda fase del socialismo del siglo XXI, ya que este programa acogió a todos los habitantes venezolanos para que gozaran de los derechos establecidos en la Constitución (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2014).

En agosto del mismo año, el ejecutivo implementó Barrio Adentro III, la cual brindó financiamiento para tratar enfermedades catastróficas y tratamiento para estas. Además, se remitió a 300 pacientes a Hospitales ya existentes, como también, se hicieron remodelaciones de estos centros (Hoyer & Clarembaux, 2009; Instituto Nacional de Estadística, 2018).

En julio de 2007 se inauguró Barrio Adentro IV, misma que se enfocó en la creación de 15 Hospitales, entre ellos, el Hospital Cardiológico Infantil Gilberto Rodríguez Ochoa y otros hospitales especializados en oftalmología, oncología, gastroenterología y más (Instituto Nacional de Estadística, 2018; Hoyer & Clarembaux, 2009).

5.5 Análisis de la misión Barrio Adentro en el periodo 2003-2013 a través de los instrumentos de política

Las misiones sociales son consideradas programas de beneficencia e inclusión dirigidos a los sectores más vulnerados de los barrios de Venezuela. Sin

embargo, varios autores plantean que el objetivo principal de las misiones implementadas por el gobierno de turno en aquella época fue una estrategia política para ganar votos que les permitiesen mantenerse en el poder. En este sentido se pretende realizar un análisis de la misión Barrio Adentro a través de los instrumentos de política pública según el modelo NATO desarrollado por Christopher Hood (1986). Ahora bien, para que se pueda comprobar la hipótesis de que Barrio Adentro fue un plan de contingencia para aumentar el caudal de votación se va a proceder a analizar si esta política pública sufrió un tipo de cambio gradual o incremental y si fue implementada en el momento en que una ventana de oportunidad política se abrió, como también, si esta política pública encaja dentro del enfoque de la papelera de reciclaje.

En los años que gobernó Chávez (1999-2013), las políticas sociales en Venezuela tomaron otro rumbo. Varios trabajos académicos señalan que las políticas sociales que se implementaron fueron una estrategia direccionada a enlazar los fines políticos que tenía el gobierno en aquel entonces. Para ello, fue importante la creación de programas sociales de asistencialismo dirigido a la población con extrema pobreza. Dado esto, se crean varias Misiones Sociales y toman ese nombre a partir de ese momento (Transparencia Venezuela, 2015). Cuando se hablan de las Misiones Sociales se hace alusión a las políticas sociales que fueron implementadas por el expresidente Hugo Chávez Frías en Venezuela a partir del año 2003. El objetivo de estas misiones fue transformar el sistema social, así como, la inclusión de los sectores más vulnerados y una sociedad más igualitaria y de justicia social (D'Elia & Cabezas, 2008). Siguiendo la misma línea, De acuerdo con el aporte de López (2008), en Venezuela a partir del año 2003 se comenzaron a implementar una serie de misiones, las mismas que fueron creadas como un plan de emergencia para dar solución a las demandas de los sectores más vulnerados. Según López (2008), estas misiones fueron concebidas inicialmente con un propósito para acaparar un caudal electoral con vistas al referéndum revocatorio en el año 2004, y posteriormente para la reelección de Hugo Chávez en el 2006.

5.5.1 Instrumentos de Nodalidad

Para comprobar que la implementación de las misiones tuvo un desenlace positivo, el gobierno presentó varios informes, datos y estadísticas, en los que se evidencia la eficiencia de la Misión Barrio Adentro junto con otras misiones.

A continuación, se puede observar en el *Figura 1*, que el Índice de Desarrollo Humano fue ascendiendo a partir de la llegada de Chávez al poder y de la ejecución de las misiones sociales en Venezuela entre el año 2003 al 2012. Como se puede observar en la *Figura 2*, el Instituto Nacional de Estadística (INE) se basó en los niveles de esperanza de vida al nacer (1998-2011) para poder medir el índice de desarrollo humano. Los cambios estructurales que se hicieron durante este período tuvieron un gran impacto social, a causa de la implementación de los programas sociales. Esta estrategia sirvió para mejorar la calidad de vida de la población venezolana, en especial, se logró dar atención a las personas de escasos recursos.

En el *Figura 3*, los indicadores de vidas salvadas con la Misión Barrio Adentro fueron ascendiendo cada año, desde el 2003 con un aproximado de 9,116,112 personas hasta finales de 2012 con un total de 533,722,423. En respuesta a esto, es importante mencionar que, a pesar de haber sido una misión con escasa planificación, ha sido una de las más exitosas y que causó gran impacto social.

De forma más general, en el *Figura 4*, se puede observar las metas que obtuvo el gobierno en cuanto a las misiones en el área de salud, en el período 2012. La misión Barrio Adentro tuvo un total de 594,409,904 consultas atendidas. Por otro lado, quienes se beneficiaron de la Misión Niño Jesús fueron 1,072,573 personas. En cuanto, la Misión Sonrisas, se realizaron 4,16,569 consultas. Misión Milagro, misma que se encargaba en el área oftalmológica atendió a 18,529,964 personas. Finalmente, Misión Barrio Adentro Deportivo benefició a 4,939,422. Entre todas ellas, se puede comprobar que Barrio Adentro, ejecutada en 2003 fue victoriosa y tuvo una gran acogida por los venezolanos, debido a que en la historia de Venezuela nunca se instauró algo similar.

5.5.2 Instrumentos de Autoridad

En esta parte, se pretende explicar cuáles fueron los instrumentos legales que utilizó el Gobierno para la implementación de las misiones. Cabe recalcar que las misiones al ser programas de emergencia carecieron de cierta planificación y evaluación antes de ser ejecutadas. Por lo cual, para que los programas se pusieran en marcha, el gobierno de turno se manejó mediante decretos presidenciales. Esto quiere decir, que, al ser decretos, no necesitó de la aprobación de la Asamblea Constituyente, sino solo se necesitó que el ejecutivo, Hugo Chávez, diera la orden para llevar a cabo la misión Barrio Adentro.

A finales del año 2003, previo el referéndum revocatorio de 2004, Hugo Chávez establece una Comisión Presidencial que se encargó de misión Barrio Adentro, conforme al Artículo 226, estipulado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, misma que fue publicada en la Gaceta Oficial número 37.865 datada el 26 de enero de 2004, el Decreto Presidencial número 2.745 (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 2016).

Por otra parte, en 2006 mediante el decreto número 4.382 recuperado de la Gaceta Oficial número 38.423 se establece la creación del Plan Barrio Adentro, cuyo objetivo resaltaba en la gestión de los procesos administrativos (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 2016).

5.5.3 Instrumentos de Tesoro

Según el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (2014,) antes de que el comandante Hugo Chávez Frías empezara a gobernar todas las ganancias de PDVSA, la empresa petrolera pública; los ingresos fueron manipulados por la burguesía nacional y otros entes internacionales que se beneficiaban de esta gran industria petrolera. Del mismo modo, aseguraron que cuando Chávez llegó al poder, logró cambiar todo esto, y que un gran porcentaje de los recursos financieros de la petrolera pasaron al Estado con la finalidad de

financiar los proyectos planteados.

Fue así, que en la Constitución de 1999 Chávez estableció una de las reformas constitucionales más controversiales, la Ley Orgánica de Hidrocarburos, apoyada por el artículo 303 de la Constitución Bolivariana de Venezuela, en la que se determina que los yacimientos de petróleo son de propiedad estatal. El Estado, empresas vinculadas al mismo o cualquier entidad le permitan al Estado reservar al menos el 51 por ciento de las sociedades mixtas, podrá disponer de la explotación, extracción y reserva de petróleo (Batalla & Ferro, 2004; El país, 2001).

Art. 333. “El Estado conservará la totalidad de las acciones de petróleos de Venezuela, S.A., O del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando las de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela S.A” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999).

Hugo Chávez constituyó una parte de los ingresos que PDVSA obtenía de la industria petrolera con el objetivo financiar el gran proyecto de las misiones sociales, que se inauguró en 2003, siendo Barrio Adentro una de las misiones más importantes en la historia de Venezuela. A partir de 2005, hubo un total hermetismo de parte del Ejecutivo sobre los ingresos de PDVSA.

Adicionalmente, el comandante Chávez, crea el Fondo Nacional de Desarrollo (FONDEN) en el año 2005, este fondo fue financiado por la empresa petrolera, PDVSA y estaba destinado a la financiación de los proyectos que Chávez había propuesto, uno de ellos, es Barrio Adentro. En *tabla 1* se puede observar el valor en dólares de los fondos destinados a las misiones desde el 2001-2015.

5.5.4 Instrumentos de Organización

Después de que Hugo Chávez sufriera un golpe de Estado en 2002, como ya se había mencionado antes, la idea de implementar las misiones que dieran un fuerte impacto social para ganar el referéndum revocatorio fue de Freddy Bernal, Alcalde del Municipio de Libertador. Por lo tanto, el autor principal del surgimiento de las misiones sociales que se implementaron en Venezuela fue Bernal (Hoyer & Clarembaux, 2009).

Para llevar a cabo la Misión Barrio Adentro, la Alcaldía del Municipio Libertador de Caracas convocó 50 médicos especialistas de diferentes áreas, todos venezolanos, de los cuales solo 20 estuvieron de acuerdo con participar en este proyecto. Frente a esta contrariedad, el alcalde Bernal propuso incorporar médicos cubanos a este programa. Esta propuesta tuvo la aprobación del entonces presidente Hugo Chávez, quien había firmado en el 2000 un Convenio Integral de Cooperación entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Cuba, que contenía las áreas sociales, económico y energéticos (Patruyo, 2008; González & Lacruz, 2007).

En abril del mismo año empieza a ejecutarse la misión con la llegada de 53 médicos cubanos que fueron enviados a 10 barrios en Caracas (Hoyer & Clarembaux, 2009).. Como se puede observar en el siguiente gráfico, entre julio y agosto se incorporaron aproximadamente 990 médicos; entre septiembre y octubre sumaron 2.400 y en noviembre llegaron a ser 9.250 galenos en 23 parroquias de Venezuela entre ellas Lara, Zulia, Carabobo y Apure. El trabajo de ellos fue hacer consultas médicas, la mayoría de estas se realizaron a modo de visita en las viviendas de los pacientes enfermos. Entre otras actividades, se dedicaron a educar a las personas sobre la importancia de la salud (Hoyer & Clarembaux, 2009).

Dos meses después de la implementación del Plan Barrio Adentro, Freddy Bernal, presentó unos informes muy alentadores ante el presidente Chávez, en

los cuales se plasmaba el éxito que había tenido el programa. Hasta la fecha se habían atendido a 95.000 personas en las comunidades. Por lo que, el mandatario decretó a Barrio Adentro como una misión nacional. Para ello, llevar a cabo el programa, Chávez convoca una Comisión Presidencial de Misión Barrio Adentro, mismo que estuvo frente a la gestión administrativa de este proyecto (Transparencia Venezuela, 2018).

6. Conclusiones

En el estudio de caso se pudo comprobar que las políticas públicas no tienen una ejecución planificada, es decir, no son secuenciales. Sin embargo, se puede ver claramente que el gobierno implementó la misión Barrio Adentro porque se le abre la ventana de oportunidad política, desde la coyuntura política. Por esta razón, hubo bastantes repercusiones en la política social que tenía el gobierno de Chávez, especialmente en cuanto a la organización y al uso de recursos financieros.

Paralelamente el gobierno crea un problema y una solución, pero más que nada una solución, y fue esta donde se muestra que la concentración de poder fue clave para que la ventana de oportunidad se abriera. Más adelante, esto causó grandes consecuencias en la política social en Venezuela e incluso en la forma de gobernar.

Con respecto a los instrumentos de política, tipología NATO, se pudo determinar todas las herramientas que utilizó Chávez cuando implementó Barrio Adentro. En los instrumentos de nodalidad, se analizó el índice de desarrollo humano, este se midió mediante las cifras de las expectativas de vida al nacer. Por lo que, se determinó que Barrio Adentro desde su ejecución, logró mejorar la calidad de vida de los venezolanos, a través del incremento de los recursos, con los cuales se consiguió cubrir con las necesidades básicas de la población. Por otra parte, las cifras de las esperanzas de vida no lograron determinar las tasas de mortalidad de la población.

Con respecto a los instrumentos de autoridad, se puede destacar la implementación de la misión Barrio Adentro, al igual que el Consejo que estuvo a cargo para que estas sean llevadas a cabo, se declararon mediante decretos. Es decir, la propuesta de ejecutar la misión nunca paso por una Asamblea Constituyente, solo bastaba con la aprobación del presidente Hugo Chávez Frías.

En cuanto a los instrumentos de tesoro, se concluyó que la misión Barrio Adentro fue financiada desde los ingresos de las exportaciones de crudo que recibía PDVSA. El Gobierno de turno, tomó estos recursos para lograr con sus objetivos. Adicionalmente se creó FONDEN y FONDESPA, con la finalidad de seguir financiando las misiones que venían detrás de Barrio Adentro.

En los instrumentos de organización, es importante mencionar a los actores principales que colaboraron para que se lleve a cabo la Misión Barrio Adentro. Por una parte, Freddy Bernal, alcalde del municipio Libertador, quien tuvo la idea de cambiar el sistema social en Venezuela. Esto no hubiera sido posible sin la colaboración de las brigadas cubanas que llegaron a Venezuela en 2003. Por otra parte, el apoyo que brindó Fidel Castro a Hugo Chávez fue sustancial en la implementación de este programa social.

El cambio en las políticas públicas y en especial en las políticas sociales se ha evidenciado cuando Hugo Chávez empezó a gobernar en el año de 1999. De tal manera que, en su discurso manifestó el incluir a los excluidos en la sociedad, esto se plasmó en la constitución de 1999, donde se proclama a Venezuela como un nuevo Estado de derecho y de igualdad social, donde la prioridad es la atención a los más vulnerados.

La implementación de las misiones sociales careció de planificación, razón por la cual, en los primeros años no se pudo presentar datos, informes o balances que demostraran un control de este programa. Todo esto debido a la urgencia de atraer simpatías políticas que le permitieran a Hugo Chávez seguir gobernando durante los siguientes años.

Debido a escasa evaluación y organización de la implementación de los programas de beneficencia, se produjo una fuerte manipulación de los recursos financieros, los cuales estaban destinados a la ejecución de esta. Es por ello, que una vez superada la crisis de 2002 se presentan varias deficiencias, entre ellas, la corrupción, baja calidad en cuanto a infraestructura, médicos no asalariados,

etc.

Las Misiones Sociales, como Barrio Adentro, aparecen desde la necesidad que tuvo el gobierno para enfrentar la crisis política fomentada por la oposición y ganar el referéndum revocatorio. Más tarde, se siguieron creando otras misiones y el gobierno logra tomar legitimidad.

Referencias

- Ander-Egg, E. (). *América Latina y los desafíos de la política social*. Buenos Aires: Humanitas.
- Arriaga, E. (2005). *Las nuevas dimensiones de la política social: cálculo de necesidades, participación ciudadana y gestión pública eficaz*, en “Más allá del combate a la pobreza visiones sociales e instituciones de la Política social”. México: ITESO.
- Batalla, I., & Ferro, L. (2004). *El golpe de Estado en Venezuela de abril de 2002 y su proyección internacional*. Montevideo: Universidad de la República. Obtenido de <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/63%20El%20golpe%20de%20estado%20en%20Venezuela%202002.pdf>
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago and London: University of Chicago Press. Obtenido de https://books.google.com.ec/books?id=NZ0tRwwYbN8C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true
- Birkland, T. (2005). *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events. An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe.
- Blyth, M. (2011). *Ideas, uncertainty, and evolution: Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. Obtenido de [https://books.google.com.ec/books?id=AimVtmIb4Z8C&pg=PA451&lpg=PA451&dq=%E2%80%9CChange+is+the+normal+status+of+policy-making,+whereas+stability+is+simply+contingent+upon+human+agency+\(through+rules,+institutions,+social+norms,+ideas,+etc.\)+striving+to+co](https://books.google.com.ec/books?id=AimVtmIb4Z8C&pg=PA451&lpg=PA451&dq=%E2%80%9CChange+is+the+normal+status+of+policy-making,+whereas+stability+is+simply+contingent+upon+human+agency+(through+rules,+institutions,+social+norms,+ideas,+etc.)+striving+to+co)
- Breunig, C., & Koski, C. (2012). *The Tortoise or the Hare? Incrementalism, Punctuations, and their consequences*. The Policy Studies Journal.

- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. Administrative Science Quarterly.
- Consejo Nacional Electoral de Venezuela. (2004). Obtenido de Referéndum Presidencial 2004: http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Obtenido de Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 36.860.: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html
- D'Elia, Y. (2006). *Las Misiones Sociales en Venezuela:: Una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/50458.pdf>
- D'Elia, Y., & Cabezas, L. (2008). *Las Misiones Sociales en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- El país. (2001). Obtenido de Los empresarios de Venezuela paralizan el país en la huelga contra las leyes de Chávez : https://elpais.com/diario/2001/12/11/internacional/1008025213_850215.html
- emol.Mundo. (2019). Obtenido de Se inició paro nacional en Venezuela contra Presidente Chávez: <https://www.emol.com/noticias/internacional/2001/12/10/73434/se-inicio-paro-nacional-en-venezuela-contra-presidente-chavez.html>
- España, L. (1999). *Programas Sociales y Déficits de Atención Social: La Pobreza en Venezuela, Causas y Posibles Soluciones*. Universidad Católica Andrés Bello. Obtenido de <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/INV-IIES-REV-027-programas-sociales.pdf>
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. (2016). Obtenido de Decreto N 2.184:

<https://microjurisve.files.wordpress.com/2016/01/gaceta-oficial-extraordinaria-nc2ba-6-214.pdf>

- Galiani, S. (2004). *Instituciones de las políticas sociales: el rol central de las evaluaciones en su diseño, implementación y monitoreo*. inédito.
- Garretón, M. (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL ECLAC.
- González, L., & Lacruz, T. (2007). *Política Social en Venezuela*. Obtenido de http://biblioteca2.ucab.edu.ve/iies/bases/iies/texto/GONZALES_Y_LACRUZ_2007.PDF
- González, L., & Lacruz, T. (2007). *Política Social en Venezuela*. Obtenido de http://biblioteca2.ucab.edu.ve/iies/bases/iies/texto/GONZALES_Y_LACRUZ_2007.PDF
- History Channel*. (2002). Obtenido de Golpe de Estado contra Chávez: <https://ec.tuhistory.com/hoy-en-la-historia/golpe-de-estado-contra-chavez>
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. Londres: Macmillan.
- Howlett, M., McConnel, A., & Perl, A. (2014). *Streams and stages: reconciling Kingdon and policy process theory*. European Journal of Political Research.
- Hoyer, M., & Clarembaux, P. (2009). *Barrio Adentro: Historias de una misión*. Caracas: Los libros de el Nacional.
- Instituto Nacional de Estadística*. (2018). Obtenido de Notas de prensa: En el 2003 se creó la Misión Barrio Adentro - 16 de Abril: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1129%3Aen-el-2003-se-creo-la-mision-barrio-adentro-16-de-abril&catid=154%3Aefemerides&Itemid=5
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Glenview (Illinois) y Londres: Scott, Forest and Company.

- Lacruz, T. (2006). *Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada*. Caracas: ILDIS, CENDES-UCV, UNFPA.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Oxford: Blackwell Publishing.
- LGPDESN. (2001). Obtenido de Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007: <http://www.redalyc.org/pdf/290/29092803.pdf>
- Lindblom, C. (1992). *La Ciencia de "salir del paso" en la hechadura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- López, M. (2008). *Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo*. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales v.14 n.3.
- Maingon, T. (2004). Política social en Venezuela: 1999-2003. *Cuadernos de CENDES*, 28.
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. (2014). Obtenido de Las Misiones Sociales y el Nuevo Estado: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2014/09/MISIONES-SOCIALES1.pdf>
- Moreno, M., & Sierra, F. (2008). *Comunicación y cultura en Iberoamérica: el reto de las políticas públicas en la sociedad global*. Madrid: Visión Libros. Obtenido de <https://books.google.com.ec/books?id=0bMNic3Z5zsC&pg=PA178&lpg=PA178&dq=%E2%80%9C%C2%BFest%C3%A1+usted+de+acuerdo+con+dejar+sin+efecto+el+mandato+popular+otorgado+mediante+elecciones+democr%C3%A1ticas+leg%C3%ADtimas+al+ciudadano+Hugo+Rafael+Ch%C3%A1vez+Fr>
- Patruyo, T. (2008). *El estado actual de las misiones sociales: balance sobre su proceso de implementación e institucionalización*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Obtenido de

<http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Elestadoactualdela smisionessocialesPatruyo.pdf>

Paullier, J. (2012). A diez años del golpe contra Chávez, ¿qué fue de los protagonistas? *BBC*. Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/04/120410_venezuela_aniversario_golpe_2002_personajes_jp

Peters, B. (2002). *Governance: a garbage can perspective*. Vienna: Institute for Advanced Studies, Vienna. Obtenido de http://aei.pitt.edu/347/1/wp_84.pdf

Rainey, H. (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey Bass.

Rangel, A., Ibarra, C., Solé, M., & Gómez, N. (2005). *Ministerio de Comunicación e Información*. Obtenido de Misión Barrio Adentro: Colección Temas de Hoy: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/downloads/2013/02/misionbarrioadentro.pdf>

Rivas, O. (2011). *Estrategia bolivariana de política social*. Montevideo: FLACSO.

Sobrino, J. (1995). *"Pobreza, política social y participación ciudadana"*. México: El Colegio mexiquense, Secretaria de Desarrollo Social.

TeleSUR. (2016). Obtenido de ¿Qué ocurrió en Venezuela el 12 de Abril de 2002?: <https://www.telesurtv.net/news/Que-ocurrio-en-Venezuela-el-12-de-Abril-de-2002-20140412-0027.html>

Tiernan, A., & Burke, T. (2002). *A load of old garbage: applying garbage-can theory to contemporary housing policy*. Swinburne Research Bank .

Transparencia Venezuela. (2015). Obtenido de Gran Misión Barrio Adentro: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/04/5.-Barrio-Adentro.pdf>

Transparencia Venezuela. (2018). Obtenido de ¿Por qué hay corrupción en la Misión Barrio Adentro?: <https://transparencia.org.ve/wp->

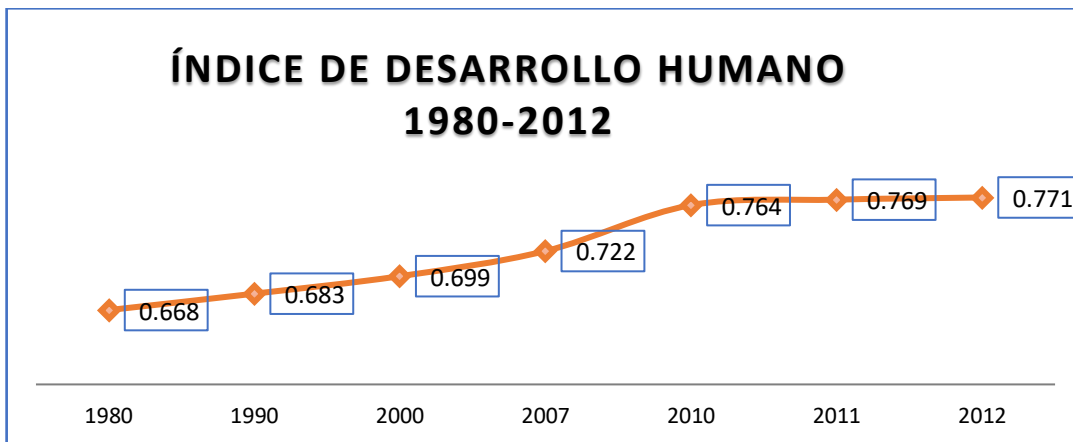
content/uploads/2018/03/Informe-Por-que-hay-corrupcion-misiones-18.03.18-1.pdf

Valdés, J., & Espina, M. (2010). *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias*. La habana: FLACSO. Obtenido de <http://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=55844>

Vilas, C. (2013). *Debates contemporáneos en la política social: ¿hacia un nuevo paradigma?* Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Obtenido de <http://estadoycomunes.iaen.edu.ec/index.php/EstadoyComunes/article/view/4/2>

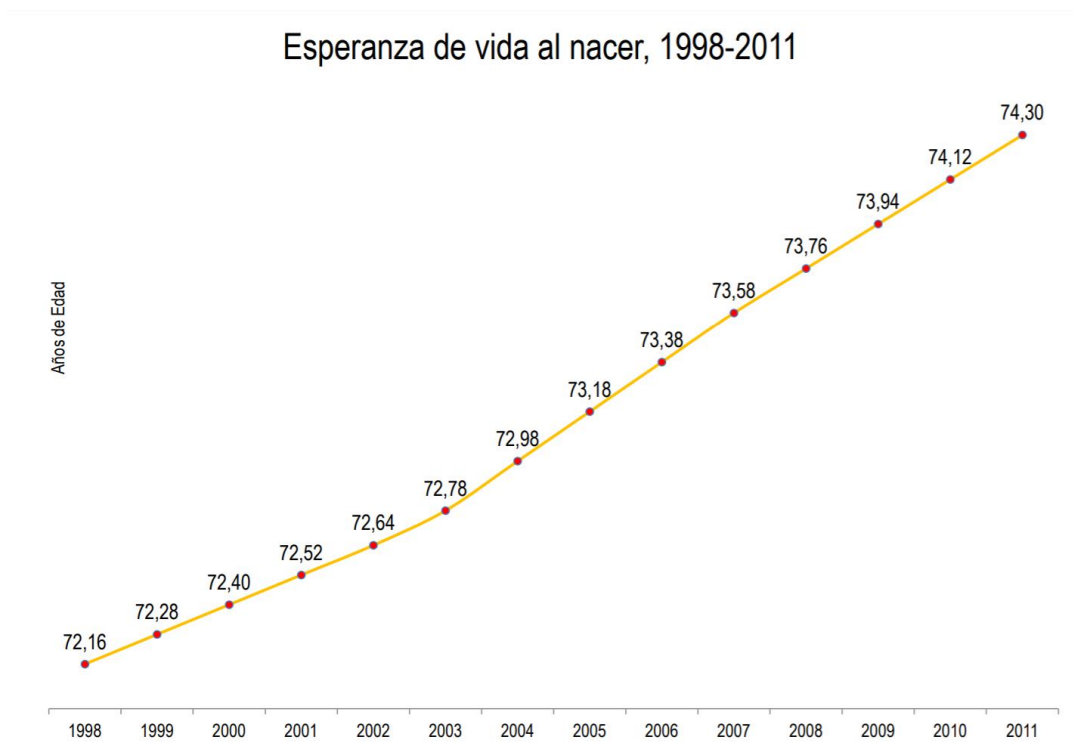
Anexos

Figura 1.



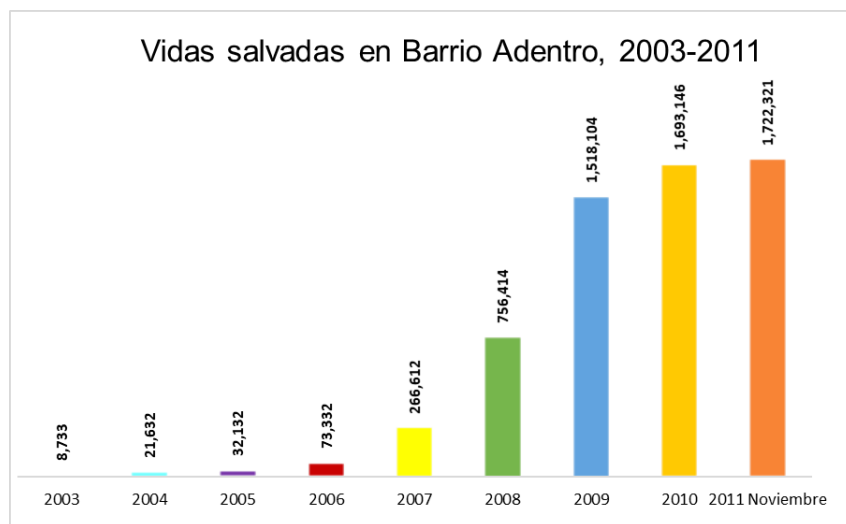
Tomado de: Reporte Social 2012. Instituto Nacional de Estadísticas, INE

Figura 2.



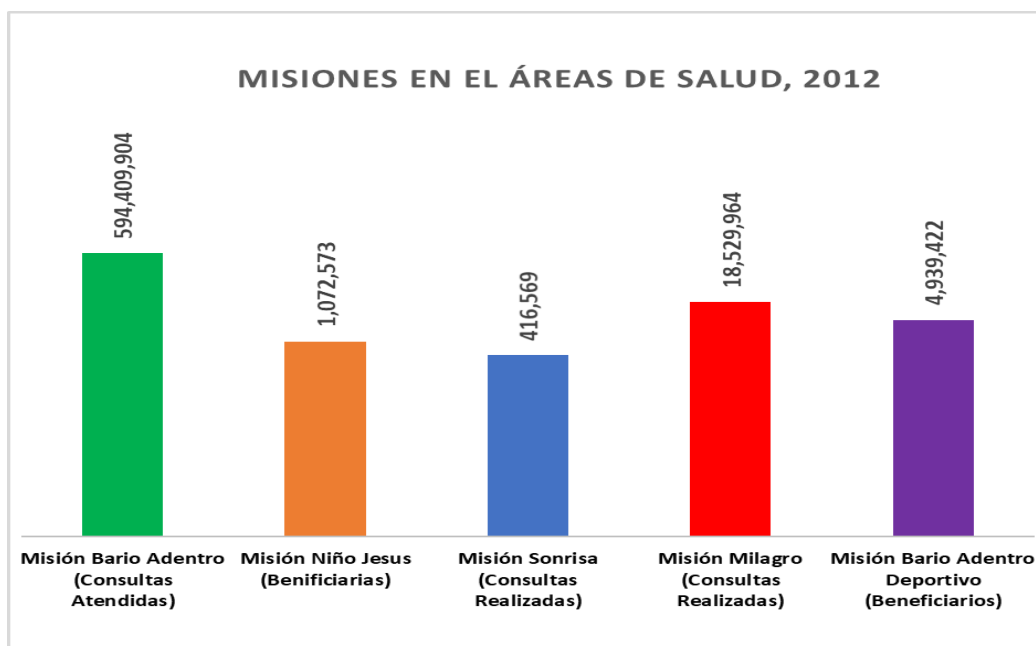
Tomada de: Instituto Nacional de Estadística, INE

Figura 3.



Tomado de: Instituto Nacional de Estadísticas, 2012

Figura 4.



Tomado de: Instituto Nacional de Estadísticas, 2012

Tabla 1.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Misión Ribas	-	-	32	320	371	280	133	330	599	361	322	405	150	157	46	3.506
Misión Alimentación	-	-	-	146	303	325	916	212	-	1210	1.238	317	1.569	1.607	835	8.678
Misión Barrio Adentro I, II, III	-	-A	34	275	309	1.69	3.258	130	7	3.463	3.781	5.581	3.888	4.321	2.159	28.899
Misión Vuelvan Caras	-	-	-	172	220	240	29	11	-	-	-	-	-	-	-	672
Misión Milagro	-	-	-	-	125	-	25	9	-	-	-	-	-	-	-	159
Misión Sucre	-	-	3	113	668	-	-	17	6	156	2	-	-	1	-	966
Misión Ciencia	-	-	-	-	-	291	28	-	-	-	-	-	-	-	-	319
Misión Revolución Energética	-	-	-	-	-	210	219	174	745	2.115	2.197	69	196	250	142	6.317
Gran Misión Vivienda Venezuela	-	-	300	500	500	476	659	221	157	1.251	4010	-	-	-	-	8.074
Gran Misión AgroVenezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1140	-	-	-	-	1140
Gran Misión Hijos de Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	598	-	-	-	598
Gran Misión de Amor Mayor Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.241	-	-	-	1.241
Gran Misión Barrio Tricolor	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	325	-	-	325
Proyectos Agrícolas	-	-	-	600	600	423	919	848	54	14	362	109	102	17	141	4.189
Proyectos de Infraestructura	-	-	-	-	-	-	-	-	335	623	63	799	204	574	-	2.598
Proyecto Autogas	-	-	-	-	-	-	-	-	91	202	116	230	89	5	6	739
Fondo Alba Caribe	-	-	-	-	-	40	72	-	50	-	-	-	-	-	-	162
Fondo Bicentenario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	738	-	-	149	-	-	887
Fondo Especial de la Juventud	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40	-	-	40
Fondo Seguridad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	455	84	-	19	-	-	558
Fondo Miranda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.083	4.306	5.113	4.705	687	8.015	27.909
Fondo Deporte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28	97	-	-	-	-	125
Fondo Chino	-	-	-	-	-	-	-	864	2.07	2.507	5.022	5760	5.817	6.854	6.355	35.244
Plan de Vialidad	-	-	-	-	113	28	77	237	125	93	1.155	210	1.657	50	17	3.746
Plan Caracas Bicentenario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	145	170	77	10	-	402
Obras Hidráulicas	-	-	-	-	-	27	23	54	14	24	757	6	180	3	-	1.088
Núcleos de Desarrollo Endógeno	-	-	-	-	55	47	130	46	5	-	-	-	-	-	-	283
Aportes Sector Eléctrico PDVSA	-	-	-	-	-	163	650	822	1.09	3.578	1.566	1.435	1.097	601	601	11.602
Aportes a Emergencia por lluvias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37	219	175	103	-	-	534
Aportes a Comunidades	34	14	12	133	5	677	418	148	382	245	585	3.808	1430	413	168	8.472
Aporte Social Proyectos de Inversión PDVSA	-	-	-	-	-	202	262	578	369	297	623	1680	343	131	119	4.604
Fondo de	-	-	168	57	493	152	230	289	248	31	307	161	102	208	63	1.535
Otras Misiones y Aportes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.162	504	162	-	2.802
SUB-TOTAL APORTES A MISIONES SOCIALES	34	14	549	2.316	3.762	5.27	8.048	4990	6.01	22.22	28.66	28.29	23.341	15680	19.24	168.428
Contribuciones al FONDEN	-	-	-	-	1.525	6.86	6.761	12.38	600	1.334	14.73	15.57	10.418	10400	976	81.553
FONDESPA	-	-	-	2000	2000	229	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.229
SUB-TOTAL FONDEN Y FONDESPA	-	-	-	2000	3.525	7.08	6.761	12.38	600	1.334	14.73	15.57	10.418	10400	976	85.782
TOTAL DE APORTES A MISIONES SOCIALES Y FONDEN	34	14	549	4.316	7.287	12.4	14.81	17.37	6.61	23.56	43.39	43.87	33.759	26080	20.22	254.211

Tomado de: PDVSA Memorial 2015

