

#10,00

ICONOS|11

Revista de FLACSO-Ecuador
No 11. Julio, 2001
ISSN 13901249

Los artículos que se publican
en la revista son de exclusiva
responsabilidad de sus autores,
no reflejan necesariamente el
pensamiento de **ICONOS**

Director de Flacso-Ecuador
Fernando Carrión

Consejo editorial
Felipe Burbano de Lara (Editor)
Edison Hurtado (Co-editor)
Franklin Ramírez
Alicia Torres
Mauro Cerbino
Eduardo Kingman

Producción:
FLACSO-Ecuador

Diseño e ilustraciones:
Antonio Mena

Impresión:
Edimpres S.A.

FLACSO-Ecuador
Ulpiano Páez N 19-26 y Av. Patria
Teléfonos: 232-029/ 030 /031
Fax: 566-139

E-mail: fburbano@flacso.org.ec
ehurtado@flacso.org.ec

ICONOS agradece el auspicio del
Instituto Latinoamericano
de Ciencias Sociales (ILDIS)

FLACSO . Biblioteca

Índice

Coyuntura

6

**Diálogo y poder:
los simulacros de la democracia**

Pablo Dávalos

17

Colombia, Estados Unidos y la seguridad nacional en los países andinos

Adrián Bonilla

Dossier

30

**El saldo social de la década de 1990:
aumento de la pobreza y concentración del ingreso**

SIISE

42

**"Recetas" para todo, trabajo para pocos.
La transformación del trabajo y de la política social en América Latina**

Laura Pautassi

60

**Fenómenos ligados al cambio de las políticas públicas:
el caso del INNFA**

Nathalia Novillo

68

**Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en Ecuador:
un paso hacia la definición de políticas públicas**

Equipo Políticas Públicas, FLACSO

80

**El género en el Estado:
entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía**

Gioconda Herrera

89

Sugerencias bibliográficas sobre política social y política pública

Debate

94

La frontera étnica en el espacio de la crítica

Andrés Guerrero

Temas

100

**Los personajes masculinos de Pablo Palacio:
orden y desorden del buen caballero quiteño**

Pierre Lopez



Frontera

126

El zapatismo y la nueva ley indígena en México

Jorge Alonso

110

**¡Chiapas es México! Autonomías indígenas:
luchas políticas con una gramática moral**

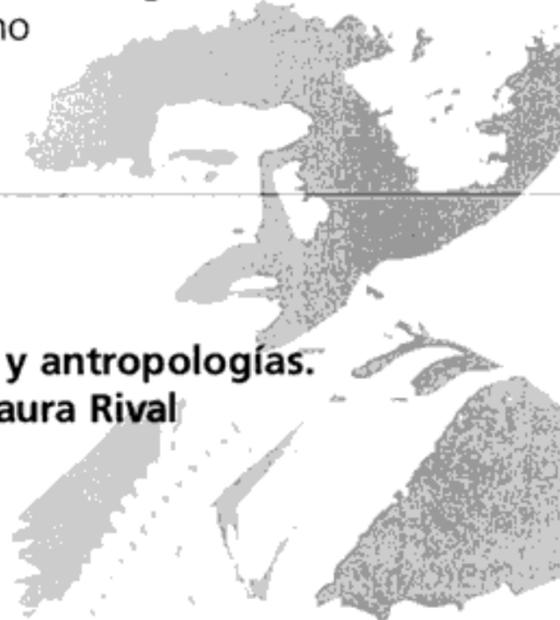
Xochitl Leyva Solano

Diálogo

140

**De antropólogas y antropologías.
un diálogo con Laura Rival**

Alicia Torres



152

Reseñas

164

Sugerencias bibliográficas

168

Contenidos ICONOS 10

Fenómenos ligados al cambio de las políticas públicas: el caso del INNFA

Nathalia Novillo Rameix*

La inquietud sobre los cambios de las políticas públicas en Ecuador surgió de una serie de expectativas generadas a raíz de mi experiencia laboral en una Organización Estatal, en cuyo interior era fácil constatar una problemática ligada a cambios en sus políticas de gestión, sobre todo en los períodos de transiciones gubernamentales durante los cuales se modificaban metodologías y modelos de atención. Adicionalmente, en otros períodos, se operaban transformaciones del marco institucional, es decir, de las reglas, normas y procedimientos, que no necesariamente se traducían en un cambio de políticas. Fue entonces la constatación empírica la que me llevó a plantearme la pregunta ¿por qué cambian las políticas públicas? No obstante, el interés mayor radicaba en establecer a qué nivel se produce el cambio de políticas y cómo éste se reproduce -o no- en las organizaciones que en última instancia son ejecutoras de las mismas.

Sin embargo, luego de analizar las posiciones académicas sobre el tema y de intentar encontrar la causalidad del fenómeno a investigar, detecté una problemática que, aunque no muy compleja, involucraba actores de la sociedad política, de la sociedad civil y del contexto internacional, en relaciones diversas. Estas relaciones influían sobre la toma de decisiones al momento de formularse una nueva política pública. Entonces, el por qué

de los cambios de dichas políticas debía comprenderse a la luz de qué elementos, fenómenos o problemas determinan que se tome una u otra decisión que desencadene en un cambio de políticas.

Las políticas relativas a la infancia, o a la niñez y adolescencia, fueron seleccionadas como estudio de caso, y son indicadores que reflejan fielmente los cambios de políticas recurrentes en el Ecuador.

El análisis toma como punto de partida la existencia de relaciones *mediatizadoras* para la formulación y negociación de las políticas; estas son fases de las políticas públicas que no deben considerarse como un momento cerrado, ni tampoco sólo limitarse al marco legal o al sistema de relaciones intergubernamentales que condicionan una política, sino más bien se debe concebir al proceso de políticas públicas como un dispositivo global¹.

El enfoque clásico de formulación de políticas, el pluralista, señala que esta primera fase es responsabilidad y potestad de la autoridad pública, luego un conjunto de actores distintos implementan la política y posteriormente se realiza la evaluación, etc. En esta visión instrumental, la participación y demandas de la sociedad son recogidas como “insumos” que permiten a las instituciones o funcionarios públicos formular las políticas, establecer los objetivos y procedimientos organizacionales para su aplicación y, en el mejor de los casos, establecer mecanismos para su evaluación, determinación de impacto y retroalimentación².

* Antropóloga y candidata a Master en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Este artículo es un avance del trabajo de investigación en el que se basa mi tesis de maestría.

1 Novillo Nathalia, Hernández Virgilio, “Algunos apuntes para el diseño de políticas públicas para la niñez y adolescencia a nivel local”, documento preparado para DNI, marzo, 2000.

2 Ibid.

Según este enfoque, la formulación de una política se concreta en la elaboración de una agenda gubernamental o en la expedición de una ley, la misma que intenta sintetizar una determinada percepción de los sucesos que originaron la política, la definición de un problema, la agregación de intereses, la organización de las demandas, así como la representación y acceso de los grupos de interés ante las autoridades públicas.

Por otra parte, la negociación de las políticas públicas se entiende como el proceso de transformación de una propuesta en política pública, lo que incluye la actuación en las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales. Para el proceso de negociación es importante tomar en cuenta dos aspectos: el contexto y la forma de negociación³. El contexto no es más que el ámbito en el que los actores sociales e institucionales despliegan sus motivaciones, intereses y poder con el objetivo de consolidar la propuesta como política pública.

Es por eso necesario enfatizar de manera especial en el rol que juegan los grupos de interés en el fortalecimiento y consolidación de las relaciones de poder. La ideología es, sin duda, la base de las relaciones de poder. Esta puede considerarse como una estructura de creencias que atribuyen un significado a la acción; la comprensión de los componentes de esa estructura y sus relaciones de interacción han sido motivo de variados análisis.

El marxismo piensa la ideología como el ámbito de ideas y de representaciones mentales que se contrasta con el mundo material de la producción económica y de la acción práctica; Laclau⁴ critica esa separación y señala que todos los objetos y prácticas son discursivos. A pesar de ello cabe anotar que la ideología no desaparece del enfoque del discurso y se utiliza para describir la tendencia que conduce al cierre total del discurso.

Desde otro punto de vista, Marsh y Stocker⁵ cuestionan el método positivista del pluralismo. A su entender, éste le impide reconocer el papel que representan las ideas a la hora de dar forma a los

resultados de las políticas: "al concentrarse en el comportamiento observable, son incapaces de evaluar hasta qué punto la ideología puede determinar las acciones de aquellos que formulan las políticas". Su argumento continúa recalcando que no comprender la ideología "les lleva a presuponer que la sociedad se apoya en un consenso respecto a los valores que, además, consideran políticamente neutral y fruto de intereses compartidos. Sin embargo el grado de consenso es, en sí mismo, cuestionable, e incluso donde existe, no es neutral sino que sirve a un determinado conjunto de intereses"⁶.

En contraposición a la visión pluralista, el neocorporatismo reconoce que el Estado legaliza el monopolio de representación de los grupos de interés y por eso debe explicarse precisamente esa representación, que -en opinión de Jessop- produce inestabilidad de los arreglos políticos. Este punto es de trascendental importancia para el presente estudio, ya que el corporatismo no alcanza a explicar cómo los intereses y motivaciones de los grupos se incorporan al proceso de la toma de decisiones.

Al respecto, el pensamiento de Anthony Giddens es un aporte importante a la línea de reflexión de esta investigación. En la crítica que este autor realiza a Parsons y sus seguidores, anota elementos interesantes sobre las relaciones de poder⁷. En primer lugar, recuerda que el poder implica un mayor reconocimiento formal del rol de los intereses en la acción social, es así que el poder penetra profundamente en las raíces de la vida social como lo hacen los valores o las normas. Giddens afirma que si todas las relaciones sociales implican elementos normativos, también todas las relaciones sociales contienen diferenciales de poder.

Según Giddens, no debe concebirse el interés con relación a la dicotomía tradicional entre individuo y sociedad, sino a las divisiones entre grupos dentro de la totalidad social; esto permite comprender la sociedad en sí misma como un sistema de poder basado en las divergencias de inte-

3 Ibid.

4 Marsh, David y Stocker Gerry, *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Madrid, 1997, pp. 128.

5 Ibid., pp. 223-224.

6 Ibid.

7 Giddens, Anthony, *Política, Sociología y Teoría Social, Reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*, Paidós, Barcelona, 1997.

reses bien parapetadas. Para Giddens, no conviene restar importancia al hecho que el poder no puede ser tratado adecuadamente si se lo considera como una cantidad fija, como tampoco es posible menospreciar la idea que el poder no está relacionado necesariamente con el conflicto.

El uso del poder comporta a menudo la lucha, que no es la conexión lógica entre uno y otra, sino la falta de coincidencia entre los intereses de los actores en las circunstancias de aplicación del poder. El concepto de interés entonces es metafórico, es decir, debe ser liberado de cualquier asociación con las necesidades humanas en un estado de naturaleza, o también de cualquier tipo de conexión única con las divisiones de clase de la sociedad⁸.

Al desarrollar la teoría de la estructuración, el citado autor afirma que el poder está relacionado con la actuación, con influir en las estructuras que configuran los contextos y definen el número de posibilidades de los otros; eso quiere decir que es necesaria una concepción relacional tanto de la estructura como de la actuación pues lo que para unos es actuación para otros es estructura. De este modo, atribuir actuaciones es atribuir poder sea causal o real.

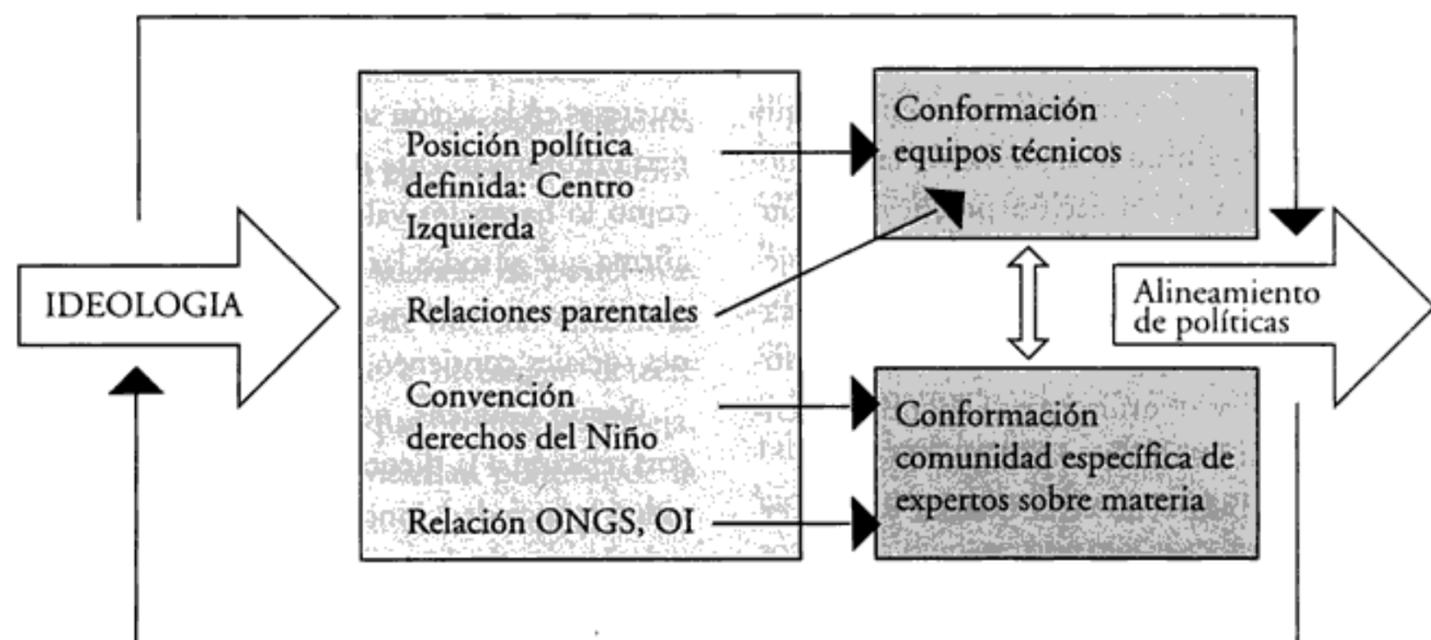
La línea de la reflexión de Giddens es interesante en la medida que destaca el rol de los intereses de los grupos dentro de la sociedad en la conformación de las relaciones de poder que son de doble vía y que están profundamente enraizadas como un componente cultural, junto a las normas, valores y tradiciones, es decir, que el poder también se aprende y por lo tanto socializa en el proceso normal de estructuración cultural.

De cara al estudio de caso en el Instituto Nacional del Niño y la Familia, INNFA, aplicado a tres períodos de administración, todas las anteriores consideraciones teóricas se resumen empíricamente en los siguientes esquemas:

A pesar de que gráficamente los esquemas se parecen, se encuentran ciertas diferencias:

- En el primero, correspondiente a la administración de Carmen de Borja, dos grupos de interés mediatizan el alineamiento de políticas en el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA): el equipo técnico y una comunidad epistémica de expertos en infancia⁹. Los componentes de esos grupos son parte del INNFA, de ONGs nacionales e internacionales y de organismos internacionales.

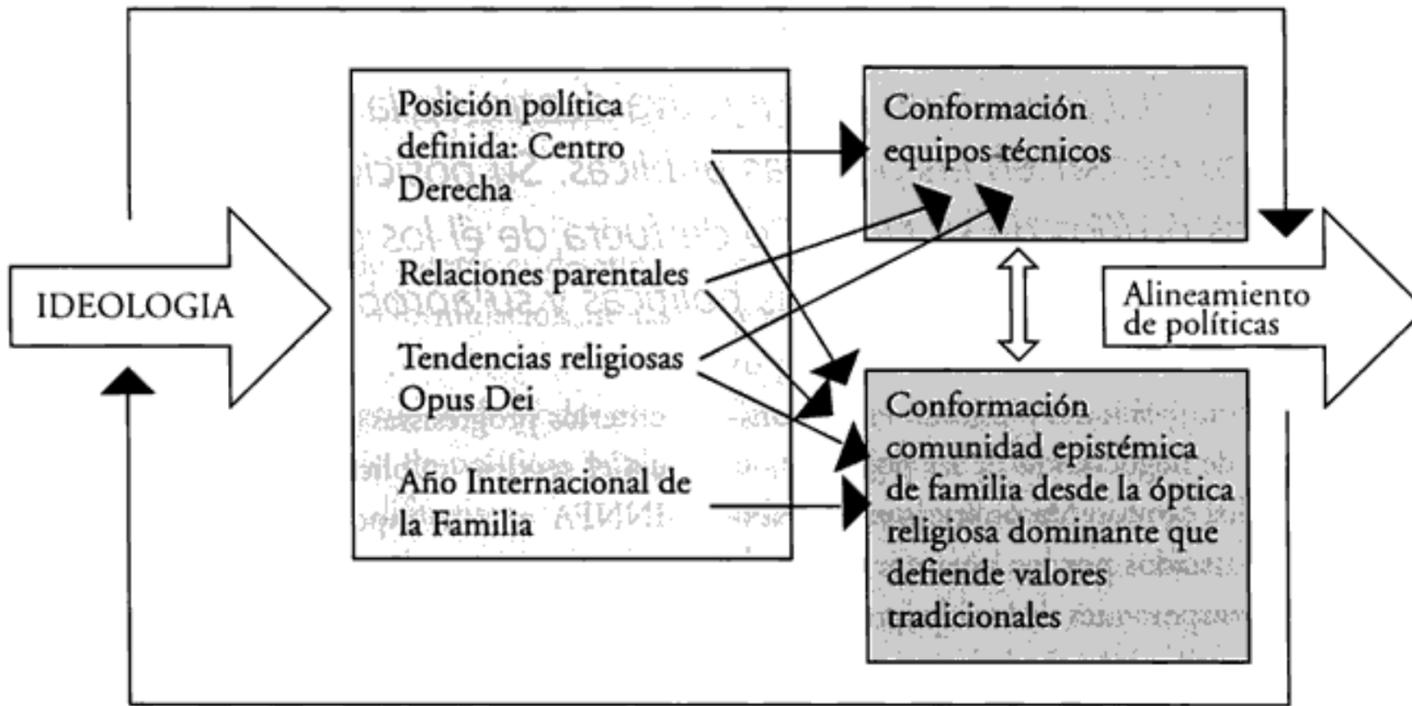
Esquema 1



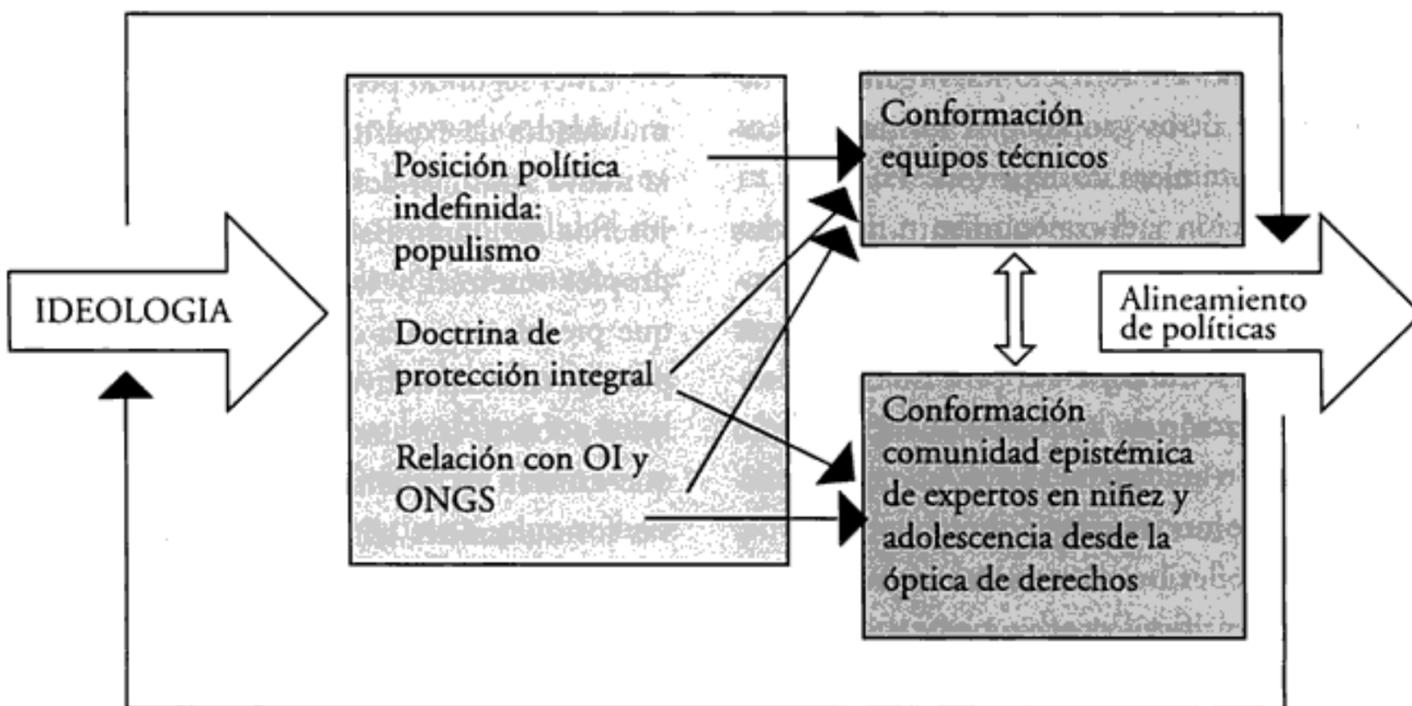
8 *Ibíd.*

9 El subrayado no es casual, refleja cómo el manejo de la información y del conocimiento direcciona la negociación y formulación de políticas, como se verá más adelante.

Esquema 2



Esquema 3



- En el segundo, relativo a la administración de Josefina Villalobos de Durán Ballén, también dos grupos de interés intervienen, no existe sin embargo, la participación de los especialistas “reconocidos” sobre temáticas de infancia o familia, ligados a ONGs u organismos internacionales; es decir que ambos se conjugan en la defensa de los valores tradicionales de la familia, constituyéndose a su manera en uno solo con cuya información y conocimiento se alinean las políticas del INNFA.
- En el último, perteneciente a la administración de Lucía Peña de Alarcón, dos grupos

también se funden con más fuerza en uno solo, que tiene el dominio absoluto del conocimiento y la información en torno a la doctrina de protección integral -con el enfoque de derechos en los problemas de niñez y adolescencia- que se convierte en el vértice conductor de la negociación y formulación de políticas en el INNFA.

Bajo esa perspectiva, los tipos de formulación y negociación de las políticas varían: un complejo camino en el que la ideología se convierte en un eje vertebrador del poder de variados grupos cu-



La esposa del presidente es figurativa dentro de la complejidad que entraña pensar en las políticas públicas. Su posición es simbólica. Son los grupos de su círculo o de fuera de él los que aseguran el alineamiento de las políticas y su aprobación

yos intereses y motivaciones presionan hasta constituir caminos de negociación de las políticas.

Es así que los cambios de políticas en el INNFA están mediatizados por los intereses y motivaciones de los componentes de los equipos técnicos como un grupo de poder: son, entonces, actores que ocupan puestos claves dentro del INNFA; poseen relaciones fuertes ligadas a la posición política, la religión o el parentesco con la Primera Dama o sus allegados; poseen también relaciones importantes con los grupos de interés vinculados a ONGs nacionales e internacionales, organismos internacionales y otros grupos que forman las comunidades epistémicas de expertos.

La información y el conocimiento manejados por los integrantes de esas comunidades hace posible introducir dentro del debate público temas específicos que se filtran en el proceso de formulación y negociación de las políticas, encontrando en los equipos técnicos del INNFA, voceros calificados para promocionarlos.

Si bien las reflexiones anteriores interesan en la medida de identificar procesos que facilitan el cambio de las políticas públicas, hace falta analizar si al momento de implementar las mismas se produce o no dicho cambio.

Las relaciones entre los grupos de interés, el tipo de política administrativa y el tipo de política pública, condicionan la reformulación o el cambio de políticas dentro del INNFA. En el primer período, las comunidades de expertos en infancia, cuyos intereses giran en torno al acontecimiento internacional de la Convención de los derechos del niño, y que han logrado intervenir positivamente sobre el equipo técnico y la Primera Dama del INNFA, se convierten en actores con poder. Sus intereses encajan con las intenciones de administración de la presidencia de Carmen Calisto de Borja, apegada a la centro izquierda, con

criterios progresistas y por lo tanto enfocados hacia el servicio público, e intentando convertir al INNFA en un importante actor institucional a través de la ejecución de programas. Los intereses de las comunidades de expertos y las de los grupos de interés ligados a la Primera Dama se conjugan para focalizar la política pública en los llamados Centros para Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (MECED). Como consecuencia del encuentro de los intereses de dos grupos existe, entonces, un cambio de políticas públicas.

En el segundo período, los intereses de las comunidades de expertos no encuentran asidero en la nueva administración del INNFA liderada por Josefina de Durán Ballén. En esa medida, son sus propios intereses y los de su equipo técnico los que prevalecen para dictaminar un cambio de la política administrativa y la redefinición de la política pública, con una mezcla entre componentes que existían en la anterior administración y nuevas formulaciones relacionadas siempre al interés del grupo que rodea a la Primera Dama. De esta manera, la política pública es fruto de la hegemonía de un solo grupo de interés cuyas motivaciones políticas de centro derecha y a la vez religiosa permiten el cambio de la política administrativa y la reformulación de la política pública.

En el tercer período, las comunidades de expertos en niñez y adolescencia logran influir a través del manejo de la información en el cambio tanto de las políticas administrativas como de las políticas públicas. Los intereses de ese grupo se encuentran representados en el equipo técnico de la Primera Dama. Por esa razón, la declaratoria ambigua sobre la modernización y la participación como política administrativa no señala una posición política, a pesar que la coyuntura populista se prestaba para ello. Ese encuentro y representación de intereses permite también el cambio de la polí-

tica pública, con el que se desechan metodologías de atención y se apuesta al enfoque de derechos.

Este análisis nos permite concluir resaltando los siguientes hechos:

- El poder de los grupos de interés es determinante para el cambio y reformulación de las políticas públicas.
- Las relaciones entre los grupos de poder permiten viabilizar el cambio de políticas públicas en entornos políticos diferentes.
- El entorno político no es determinante, sino más bien la forma en la que los grupos de interés pueden negociar, pactar o influir sobre quienes toman la decisión final para investir de autoridad a una política pública.

Lo dicho ratifica que gracias a la ideología se presenta una lógica primordial alrededor de la cual se articulan -dentro de la Institución- nuevas redes de interés, conocimiento e información que facilitan un cambio de políticas. Esas redes, como espacios de ejercicio del poder, son en realidad determinantes para la reformulación y / o cambio de las políticas públicas.

Esto quiere decir que un hecho ideológico se concreta, tal y como Giddens lo afirma, en acciones o actuaciones visibles. Desde esta visión se enriquece el análisis neocorporativista, pues se hace posible demostrar que los grupos de interés no son neutrales y tampoco tienen todos la misma oportunidad de influir en el proceso de las políticas públicas. Existen, sin duda, ámbitos en los cuales la serie de motivaciones se conjugan para con gran peso romper lógicas de pensamiento y de actuación y, de esa manera, posibilitar el cambio de las políticas públicas.

No debemos olvidar que una de las críticas más sólidas al neocorporativismo se centra en la explicación -bastante pobre- de cómo y por qué las redes que se centran en políticas operan de manera fundamentalmente elitista y, en ese sentido, son insuficientes las herramientas metodológicas que ofrece para analizar los monopolios de poder dentro de dichas redes¹⁰.

De lo tratado hasta el momento se desprende que el cambio de las políticas públicas en el INNFA es posible gracias a un encadenamiento de hechos que inicia en la conformación de los equipos técnicos. Éste se convierte en un primer hecho ideológico que permite consolidar posiciones de poder que son reforzadas con los intereses de grupos externos al INNFA. Luego, el relacionamiento por diferentes vías de lo de “adentro” y lo de “afuera”, es decir, el poder de grupos internos y el poder de grupos externos, conduce a un re-pensamiento -también ideológico- de las políticas tanto de administración como públicas, que no necesariamente cambian de manera simultánea. Finalmente, a través de la decisión de la Primera Dama que preside el INNFA y el Directorio del mismo, ese proceso de negociación y formulación deriva en una nueva política pública.

¿Cómo debe interpretarse esa fenomenología?. Sabemos que en la sociedad existen grupos de interés, con diferentes motivaciones, existen, además, órganos e instituciones de la sociedad política con intereses y motivaciones propios. Si queremos analizar por qué cambian las políticas públicas en el INNFA, debemos contextualizar en primer lugar el tipo de políticas públicas; estas son políticas sociales. En segundo lugar, hace falta ubicar la preponderancia que las políticas sociales tienen para esos grupos, órganos e instituciones; y, por último, definir la relevancia de las políticas sociales en el contexto nacional.

Históricamente, las políticas sociales en Ecuador han estado subordinadas a las políticas económicas. Para que se produzca un cambio en las últimas, seguramente la problemática variará, porque los intereses de los grupos y de los órganos e instituciones de la sociedad política son más relevantes en la vida del país. Eso se presta para reproducir la caduca estructura de lo público-estatal y lo privado-social, y por lo tanto doméstico, como contraposiciones asentadas en estructuras patriarcales y patrimoniales.

Un breve vistazo en la configuración del INNFA permite resaltar lo expuesto. El INNFA es una institución privada sin fines de lucro que se nutre del presupuesto estatal y que está presidida por la esposa del Presidente de la República, a la que se le denomina Primera Dama. Es una institución

10 Marsh y Stocker, *op.cit.*, pp 252.

semipública y *semiprivada*. En esa ambigüedad el INNFA lidera -junto con el Ministerio de Bienestar Social (MBS)- las políticas sociales del gobierno central.

La subordinación explica cómo es factible el predominio de los grupos de interés sobre el entorno político, es decir, la sociedad política, cuyas motivaciones están traducidas en otro ámbito, por lo que se limitan a ser conductores propicios para la aplicación de tipos diferentes de políticas sociales. Es así como los grupos de interés no deben filtrar sus aspiraciones por la vía del Estado, sino a través de el círculo cercano a la Primera Dama, con resultados apegados a sus intereses en algunas ocasiones y en otras no.

La resistencia de la Primera Dama y de su círculo de allegados al trabajo de las comunidades de expertos en infancia, o niñez y adolescencia marcaría entonces una reformulación de las políticas sociales del INNFA y no un cambio total, tal como sucede en la presidencia de Josefina de Durán Ballén. Es por ello que el tipo, la forma y la preponderancia de poder de los grupos de interés es determinante.

Por otra parte, la histórica noción del Estado como padre, como benefactor, se refuerza en nuestro estudio de caso cuando vemos cómo la esposa del Presidente, la "Primera Dama de la Nación", debe encargarse de lo social, reproduciéndose la idea mariana de la madre abnegada, que debe resolver en el ámbito privado los problemas de sus hijos, mientras que su esposo, en el ámbito público, se ocupa de los problemas trascendentales del país.

Adicionalmente, se incorporan a este hecho otros elementos como el entendimiento de lo social en sí mismo, ya sea como el espacio en el que se forjan las relaciones de clase, es decir las relaciones de las élites, o como ese aspecto "adicional" a la vida de los que no han sido favorecidos con la satisfacción de al menos sus necesidades básicas. Vemos, nuevamente, cómo se confunden lo público y lo privado.

Si vamos más allá de este acercamiento teórico, comprendemos también por qué la Primera Dama debe rodearse de personas de su familia, de su religión y de la posición política de su esposo¹¹, que le faciliten la tarea de atender a los "hijos tem-

porales" que el transitorio mandato del Presidente de la República le ha delegado.

No existe de este modo una figura fuerte o preponderante de la Primera Dama y por eso no se posiciona públicamente (a la vista de todos) desde el aspecto político. Se reproduce ese nivel doméstico, en el que se oculta el pensamiento y la reflexión propia de la persona en sí, para ceder el espacio a los que son culturalmente reconocidos.

Luego, la Primera Dama de cualquier modo tiene una posición privilegiada, al estar cerca de la Presidencia de la República, lo que le permite una oportuna asignación de recursos para la institución que preside, la validación de sus actuaciones y la difusión de las mismas, como parte del Gobierno de su esposo. Se incluye en ello una visión del bienestar, arraigado en la cultura oficial y por lo tanto dominante, en la que una esposa que se precie debe representar bien su papel, como ama de casa que sabe manejar los asuntos de su hogar: el cuidado de los hijos, la socialización de los mismos para que puedan desenvolverse de forma apta en el círculo que los rodea, la administración eficiente de los recursos que su esposo le entrega y su presentación impecable a las amistades.

El cambio de las políticas en el INNFA, entonces, está marcado por esta trilogía: lo social, lo privado, lo doméstico, no porque la Primera Dama sea la que decida como esposa del Presidente de la República, sino porque su posición es simbólica, apegada a los símbolos que esa trilogía reproduce y susceptible a ser conducida por el camino que determinados grupos de poder quieren que siga.

Lo dicho se refleja sin duda en lo anotado durante este estudio. La esposa del presidente es figurativa dentro de toda la complejidad que entraña pensar en las políticas públicas, formular nuevas, negociar y llegar a una nueva política pública o a la reformulación de una anterior. Son los grupos de su círculo o de fuera de él los que aseguran el alineamiento de las políticas y su aprobación.

Es un juego de poder entre los grupos. Ganan los grupos que pueden aproximarse a la Primera

¹¹ Se entendería que la Primera Dama no tiene derecho a poseer una posición política propia, la de su esposo es la suya.



Lo peculiar del asunto es que las políticas públicas que el INNFA implementaron de servicio público, dirigidas a la sociedad, pero con matices privados, de protección, seguridad y beneficencia a los grupos menos favorecidos.

Dama y a su círculo a través del manejo de la información sobre la problemática que quiere ser introducida en el debate público¹². La lógica de ese proceso, no obstante, no se presenta tan simple como en la descripción que antecede. Por ello, es propicio intentar cerrar en este punto las cuestiones que nos preocupaban al iniciar este trabajo.

Existen comunidades epistémicas de expertos, tal como Peter Haas las entiende en su libro *Knowledge, Power and International Policy Coordination*: una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un dominio particular y por lo tanto poseedores de criterios válidos para comprender políticas dominantes del mismo. Esas comunidades, a nuestro entender, están presentes en varios grupos de la sociedad civil y del ámbito internacional.

Si traducimos esto al estudio de caso, podemos hablar de comunidades de expertos en infancia, comunidades de expertos en familia tradicional y comunidades de expertos en niñez y adolescencia con un enfoque de derechos, comunidades que responden a cada uno de los períodos cronológicamente tratados.

Las comunidades de expertos, pese a que pueden contener dentro de ellas a otros grupos de interés como las ONGs tanto nacionales como internacionales y a organismos internacionales, se convierten en sí mismas en otro grupo de interés, en el momento en que los miembros de las citadas organizaciones han filtrado sus intereses en ella. En este sentido, una primera forma de inter-

mediación se aprecia en ese tipo de relación.

En una segunda instancia, esos intereses filtrados a través de las comunidades de expertos, deben afrontar una nueva prueba de intermediación y concertación en el círculo cercano a la primera dama. Si el grupo de poder que rodea a la esposa del Presidente, se alinea al pensamiento, a la información, al conocimiento que las comunidades de expertos proponen, el camino está asegurado para que una propuesta se convierta en política pública.

De esta forma, se mezclan los ámbitos público y privado. En el primero se debate, se concerta, se comunica, se negocia y se crean estrategias de intermediación; en el segundo se decide simbólicamente. Lo peculiar del asunto es que las políticas públicas que el INNFA implementa son de servicio público, dirigidas a la sociedad pero con matices privados, de protección, de seguridad, de beneficencia a los grupos menos favorecidos.

Nuevamente la indiferenciación de esos ámbitos, refleja la configuración del Estado moderno, lo público es público cuando conviene a los intereses de unos grupos, así como lo privado es privado cuando afecta a otros. El juego de poder se traduce en esa configuración.

La claridad con la que se demuestra que el cambio de las políticas públicas es posible gracias a las jerarquías que se desarrollan a través de las asociaciones, ratifica que el escogitamiento del enfoque teórico fue acertado. El argumento desarrollado durante este artículo aporta para confirmar que no existe decadencia de las formas de intermediación entre el Estado y los grupos, sino más bien matices para esa intermediación, cuya preponderancia o no depende de los hechos que fueron explicados en éste artículo.

¹² Me refiero a "público", en el sentido de que sus propuestas pueden ser difundidas entre los especialistas de los temas a través de diferentes vías: publicaciones, reportajes, seminarios, capacitaciones, etc.