



Íconos. Revista de Ciencias Sociales  
ISSN: 1390-1249  
revistaiconos@flacso.org.ec  
Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales  
Ecuador

Novillo Rameix, Nathalia  
Fenómenos ligados al cambio de las políticas públicas: el caso del INNFA  
Íconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 11, julio, 2001, pp. 60-67  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50901105>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

---

# Fenómenos ligados 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 pre-

---

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 negociación<sup>3</sup>. 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

resultados de las acciones y el comportamiento humano, evaluar hasta qué punto se han cumplido las acciones políticas". Su argumento es que no se puede comprender la política sin tener en cuenta que la sociedad es un espectro a los valores, que es inherentemente neutral. Sin embargo el gobierno es cuestionable, e incluso que sirve a los intereses"<sup>6</sup>.

En contraposición al neocorporatismo, el monopolio de los grupos de interés y por eso la representación, que es una fuente de inestabilidad del sistema es de trascendencia para este estudio, ya que explicar cómo los grupos se incorporan a las decisiones.

Al respecto, Giddens es un autor que flexibiliza esta idea, ya que autor realiza

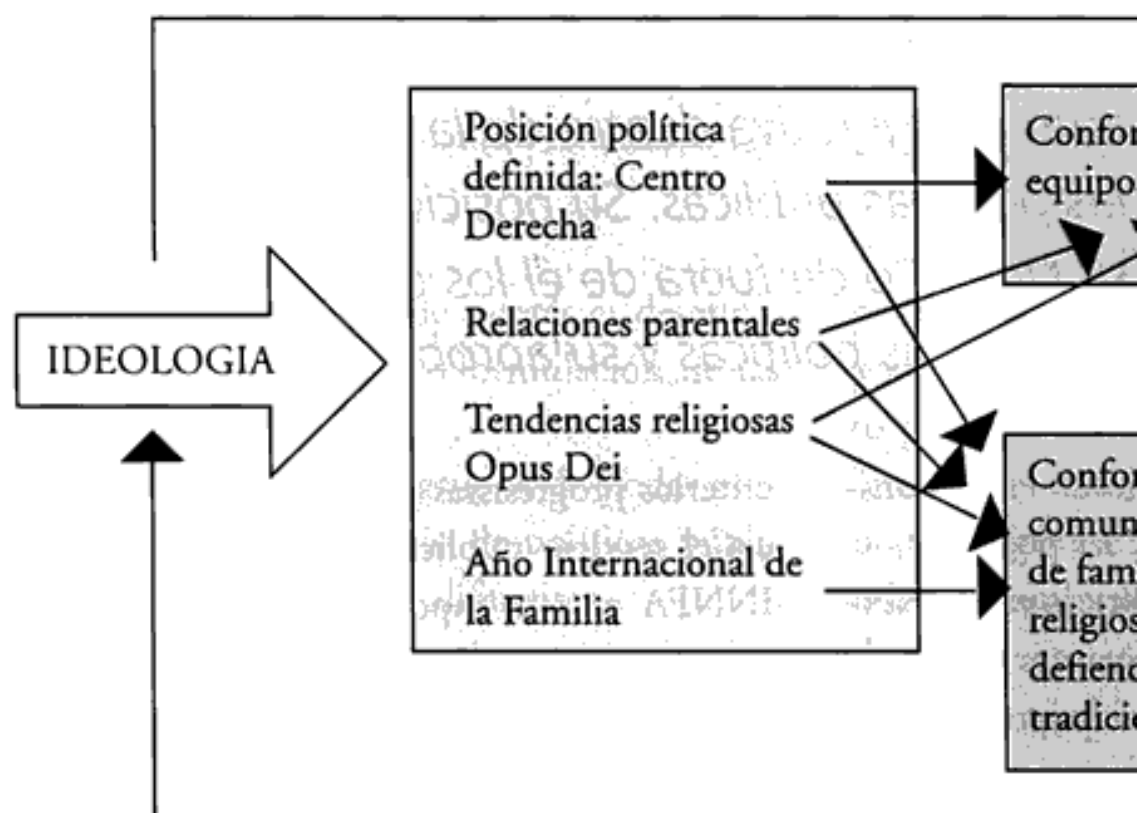
---

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.

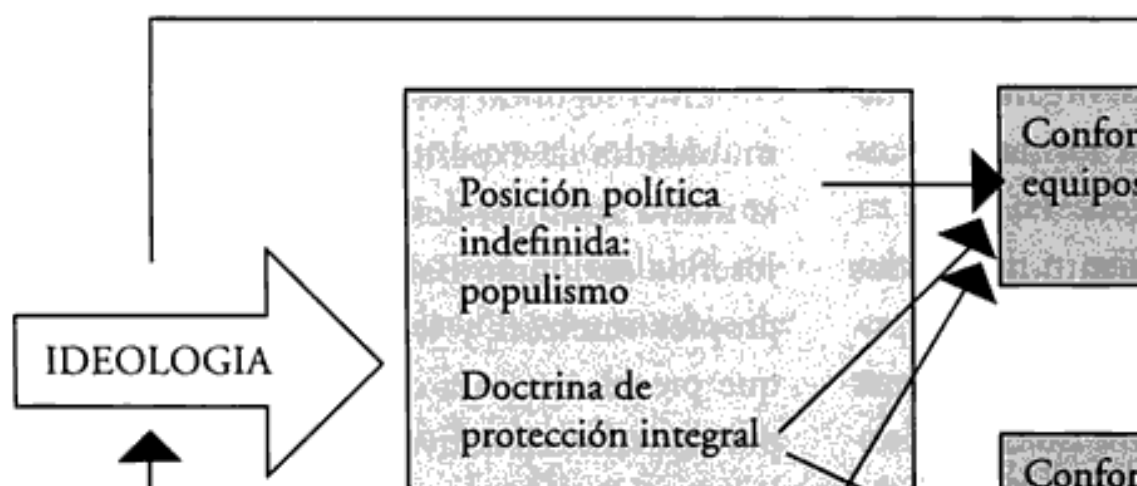
El uso del poder comporta a menudo la lucha, que no es la conexión lógica entre uno y otra, sino la falta de coincidencia entre los intereses de los actores en las circunstancias de aplicación del poder. El concepto de interés entonces es metafórico, es decir, debe ser liberado de cualquier asociación con las necesidades humanas en un estado de naturaleza, o también de cualquier tipo de conexión única con las divisiones de clase de la sociedad<sup>8</sup>.

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.

Esquema 2



Esquema 3





*La esposa del presidente es figurativa  
entraña pensar en las políticas públi-  
Son los grupos de su círculo o de f  
alineamiento de las políti*

yos intereses y motivaciones presionan hasta cons-  
tituir caminos de negociación de las políticas.

Es así que los cambios de políticas en el INN-  
FA están mediatizados por los intereses y motiva-  
ciones de los componentes de los equipos técnicos  
como un grupo de poder: son, entonces, actores  
que ocupan puestos claves dentro del INNFA; po-  
seen relaciones fuertes ligadas a la posición políti-  
ca, la religión o el parentesco con la Primera Da-  
ma o sus allegados; poseen también relaciones im-  
portantes con los grupos de interés vinculados a  
ONGs nacionales e internaciones, organismos in-  
ternacionales y otros grupos que forman las co-  
munidades epistémicas de expertos.

La información y el conocimiento manejados  
por los integrantes de esas comunidades hace po-  
sible introducir dentro del debate público temas  
específicos que se filtran en el proceso de formu-  
lación y negociación de las políticas, encontrando

---

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

De lo tratado que el cambio de FA es posible gracias a los hechos que inicia en técnicos. Éste se ideológico que poder que son re pos externos al IN to por diferentes “afuera”, es decir, poder de grupos miento -también de administració riamente cambia mente, a través d que preside el IN ese proceso de n en una nueva po

¿Cómo debe Sabemos que en terés, con difere más, órganos e i ca con intereses y mos analizar por cas en el INNFA mer lugar el tipo políticas sociales

---

*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 es-





*Lo peculiar del asunto es que las políticas públicas implementaron de servicio público, dirigidas a la problemática privados, de protección, seguridad y bienestar de 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 público<sup>12</sup>. 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 infan-

mediación se apre-

En una segunda etapa, los grupos de expertos se enfrentan a través de la mediación y concertación en la toma de decisiones. Si el grupo de expertos del Presidente, se enfrenta a la formación, al contrario, de expertos propios para que una política pública.

De esta forma, se establece una relación entre el público y privado. En el proceso de comunicación, se negocia la intermediación; en consecuencia, se establece una relación. Lo peculiar del asunto es que las políticas públicas que el Presidente implementa, dirigidas a la problemática privados, de