

Redes de política pública: un abordaje para analizar la gobernanza de la Seguridad Alimentaria y Nutricional¹

Public policy networks: an approach to analyze the governance of Food and Nutrition Security

Marianela Zúñiga-Escobar^a

 <https://orcid.org/0000-0002-6688-3665>

E-mail: marianela.zunigaescobar@ucr.ac.cr

Cátia Grisa^b

 <https://orcid.org/0000-0001-6685-4875>

E-mail: catiagrisa@yahoo.com.br

Gabriela Coelho-de-Souza^b

 <https://orcid.org/0000-0002-7652-9475>

E-mail: gabrielacoelho.ufrgs@gmail.com

^aUniversidad de Costa Rica. Facultad de Medicina. Escuela de Nutrición. San Jose, Costa Rica.

^bUniversidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre, RS, Brasil.

Resumen

El concepto de gobernanza adquiere cada vez más relevancia en los debates y práctica de la gestión de estrategias políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Sin embargo, su análisis demuestra una complejidad por la influencia de actores locales, regionales, nacionales e internacionales. El enfoque sistémico de la SAN contempla, dentro de otros principios, la participación y la intersectorialidad, tales estrategias parten de una perspectiva multidisciplinaria que no presupone homogeneidad, sino que se conforma de diversos actores y sus distintas formas de relacionamiento multinivel. Para comprenderlo, este artículo propone una ruta teórico-metodológica que consiste en el análisis de actores involucrados en determinada problemática, utilizando las contribuciones del abordaje de las Redes de Política Pública (RPP). Las herramientas analíticas de dicho abordaje ofrecen caminos para delimitar el estudio y definir cómo y quiénes ejercen la gobernanza en la SAN del contexto a estudiar.

Palabras clave: Participación; Intersectorialidad; Gobernanza; Redes de Política Pública; Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Correspondencia

Marianela Zúñiga-Escobar

Universidad de Costa Rica. Ciudad de la Investigación, Finca 2. Sabanilla, San José, Costa Rica. 2060.

¹ Fuentes de financiamiento: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) del edital de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Universidad de Costa Rica

Abstract

The concept of governance acquires more and more relevance in the debates and practice of the management of political strategies of Food and Nutrition Security (FSN). However, its analysis demonstrates a complexity due to the influence of local, regional, national and international actors. The systemic approach of the FNS contemplates participation and intersectorality, among other principles. Such strategies are based on a multidisciplinary perspective that does not imply homogeneity, but rather consists on diverse actors and their different forms of multilevel relationship. In order to clarify it, this article proposes a theoretical-methodological route that consists on the analysis of actors involved in a given problem using the contributions of the Public Policy Networks (PPN) approach. The analytical tools of this approach offer ways to delimit the study and define the way, as well as who exercises the governance in FSN under the context to be studied.

Keywords: Participation; Intersectorality; Governance; Public Policy Networks; Food and Nutrition Security.

Introducción

De acuerdo con la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en 1996, la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) es definida como “La situación que se da cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” (ONU, 1996). Partiendo de esta noción, los desafíos que proponen el siglo XXI en relación con la SAN, así como los medios para enfrentarlos, implican abordajes probablemente más complejos que en las décadas anteriores. Esto se debe principalmente porque las acciones políticas con enfoque de SAN requieren ser tratadas desde una concepción de sistema, demandando transformaciones en las actuales y tradicionales formas sectoriales en que operan algunas instituciones públicas. Esa visión sectorial ha dificultado el trabajo conjunto que es necesario para atender los temas de desarrollo, motivando diversos debates sobre las repercusiones sociales, ambientales, económicas, éticas, culturales, políticas y nutricionales que acarrea la fragmentación entre los determinantes de producción de alimentos, consumo alimentario y nutrición humana.

En contra punto al contexto fragmentado, el enfoque de la SAN presenta ciertos principios que intervienen a favor del pensamiento sistémico. Dentro de estos principios está su carácter integrador, al contemplar la interrelación de los pilares de disponibilidad, acceso, consumo, estabilidad y utilización biológica de los alimentos; así como el de ser un enfoque integral por su multidimensionalidad, requiriendo así de la intersectorialidad y multidisciplinariedad (Valente, 2002) para atenderla. Además, figura el principio de la participación multinivel, la relevancia de la ciudadanía y de su participación no solo desde el punto de vista instrumental, sino sustantivo (Sen, 2010), pues ha sido demostrado que al contemplar la participación de los actores que se encuentran involucrados, es posible encontrar soluciones más efectivas (OPS, 2002).

Estos principios establecen pautas importantes para el desarrollo de la política pública. Para efectos de este artículo será abordado fundamentalmente el principio de participación y el principio de la intersectorialidad como elementos de análisis de los actores en el estudio de la gobernanza.

Al contemplar la participación y la intersectorialidad en los procesos de la política pública (PP) de SAN, se espera una multiplicidad de actores, lo que implica un entramado de relacionamientos con actores desde niveles micro (como familia, comunidad o municipio) y niveles macro (como país, región o desde el nivel global) (Morón; Schejtman, 1997) relacionados con el tema. A su vez, estos actores imprimen particularidades al proceso de la PP, a partir de variables como las prácticas que realizan, los recursos de los cuales disponen para influir en las acciones, sus formas de relacionamiento y perspectivas sobre aspectos en los que están o no de acuerdo o sobre lo que consideran como principales objetivos y alcances del proceso.

Para interpretar mejor esa dinámica durante el desarrollo de políticas públicas, la gobernanza aporta una mejor comprensión del fenómeno, reconociendo que el proceso incluye más allá de los actores del gobierno al incorporar también a otros sectores de la sociedad (Bevir, 2013), sea la sociedad civil, la academia o los cooperantes internacionales, entre otros. Así, un análisis desde la propia idea de gobernanza no implica que exista una forma determinada o esperada de gobernanza, sino que da elementos para identificar las formas desiguales en que los actores se involucran e incluir en el centro del análisis el principio de la participación e intersectorialidad, necesarias para la gobernanza de la SAN.

En ese sentido, este artículo propone una ruta teórico-metodológica para el análisis de la gobernanza de la PP sobre la SAN. Para ello, se presenta el abordaje de Redes de Política Pública (RPP) como herramienta analítica, que permite entender la complejidad de relacionamientos entre diferentes actores que argumentan, persuaden, crean *lobby* y critican en busca de nuevas ideas (Rhodes, 2006). El artículo está dividido en tres secciones: (1) se discute los conceptos básicos de gobernanza; (2) se expone las bases teóricas y formas explicativas

del abordaje de las RPP y finalmente (3) se presenta el análisis de las Redes de Política Pública como una forma de contribuir con el estudio de la gobernanza de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Aproximaciones conceptuales: ¿En qué pensamos cuando se habla de gobernanza?

Al preguntarse ¿En qué pensamos cuando se habla de gobernanza?, es necesario considerar el predominio que ha tenido el campo de la administración pública al imprimir visiones gerenciales que han dado mayor énfasis a la gobernabilidad. Aunque existe relación y hasta confusión sobre el significado de las categorías de gobernabilidad y de gobernanza, situación a la que se debe la existencia de abundante literatura y variedad de enfoques sobre estos temas, la gobernabilidad se centra en asuntos de eficiencia institucional del Estado (Atmann, 2013).

En algunas ocasiones es común hacer alusión a la “ingobernabilidad” que aqueja a un país que, para la autoridad pública que lo cita, casi siempre parece referir a que la gente no se mantiene quieta, estática y domesticada frente a las acciones del gobierno (Guzmán, 2013). En ese sentido es importante reconocer y valorar la congruencia que existe entre la agenda del sector político y la agenda ciudadana (Cerdas; Payne; Vargas, 2008); así como la forma en que se establece la participación, ante la capacidad para alcanzar acuerdos sobre la orientación política y las agendas de gobierno.

En cuanto al concepto de gobernanza, su uso ha dependido de las circunstancias, desde atribuirle las características de la gobernabilidad para evitar la crisis de la legitimidad de los gobiernos hasta puntos de vista que dialogan con la coordinación, articulación entre actores en espacios geográfico, social y culturalmente determinados, demostrando su utilidad en la instrumentalización de las políticas de desarrollo (Torres; Ramos, 2011).

Según Guzmán (2013, p. 37), la utilización del concepto de gobernabilidad muchas veces se contrapone, se superpone, se pone al lado o se asemeja al concepto de gobernanza, por lo que se

utiliza indistintamente el término de gobernanza; sin embargo como lo indica:

La gobernanza da una idea de mayor movimiento. Uno de los actores claves, sin duda, es el Estado, o mejor dicho, el gobierno y las instituciones públicas. Pero claramente solo es un actor más. Gobernanza da la idea de relación, de movimiento, que vincula a las autoridades públicas con la ciudadanía, pero que dé cuenta de las relaciones múltiples entre los grupos de población, cómo interactúan, qué logran, hacia dónde se encaminan. En este sentido, tampoco presupone autoridades públicas homogéneas, que tienen objetivos claramente establecidos, va más allá, al dar cuenta de una mayor complejidad, hay contradicciones no solamente en los intereses que defienden los distintos actores de la comunidad civil, sino también entre los de la comunidad política.

Recientemente el término de gobernanza se ha presentado en las discusiones técnicas, como respuesta a las principales limitaciones de los modelos institucionales en ámbitos como el desarrollo rural, la agricultura y la alimentación en la Región de América Latina y el Caribe, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (FAO, 2014). En el tema de SAN, la FAO (2011, p. 6) indica que:

La gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional se relaciona con reglas y procesos formales e informales, por medio de los cuales actores públicos y privados articulan sus intereses, y toman, implementan y sostienen decisiones para lograr la seguridad alimentaria y nutricional (en el nivel local, nacional, regional y global).

Tanto la perspectiva de Guzmán como los postulados sobre gobernanza de la SAN de la FAO, aluden a la forma en que interactúan los actores o grupos de la población en relación al tema de las PP. La idea de participación y de intersectorialidad asociadas y como partes constitutivas de la gobernanza, se localiza como parte central de su análisis al tener que ver con las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Al respecto, Vásquez (2010) indica que la noción de gobernanza tiene un gran potencial para el estudio de las transformaciones de las PP en América

Latina, en tanto puede contribuir a revelar las formas emergentes de interacción público-privada en el tratamiento de problemas colectivos.

La autora señala la importancia de ampliar la perspectiva de este enfoque para que pueda trascender y ser usado en la descripción y análisis de la transformación del gobierno y de las PP en diferentes contextos. En ese sentido, es importante considerar que no necesariamente implica la presencia de ciertos presupuestos atribuidos a dicha gobernanza, tales como: la horizontalidad de las relaciones, la cooperación, la ausencia del conflicto o la confianza entre actores, sino que existen formas particulares de gobernanza, de acuerdo al contexto.

A pesar de que existe poca claridad en la literatura sobre la forma de desarrollar una buena gobernanza (Bevir, 2013; Candel, 2014) en SAN, eso no quiere decir que no exista o no haya existido en la gestión o rutinas administrativas. En el contexto de las PP de la SAN es común encontrar el discurso optimista acerca del principio de participación como elemento vital para dar cuenta del enfoque. Sin embargo, eso no implica que se tomen en cuenta mecanismos para asegurar esa participación y, por el contrario, puede ser más común encontrarse con la precariedad de condiciones para hacerla efectiva.

Bases teóricas y formas explicativas del abordaje de Redes de Política Pública (RPP)

El abordaje de RPP puede ser considerado como uno de los principales conceptos analíticos en el campo de la política pública, en algunas ocasiones de manera competente y en otras de forma complementaria con otros enfoques importantes (Rab; Knis, 2007). A diferencia de otras teorías, el desarrollo del concepto de redes intenta romper con la dicotomía Estado - Sociedad y entender que los actores pertenecientes a los cuadros gubernamentales son también actores sociales que mantienen relaciones constantes con otros en una amplia red de relacionamientos (Capella; Brasil, 2015).

Las RPP representan un abordaje que corresponde a un conjunto de perspectivas que vienen contribuyendo con el análisis de las PP y promoviendo avances significativos en relación con las teorías tradicionales

de la Ciencia Política, es decir, el pluralismo y el elitismo. Las RPP serían consideradas una categoría general, que permite englobar, más que superar, estos abordajes y otros enfoques de política pública, a la luz de los debates sobre la autonomía relativa del Estado (Romano, 2011). De esta forma, diversos estudios (Le Galès, 1998; Marques, 1999; Rhodes; Marsh, 1995; Romano, 2009) incluyen al pluralismo y al neocorporativismo (enfoque contemporáneo de la teoría elitista) como parte de las tipologías en las que puede clasificarse una red. Así, las RPP se pueden considerar como una perspectiva que abarca desde formas de participación más abiertas y con características del abordaje pluralista, como es el caso de los aportes estadounidenses sobre “redes temáticas” (Hecho, 1978), hasta formas de participación más cerradas y con características neocorporativistas, como es el caso de “triángulos de hierro” (Lowi, 1968) o los estudios realizados en Gran Bretaña sobre las “comunidades de política” (Richardson; Jordan, 1979).

Ante el amplio espectro que presenta la literatura disponible sobre redes, Porrás Martínez (2001) establece un mínimo común denominador entre las diferentes definiciones que son relevantes durante el análisis, identificando que la RPP: (1) Se refiere a una estructura formada por vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores (públicos o privados); (2) que intercambian recursos materiales e inmateriales en el proceso de la política pública, en razón de su mutua interdependencia dentro de un determinado ámbito sectorial o subsectorial (Porrás Martínez, 2001). Las diversas escuelas que forman parte del debate están de acuerdo en un punto: las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo de la política (Zurbriggen, 2011).

El modelo de Rhodes como una de las propuestas más influyentes sobre la idea de RPP, y que ha sido empleada con mayor frecuencia en estudios sobre gobernanza, supone tres variables clave resumidas en: (1) una relativa estabilidad de los miembros de la red: ¿Son los mismos actores los que tienden a dominar la toma de decisiones a lo largo del tiempo o existe un flujo de los miembros y depende del tema específico de la política que está en discusión?; (2) la relativa insularidad de la red: ¿Excluye a otros actores o es altamente permeable a una variedad de actores con

objetivos diferentes? y (3) la fuerza de la dependencia de los recursos: ¿Los miembros de la red dependen fuertemente unos de otros por los recursos de valor como el dinero, la experiencia y la legitimidad, o los actores son autosuficientes y, por tanto, relativamente independientes entre sí? (Peterson, 2003).

Según Peterson (2003), las RPP se tratan de una herramienta de investigación, más que de una teoría, haciendo alusión a los argumentos de Rhodes:

Son conjuntos de vínculos institucionales formales y vínculos informales entre actores gubernamentales y otros actores, estructurados en torno a creencias e intereses compartidos si se negocian, para la formulación e implementación de políticas públicas. Estos actores son interdependientes y la política surge de las interacciones entre ellos. (Rhodes, 2006, p. 426)

En nuestras sociedades modernas existe una interdependencia funcional entre actores públicos y privados, al ser los gobiernos cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores que escapan de su control jerárquico, favoreciendo la emergencia de las RPP como formas particulares para analizar y entender la gobernanza (Ruano, 2002). Estos eventos son característicos del siglo XXI, sobre todo por la agenda regional que ha sido estimulada por instancias internacionales para tratar los temas del desarrollo rural y de la SAN, particularmente en América Latina y el Caribe. De esta forma, una ventaja del abordaje de las RPP es el hecho que, de forma natural, predispone al analista a centrarse en múltiples niveles (micro, meso, macro) de análisis simultáneamente (Hanneman, 2000) y así poder considerar esas interacciones que dependen de un número mayor de vínculos entre actores.

El análisis de Redes de Política Pública: una forma de contribuir con el estudio de la gobernanza de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

El análisis de las RPP contribuye con el estudio de la gobernanza de la SAN, al ser un abordaje que permite conocer las formas de participación e intersectorialidad entre los actores, los cuales

forman parte de los principios del enfoque sistémico de la SAN. Este análisis es posible a partir de la identificación del involucramiento de los actores en el proceso de la PP y para eso es necesario definir el contexto. Así, al iniciar el análisis es importante identificar la fase en que se encuentra el proceso, considerando que esta situación influye en el involucramiento de los actores y puede ser útil al realizar análisis comparativos (entre periodos) o longitudinales. Aunque todas las etapas del ciclo de políticas pueden ser analizadas por medio de las RPP, Vázquez (2011) resalta la oportunidad que se presenta durante la etapa de implementación, en cuanto a la posibilidad de observar nítidamente la diversidad de actores que interactúan y por desarrollarse un proceso de conjuntar y estimular diversos esfuerzos dentro de un programa de PP, a fin de producir cierto resultado.

Durante la etapa de recolección de la información, deben ser tomados en cuenta algunos procedimientos, con el fin de asegurar un adecuado análisis posterior. Estos se refieren a: (1) La definición de la PP o acción política que se quiere estudiar, considerando que su especificidad facilita el análisis. Esta delimitación a veces puede resultar engorrosa al analizar políticas o acciones con enfoque en SAN, debido a su carácter sistémico. Por esta razón, el investigador debe conocer los límites de la política o acción en SAN que analiza y tener suficiente información para identificar cuando debe orientar al entrevistado. (2) La elaboración del formulario de recolección de la información debe contener los elementos necesarios para dar respuesta a las categorías y subcategorías de análisis de la RPP que se describirán a continuación. Además, se debe (3) desarrollar destrezas para el uso e interpretación de resultados visuales y de los cálculos que permiten los software disponibles, como herramientas para el Análisis de Redes Sociales (ARS).

Las categorías de análisis principales para definir la RPP son tres: las fronteras de la red, la estructura de la red y la cohesión de la red. Estas a su vez se encuentran compuestas por subcategorías que permiten aportar información necesaria, tanto cualitativa como cuantitativa, para conocer las características y el comportamiento de los actores de la red y de la red como conjunto. El análisis parte de

la identificación de las **fronteras de la red** (Romano, 2011), es decir, los componentes que establecen los límites de la red. Para eso, deben ser identificadas y caracterizadas las subcategorías que se refieren a los actores y el tipo de vínculos que existe entre ellos, sobre todo tomando en cuenta que los proyectos de desarrollo y bajo un enfoque en la SAN operan en un cuadro socio institucional muy complejo en el que existen interacciones entre diversas organizaciones públicas y privadas y que además operan en niveles locales, regionales, nacionales y hasta internacionales (Clark, 2006).

Los dos métodos más comunes para delimitar a los actores son el realista y el nominalista. En el método realista, el investigador adopta el criterio de los propios actores de la red para definir sus fronteras; desde esta aproximación, los actores perciben la red como un hecho social y son conscientes de quién pertenece a ella y quién no (Porras Martínez, 2001). En cuanto a la red como hecho social, según Hanneman (2000), el analista de redes tiende a ver a las personas inmersas en redes de relaciones directas con otras personas y a menudo, estas redes de relaciones interpersonales se convierten en “hechos sociales”, tomando vida propia. Mientras que en el método nominalista las fronteras de la red dependen del marco teórico del estudio, siendo una función del investigador el delimitar dicha estructura. Este método puede resultar una buena opción, si se considera que el método realista puede llegar a exceder el límite de recursos o pretensiones que contempla el estudio (Porras Martínez, 2001).

Para caracterizar a los actores se procede a determinar sus atributos o cualidades descriptivas. Serán importantes los aspectos básicos como el género, la edad, la organización o institución a la que pertenece y el tiempo de laborar en ella. Estos últimos son muy importantes para identificar aquellos actores que participan desde entidades de la sociedad civil, la academia y los organismos de cooperación y quienes pertenecen a un determinado sector gubernamental. Así, el sector remite a especialidades del conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental, a través de la organización funcional, por sectores como educación, salud, agricultura, ambiente, entre

otros, en donde la intersectorialidad se refiere a la relación entre diversos actores de los sectores gubernamentales (Cunnil-Grau, 2014, p. 6-7).

También existen atributos que ayudarán a entender la manera en que participa el actor dentro del proceso y proporcionan mejores informaciones para entender su papel dentro de la red; estas se clasifican de acuerdo al nivel desde donde participa el actor, ya sea en contextos micro (local, cantonal, municipal, provincial o regional) o macro (nacional, internacional o global). Otro atributo son las prácticas que realiza cada actor en relación con la acción política que se investiga y los recursos principales de que dispone un actor que pueden influir en la eficacia del proceso.

Considerando que un solo actor puede tener varias contribuciones en un mismo atributo, o sea, participar de varios niveles, realizar varias prácticas y aportar varios recursos, una recomendación es tomar en cuenta aquellos atributos que caracterizan los actores y que se realizan en mayor medida en relación con los otros, de acuerdo con sus respuestas. De esta forma, quienes realizan acciones tanto en el nivel nacional como local definirían aquellas en las cuáles el actor se identifica según su participación; en el caso de realizar varias prácticas, se tomaría en cuenta aquella que el actor considera que representa la finalidad de sus acciones; y, para el caso de los recursos, estos se clasificarían de acuerdo con aquel que el actor considera más representativo a partir de su participación.

Aunque es posible establecer una clasificación previa a la entrevista para definir la práctica o recurso que aporta cada actor, es recomendable hacerlo al tener la totalidad de respuestas. Esto permitiría mostrar la heterogeneidad que existe entre los actores que conforman la red. En relación con los recursos, estos influyen desde el inicio y de forma significativa a lo largo de la implementación de una acción política. La identificación de recursos constituye una de las premisas, pues los actores inmersos en la red de política necesitan intercambiar recursos unos con otros en función de alcanzar sus metas (Rhodes, 2006). Además, los recursos son elementos principales de que disponen los actores, pues pueden influir en la toma de decisiones de una acción política.

Aunque la clasificación más general que se puede aportar sobre recursos está dada por su naturaleza

material e inmaterial, estos podrían clasificarse desde aquellos como el estatus y el prestigio, hasta recursos más fácilmente mesurables como el dinero y la información (Marques, 1999). Romano (2009), menciona los recursos de tipo: constitucional, jurídico, organizacionales, financieros, políticos o de información. Otros como Santibáñez, Barra y Ortiz (2012) desarrollaron un esquema definiendo que los recursos pueden ser: cognitivos/ tecnológicos, normativos, financieros, humanos y organizativos/ políticos. O, desde la clasificación que propone Vázquez (2011), pueden ser morales, humanos, organizacionales, culturales y materiales. También pueden aportar recursos cognitivos, relacionados a un proceso de aprendizaje o a la experiencia. A pesar de la variedad de clasificaciones posibles, cada investigación, por la naturaleza del estudio, puede establecer sus bases particulares.

Muchas de las disputas se deben a los recursos de poder con que cuentan los actores, tales como el control del financiamiento para la investigación y de procesos de legitimación en el campo; disputas por el reconocimiento público, disputas académicas y otras que toman posición dentro de la red (Romano, 2009). Incluso la movilización de recursos se dará en función de las relaciones que existan entre los actores, ya sea de cooperación o conflictivas. La identificación de relaciones de conflicto es una de las debilidades durante el proceso metodológico; sin embargo, las relaciones que existen entre los actores y los recursos con que cuentan para alcanzar sus metas, podrían ser pistas importantes en la identificación de posibles conflictos.

La segunda subcategoría de las fronteras de la red son los vínculos entre actores, estos pueden ser formales o informales (Rhodes, 2006) entre pares de actores y son de muy diverso tipo (Lozares, 1996), dependiendo de los intereses de la investigación. Pueden ser vínculos personales, como las relaciones por amistad, respeto, consejo y familia, considerados de tipo más informal; así como otros tipos de vínculos, que surgen de las relaciones organizacionales o institucionales establecidas por contratos formales entre actores.

Cualquier conjunto de actores puede estar conectado con diferentes tipos de relaciones y, durante la recolección de los datos, con frecuencia

se seleccionan o muestrean los tipos de relaciones que serán medidos para el estudio (Hanneman, 2000). Para identificar los tipos de relacionamientos, comúnmente se utilizan dos métodos. El primer método es de “redes completas”, que requiere información acerca de los vínculos de cada actor con los demás y la manera de desarrollarlo es por medio de un censo sobre los vínculos entre la población de actores. A pesar de aportar bastante información y ser sumamente detallado, este método se considera costoso, requiere de más tiempo y recursos que otros métodos (Ramírez de la Cruz, 2015).

El segundo método corresponde al de “bola de nieve”, que comienza con uno o algunos actores a quienes se les pregunta sobre las relaciones con otros, posteriormente se toma nota de los nombres mencionados (que no sean parte de la lista original) (Hanneman, 2000; Ramírez, 2015) y se les pregunta a ellos por sus vínculos, continuando con el proceso hasta que no se identifiquen más actores o se decida detener, según los recursos o naturaleza del estudio (Vázquez, 2011). Algunos cuidados al utilizar este método es considerar la posibilidad en que alguno de los actores no mencione a otros que forman parte de la red y prestar atención al momento de elegir a los actores con quienes se va a iniciar la “bola de nieve” (Ramírez de la Cruz, 2015). Algunos investigadores prefieren solicitar al informante que indique, por orden de preferencia, los diferentes vínculos que establece con el resto de actores. Esto puede servir

para valorar las relaciones, revelando diferentes puntuaciones en función del orden que facilite el entrevistado, o, por el contrario, no las valora y simplemente tratar de igual modo todas las relaciones con los actores mencionados.

Tanto para el análisis de la categoría de estructura de la red como para la categoría de cohesión de la red, existen medidas de centralidad y poder de tipo relacional y posicional. Según Lozares (1996), los métodos relacionales se basan en las conexiones directas e indirectas que se crean entre los actores, siendo el foco de atención un análisis micro (por cada actor). Mientras que los métodos posicionales se basan en las pautas de las relaciones de unos actores con otros, se centra más en el análisis macro y en describir la red completa de actores o las estructuras globales que incluyen a los actores y sus relacionamientos (para toda la red) como se muestra en los cuadros 1 y 2.

Una vez identificadas las fronteras de la red, es posible utilizar un software de análisis, dentro de los que se figuran UCINET y Visone, para conocer el mapa de relacionamientos y avanzar en la segunda categoría de análisis, la **estructura de la red** que se refiere a la cantidad de actores que conforman la red y su comportamiento como conjunto o individualmente. En el siguiente cuadro se resumen las principales subcategorías, entre ellas algunas medidas de centralidad y poder (grado de intermediación, de entrada y de salida) para analizar dicha categoría.

Cuadro 1 – Subcategorías de análisis para caracterizar la estructura de la RPP.

Subcategoría y definición	Actor	Red	Consideraciones e interpretación de los resultados del análisis
Estructura: cantidad de actores que componen la RPP.		X	Las redes no son necesariamente abiertas o incluyentes, podrían contemplar un número pequeño de actores, de acuerdo con lo esperado.
Grado de Intermediación (betweeness): es la posibilidad que tiene un actor de conectar a otros que están aislados.	X		Actores con mayor intermediación tienen gran poder porque controlan flujos de comunicación o de recursos.
Grado de centralidad de entrada (indegree) de un actor: número de vínculos con actores que dicen conocerlo.	X		Permite identificar aquellos actores que, por su alto grado de reconocimiento (una cantidad considerable de actores los reconocen o dicen tener alguna relación de inter/dependencia con ellos), ocupan una posición central en la red.
Grado de centralidad de salida (outdegree): número de vínculos con actores que el actor conoce.	X		Son considerados como actores influyentes en el proceso de PP.

Fuente: Elaboración propia a partir de Hanneman (2000), Velázquez y Aguilar (2005), Mesa y Murcia (2017)

Después de conocer las fronteras y estructura de la red, será necesario identificar la **cohesión de la red**. Esta se refiere a una identificación de los actores con la colectividad, expresada en sentido de identidad y pertenencia, reconocimiento o confianza mutua, reciprocidad y valores comunes entre otros aspectos;

además de la intensidad de las relaciones entre los actores (Rincón Rubio, 2014). Las subcategorías de análisis que pueden brindar información acerca de la cohesión de la red son la densidad, las perspectivas de los actores y las medidas de centralidad como la centralización y la cercanía, como se presentan en el Cuadro 2:

Cuadro 2 – Subcategorías de análisis para caracterizar la cohesión de la RPP

Subcategoría y definición	Actor	Red	Consideraciones e interpretación de los resultados del análisis
Subestructura: son las coaliciones y subgrupos que se encuentran en una RPP.		X	Coaliciones, alianzas o microrredes caracterizadas por la cercanía o el trabajo colaborativo específico de un conjunto de actores que están más cercanos y fuertemente conectados mutuamente respecto al resto de los integrantes de la red.
Densidad: es el número de relaciones efectivamente existentes frente al número de relaciones posibles en la red.		X	La inexistencia de relaciones entre algunos actores muestra una desconexión entre estos, en torno a asuntos en los cuales deberían estar articulados para movilizar una PP, apoyar su formulación, trabajar en su implementación o en su monitoreo/evaluación. Proporciona evidencias sobre las diferencias políticas e ideologías entre actores, impidiendo el trabajo colaborativo.
Grado de centralización (centrality): Nivel de concentración del poder en la RPP.		X	Muestra cuanto es in/equitativa la distribución del poder. Una alta centralidad en la red es dominada por uno o pocos actores. Si esos actores son removidos, la red rápidamente se fragmentará en subredes desconectadas. Una red con baja centralidad no tiene un único punto de falla por lo que las hace mucho más resistentes. Elevados valores de centralización muestran coaliciones disfuncionales y jerarquizadas.
Grado de cercanía (Closness): Capacidad de un actor para alcanzar a todos los actores de la RPP.	X		Permite identificar quien tiene más capacidad para obtener y enviar información.
Perspectivas de los actores: Opinión de los actores sobre aspectos concernientes a su participación en la RPP.	X	X	Pueden contemplar aspectos en los que los actores consideran que todos están de acuerdo. Aspectos en los que los actores no están de acuerdo. Lo que consideran es el objetivo de la PP o acción política, así como su alcance.

Fuente: Elaboración propia a partir de Hanneman (2000), Freeman (1978), Velázquez y Aguilar (2005), Mesa y Murcia (2018)

En relación con las perspectivas de los actores, la distribución de los objetivos entre los actores que conforman la red es fundamental:

compartidos y una visión de mundo compartida. (Bressers; O’Toole, 1998)

Los objetivos pueden ir desde conflictivos hasta compatibles por refuerzo mutuo. Dado que dentro de cada red, varios actores pueden tener objetivos tanto de apoyo como de conflicto, se necesita una variable más general: “cohesión”; es decir, la medida en que los individuos, grupos y organizaciones se identifican con los objetivos de cada uno y su relevancia dentro del campo de la política. Esta empatía generalmente se deriva de valores

La acción conjunta de los actores va más allá de los objetivos personales que cada uno de ellos tiene, porque requiere la construcción de un objetivo mayor compartido como red. La falta de congruencia de valores y de concordancia de objetivos es una de las limitaciones más importantes para hacer efectivas las acciones políticas, además de la movilización y el control de recursos, siendo un desafío el poder conciliar el objetivo de la red con los objetivos particulares de los actores

(Mandell, 1990). Sobre esto, Mandell (1990) lanza preguntas para reflexionar durante el análisis: ¿En qué podrían estar todos de acuerdo? ; ¿Cuál es el mega- objetivo de la red?

El análisis de las perspectivas de los actores tiene la capacidad de profundizar sobre la información que cualifique el principio de participación e intersectorialidad del enfoque de la SAN. A su vez, puede ampliar las reflexiones acerca de los objetivos y alcances que se buscan al participar de la RPP en SAN y, junto con la información acerca de las prácticas que realizan los actores, indagar sobre las formas en que contribuyen al tema de la soberanía alimentaria, al ejercicio de hacer efectivo el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y a la promoción del desarrollo humano.

El conjunto de subcategorías y medidas mostradas en este artículo, comprende un mínimo de lo que sería necesario calcular para el estudio de la RPP y contribuir con el análisis de la gobernanza de la SAN. Este análisis proporciona una comprensión sobre la forma de involucramiento de los actores, definiendo la forma en que los principios de intersectorialidad y participación son contemplados o manifestados durante el desarrollo de una estrategia política. Sin embargo, pueden ser complementados con el análisis del tipo de recursos y prácticas que los actores aportan y, de esta forma, profundizar también en el principio integral e integrador de dicho enfoque.

Consideraciones finales

Frente al carácter sistémico del enfoque de la SAN, su análisis en términos de gobernanza debe permitir percibir la relación entre los diversos actores que interactúan como parte de la PP, a fin de dar énfasis y conocer la forma en que se está contemplando la participación e intersectorialidad que la identifica. Para eso, el abordaje de RPP, tanto en sus formas explicativas como de análisis de las variables que definen las fronteras, la estructura y la cohesión de la red, proporciona contribuciones a este estudio. Así, la identificación de los atributos de los actores durante la definición de las fronteras de la red es necesaria para conocer quiénes son los actores gubernamentales que proporcionan información sobre la intersectorialidad; así como

quiénes son los actores no gubernamentales y que dicen al respecto de la participación.

En sociedades con gobiernos poco abiertos a formas de participación en la deliberación de la PP, estudiar la gobernanza puede aportar contribuciones importantes para discutir sobre la forma en que se relacionan los actores gubernamentales y no gubernamentales y sus perspectivas en función de una meta conjunta. Además, lejos de caer en determinismos al hablar de gobernanza, pensando que se trata de relaciones no jerárquicas entre los actores, con metas comunes, uso efectivo de recursos compartidos y otros aspectos que le han sido atribuidos de forma poco reflexiva, el análisis presentado permite dilucidar las diversidades sobre las formas de involucramiento y relaciones entre los actores.

El abordaje de temas tan complejos como es el caso de la SAN, requieren de herramientas analíticas que dialoguen con diferentes campos del saber y, en ese sentido, las RPP proporcionan una alternativa teórico-metodológica que brinda contribuciones importantes para analizar la gobernanza de la SAN durante el proceso de la PP. La RPP se ajusta a la heterogeneidad de los actores y de su comportamiento conjunto a fin de caracterizar el principio de participación e intersectorialidad que forman parte del enfoque sistémico de la SAN.

Referencias

- ATMANN, B. Integración y desarrollo, componentes esenciales para la gobernanza. In: SILVA, P.; ROJAS, F.; FLACSO (Ed.). *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: las dimensiones regionales, nacionales y locales*. São José: Perspectiva Digital, 2013.
- BEVIR, M. *A theory of governance*. Berkeley: University of California Press, 2013.
- BRESSERS, H.; O'TOOLE, L. The selection of policy instruments: a network-based perspective. *Journal of Public Policy*, Cambridge, v. 18, n. 3, p. 213-239, 1998.
- CANDEL, J. Food security governance: a systematic literature review. *Food Security*, Berlim, v. 6, p. 585-601, 2014.

- CAPELLA, A. C.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interfaces na formulação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.
- CERDAS, R.; PAYNE, M.; VARGAS, J. Sistema democrático. In: SAXE, M. G.; STRAFACE, F. (Ed.). *Democracia estable*. Análisis de gobernabilidad en Costa Rica. Washigton, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2YO2Bmb>>. Acesso em: 10 set. 2018.
- CLARK, L. Manual para el Mapeo de Redes como Herramienta de Diagnóstico. La Paz: Centro Internacional de Agricultura Tropical, 2006.
- CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, [S.l.], v. XIII, n. 1, p. 5-46, 2014.
- FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Good food security governance: the crucial premise to the twin-track approach*. Roma, 2011. Workshop Report. Disponível em: <<https://bit.ly/2VSdphB>>. Acesso em: 5 oct. 2018.
- FAO - ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y Caribe*. Roma, 2014.
- FREEMAN, L. C. Centrality in social networks conceptual clarification. *Social Networks*, Amsterdã, v. 1, n. 3, p. 215-239, 1978.
- GUZMÁN, J. Gobernanza y convivencia: preguntas en clave democrática. In: SILVA, P.; ROJAS, F. (Org.). *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: las dimensiones regionales nacionales y locales*. São José: Flacso, 2013. p. 37-46.
- HANNEMAN, R. A. *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*. Riverside: University of California, 2000.
- HECHO, H. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. *The American political system*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978.
- LE GALÈS, P. Regulations and governance in Europe cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, Hoboken, v. 22, n. 3, p. 482-506, 1998.
- LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1968.
- LOZARES, C. La teoría de las redes sociales. *Papers*, Barcelona, v. 48, p. 103-126, 1996.
- MANDELL, M. Network management: strategic behavior in the public sector. In: GAGE, R.; MANDELL, M. (Org.). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. Nova York: Greenwood, 1990. p. 29-54.
- MARQUES, E. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 45-67, 1999.
- MESA, X.; MURCIA, J. A. El análisis de redes sociales como recurso metodológico para el estudio formal de redes de políticas públicas. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS POLÍTICAS, 9., 2017, Montevideo. *Anais...* Montevideo: Associação Uruguuaia de Ciência Política, 2017.
- MORÓN, C.; SCHEJTMAN, A. Evolución del consumo de alimentos en América Latina. In: FAO - ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. *Producción y manejo de datos de composición química de alimentos en nutrición*. Santiago, 1997. p. 57-74.
- ONU - ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial*. Roma: FAO, 1996.
- OPS - ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Seguridad alimentaria y nutricional en la comunidad*. Washington, DC, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2BsKbPa>>. Acesso em: 11 ago. 2018.
- PETERSON, J. *Policy Networks*. Viena: Institute for Advanced Studies, 2003.
- PORRAS MARTÍNEZ, J. Policy network o red de políticas públicas: una introducción a

- su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos*, [S.l.], v. XIX, n. 57, p. 721-745, 2001.
- RAMÍREZ DE LA CRUZ, E. *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: aproximaciones y casos*. Cidade do México: CIDE, 2015.
- RHODES, R. A. Policy Network analysis. In: MORAN, M. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- RHODES, R. A.; MARSH, D. Les reseux d'áction publique en Grande Bretagne. In: LE GALÈS, P.; THATCHER, M. (Org.). *Les reseux de politique publique: debat autour des policy networks*. Paris: L'Harmattan, 1995.
- RICHARDSON, J.; JORDAN, A. G. *Governing under pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy*. Oxford: Martin Robertson, 1979.
- RINCÓN RUBIO, L. Redes sociales, capital y cohesión social en una comunidad rural de Antiguo Régimen La Inmaculada Concepción de La Cañada, Provincia de Maracaibo (1784-1804). *Procesos Históricos*, Mérida, n. 26, p. 2-55, 2014.
- ROMANO, J. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.
- ROMANO, J. Redes de política pública na trajetória do setor público agrícola brasileiro. In: BONNAL, P.; LEITE, S. (Org.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.
- RUANO, J. M. La gobernanza como forma de acción política y como concepto analítico. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. *Anais...* Lisboa: Clad, 2002.
- SANTIBÁÑEZ, A.; BARRA, M.; ORTIZ, P. La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas. [S.l.: s.n.], 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ak3tWj>>. Acesso em: 1 jul. 2020.
- SEN, A. Desenvolvimento como Liberdade. Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- TORRES, G.; RAMOS, A. Nueva gestión de lo local. Desarrollo rural y construcción de los sistemas agroalimentarios. In: LERNER, B.; UVALLE, R.; MORENO, R. (Org.). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Sociales, 2011. p. 99-136.
- VALENTE, F. L. S. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.
- VÁSQUEZ, A. El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Estudios de Derecho*, Antioquia, v. 67, n. 149, p. 243-260, 2010.
- VÁZQUEZ, A. *Redes de políticas públicas*. La experiencia de Valle de Bravo, Puebla Mágico. Contrastes y Lecciones. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3eRNQV5>>. Acesso em: 9 set. 2018.
- VELÁZQUEZ, A.; AGUILAR, N. *Manual Introductorio al análisis de redes sociales*. Ejemplos prácticos con UCINET 6.85 y NETDRAW 1.48. [S.l.: s.n.], 2005.
- ZURBRIGGEN, C. La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, Cidade do México, v. 24, n. 66, p. 181-209, 2011.

Contribuciones de los autores

Zúñiga-Escobar trabajó en la concepción y delineación de los datos, la redacción y elaboración final del artículo, en la investigación y metodología y en la aprobación de la versión que se publicará. Grisa y Coelho-de-Souza trabajó en la concepción y delineación de los datos, la redacción del artículo, en la investigación y metodología y en la aprobación de la versión que se publicará.

Recibido: 26/08/2019

Aprobado: 24/06/2020