

Las redes de política pública: una propuesta para pensar los temas rurales ¹

Patricia Elena Giraldo Calderón²

Esta ponencia tiene por objetivo reflexionar sobre la construcción de redes de política pública en entornos rurales, constituye a su vez, un resultado de investigación, asociado a relaciones que tejen los actores, agentes e instituciones en el marco de la seguridad alimentaria en los municipios de Andes y Santa Fe de Antioquia. Como metodología aplicada para este análisis se hizo uso del Análisis de Redes Sociales (ARS) en marcos de política pública. A modo de conclusión, el ARS es un enfoque metodológico y conceptual que permite valorar los tipos de relaciones que establecen los actores en entornos rurales en términos de la horizontalidad o verticalidad de estas relaciones; asimismo, desde el punto de vista empírico, es fundamental retomar la potencialidad de las redes de política pública, sin perder de vista el contexto y el entorno institucional en el que éstas se construyen.

Palabras clave: redes de política pública, Andes-Antioquia, Santa Fe de Antioquia, Análisis de Redes Sociales.

¹ Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013, Área temática: Administración pública y políticas públicas, Mesa: Administración pública y nueva gestión pública. Esta ponencia es un producto final del proyecto de investigación “La seguridad alimentaria en los municipios de Andes y Santa Fe de Antioquia en el periodo 2008-2011. Relaciones entre actores, agentes e instituciones”. Comité para el Desarrollo de la Investigación—CODI—623 de 31 de enero de 2012 y conto con el apoyo financiero de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Participaron en la investigación: María Rocío Bedoya Bedoya, Alix Bibiana Gómez, Patricia Elena Giraldo Calderón, Jhonny Alexander Tamayo Castro, Lizeth Alejandra Para Barbosa, Keren Xiomara Marín González, Isabel Cristina Acosta Bedoya, Lorangie Rodríguez Quesada, Mariana Jaramillo Marín, Gerardo Antonio Quiroz Quiroz, Jaime Humberto Posada y Yeison Alexander Echeverry.

² Estudiante del pregrado en ciencia política de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, sede Medellín, perteneciente al Semillero de Estudios Políticos Rurales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo: pgiraldo.cal@gmail.com

Introducción

Los problemas rurales constituyen en la actualidad en nuestro país una preocupación que cobra mayor vigencia con la crisis que vive la población en sus territorios. Así, la ponencia que aquí se presenta propone además de pensar los temas rurales con las categorías que aporta la ciencia política para la comprensión y explicación de los procesos sociales y políticos del país, del mismo modo, trata de poner en la agenda de las investigaciones politológicas un tema que además de su análisis requiere de una urgente intervención como se hace visible hoy.

De este modo el trabajo aquí presentado tiene por objetivo reflexionar sobre la construcción de redes de política pública en entornos rurales y constituye a su vez, un resultado de investigación, asociado a relaciones que tejen los actores, agentes e instituciones en el marco de la seguridad alimentaria en los municipios de Andes y Santa Fe de Antioquia. La investigación³ se fundamentó en la construcción de un marco referencial⁴ que permitiera leer el tema alimentario como un sistema relacional, para tal fin, se tomó como perspectiva teórica la propuesta desarrollada por Jaime Forero (2003), en cuatro de sus siete dimensiones: las relaciones entre actores, agentes e instituciones; los elementos estructurales de tipo económico; las relaciones de mercado; y por último, las relaciones de poder.

La investigación tuvo una duración de un año y medio y durante este tiempo se realizaron 50 entrevistas e igual número de cuestionarios de redes sociales lo que permitió contrastar la información obtenida con el instrumento, con las percepciones de las personas entrevistadas respecto a cómo construyen sus relacionamientos en el territorio. Específicamente el cuestionario se aplicó teniendo en cuenta el nivel de reconocimiento de los actores, la intensidad del vínculo, el tipo de comunicación y el tipo de relación.

La ponencia se estructura en dos apartados. En el primer apartado se elaboró un marco conceptual que contiene una perspectiva teórica, el análisis de redes de política pública, y una teórico-metodológica, el Análisis de Redes Sociales. En el segundo apartado se presentarán las reflexiones analíticas que a la luz del marco teórico presentado y los resultados de la investigación contribuyen a pensar los temas rurales en clave de redes de política pública.

³ El objetivo general de la investigación fue analizar, desde la perspectiva del sistema alimentario, la situación de la seguridad alimentaria en ambos municipios, a partir de la relación entre los distintos actores sociales, agentes económicos e instituciones

⁴ En el proyecto se tuvieron en cuenta cuatro enfoques: Seguridad Alimentaria, Políticas Públicas, ARS y el Sistema Alimentario. Sin embargo, este último fue el eje central y articulador de la investigación.

1. Aspectos teóricos: Redes de política pública y el Análisis de Redes Sociales

Los referentes conceptuales aquí abordados obedecen a dos perspectivas. De un lado, la perspectiva teórica de las redes de política pública, que a su vez se divide en las categorías de tipo de relación que construyen y los territorios y las políticas públicas. De otro lado, la perspectiva teórico-metodológica aplicada en la investigación y que permitió recolectar la información concerniente a las relaciones que establecen los actores en el territorio.

1.1. La perspectiva de redes de política pública

El abordaje de la realidad desde el enfoque de las redes de política pública no es nuevo. Sus orígenes los encontramos en la década de los ochenta del siglo XX donde los estudiosos de las políticas públicas trataron de dar cuenta de las transformaciones en la estructura del Estado y sus relaciones, así como del entramado que se teje para la implementación de las políticas en los distintos ámbitos (local, departamental o estatal, nacional y/o sectorial). (Porras M., 2001)

Asimismo, asistimos a la diversificación de las escuelas que, desde la perspectiva de las redes, intentan dar cuenta de las acciones de los gobiernos y sus formas de interactuar con la sociedad. Es así como existen al menos tres enfoques que desde la ciencia política explican las redes de política pública, estos son: (1) el enfoque de actor racional, (2) el enfoque de racionalidad limitada y (3) el modelo de proceso. En términos generales estas escuelas plantean tres visiones diferentes de la red. En el enfoque uno, es un actor central el encargado de la decisión; en el enfoque dos, será un actor central pero en un estado de incertidumbre y; en el enfoque tres, convergen una diversidad de actores. (Klijn, 1998: 9).

Ahora bien, conviene empezar por definir lo que se entiende por una red de políticas públicas, esto es siguiendo a Klijn estas son:

...patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas. (Klijn, 1998: 5)

Desde esta definición no se trata solamente de entender los actores como un sinnúmero de personas u organizaciones que coinciden en un espacio común sino que además éstas se reúnen en torno a temas específicos y que sobre la base de la interacción irán construyendo consensos frente a los objetivos y metas a alcanzar colectivamente.

En este mismo sentido es importante precisar que las redes entendidas como interacción no son estáticas y por lo tanto sus dinámicas estarán sujetas a los elementos que las caracterizan. Primero, la especificidad de la red está dada por el tipo de política pública. Segundo, los intereses se construyen en función de la especificidad de la red. Tercero, la pertenencia a una red estará determinada por la importancia del sector. Cuarto, se deben

contemplar horizontalidad o verticalidad de las interacciones que generan relaciones de conflicto o marginación de actores de la red. (Subirats, 1989).

A su vez, Sánchez (2004) siguiendo a Scharpf, precisa que la conformación de las redes crea y genera espacios posibles para la interacción. Por ejemplo, en una red poco estructurada es más factible que se presenten acciones del tipo unilateral o tomadas únicamente por un actor central de la red (Sánchez, 2004: 7), mientras que las redes más estructuradas crean las condiciones necesarias para llevar a cabo un control posterior sobre las decisiones y facilitan la coordinación multinivel.

Sin desconocer los diferentes enfoques que analizan las redes de política pública, en esta ponencia se hará uso específicamente de la perspectiva que propone entender las políticas públicas como proceso, es decir, una interacción permanente entre los actores institucionales, sociales y económicos en torno a un tema de común interés que arroja como resultado la política. Importante precisar que no se trata de una red para la implementación, sino que pueden construirse redes específicas para cada uno de los momentos de la política (formulación, ejecución, evaluación, etc.). Además evidenciar que no se trata simplemente de redes de articulación vertical (entre los distintos niveles de gobierno) sino también de cómo se construyen estas relaciones con todos los actores del territorio, sean estos privados y/o sociales.

Dicho esto, a continuación se enuncian las dos categorías que harán parte de este análisis. De un lado, los tipos de relación que construyen los actores, es decir, si estas son de coordinación, de cooperación o de conflicto y las relaciones de poder. De otro lado, los territorios y las políticas públicas donde se plantean los elementos conceptuales que permitirán explicar las redes de políticas públicas desde una mirada territorial que puestas en nuestro contexto aportan elementos importantes para analizar los escenarios rurales.

1.1.1 Los tipos de relación

La coordinación

La coordinación es un mecanismo de ordenación institucional de objetivos, acciones e intereses. Mediante este tipo de relación se trata de asignar funciones a los diferentes niveles de gobierno regional o local. Para tal fin se aplican tres estrategias de distribución la jerarquía, el mercado y las redes (Nohlen, 2006: 289). En el caso de las jerarquías los niveles de gobierno que se encuentran subordinados asumen el papel de agente de los intereses del principal y se limitan a cumplir la tarea encomendada. El mercado, como muchos lo denominan es un forma “óptima” de asignación de funciones donde cada nivel de gobierno entra a competir con los demás por los recursos como es el caso de la asignación de proyectos. Por último las redes, en oposición a la jerarquía y al mercado, se tratan de relaciones horizontales que buscan a través de la movilización de intereses institucionales conjuntos actuar para asegurar beneficios mutuos.

La cooperación

Es un tipo de relación que parte de la base que para llegar a un determinado resultado es necesario actuar mancomunadamente. Desde la perspectiva de los sistemas

organizacionales la cooperación institucional es necesaria en tanto permite crear un equilibrio entre los bienes individuales y los colectivos. (Nohlen, 2006: 288). En términos generales las relaciones de cooperación de una red están determinados por la capacidad de actuar colectivamente frente a propósitos comunes en donde la lógica que predominará será que al beneficiarse el colectivo me beneficiaré individualmente. Sin embargo, se debe tener presente que estas dinámicas cooperativas implican una inversión de recursos económicos, físicos, humanos y políticos.

El conflicto

Para Bobbio el conflicto está representado por una forma de interacción entre individuos, grupos y organizaciones cuya relación se fundamenta en la puja por los recursos y su distribución. Este tipo de relación evidencia una ausencia de consenso frente a metas comunes y se expresa en la lucha persistente por alcanzar una influencia en el sistema decisional. (Bobbio, et al., 1997: 298-299). El conflicto se puede considerar un elemento dinamizador del proceso en red, en tanto que, desde nuestra perspectiva son las visiones opuestas las que construyen visiones integrales de la sociedad, no obstante, cuando los conflictos alcanzan niveles elevados de intensidad pueden arrojar a la red a un punto muerto donde la red no funcione o se acabe.

Las relaciones de poder

De acuerdo con March & Olsen (1989), quienes plantean que la distribución del poder en una sociedad puede expresarse a través de la heterogeneidad de preferencias de los actores, que además se encuentran en una posición dispar con respecto al poder. Así por ejemplo, una distribución equitativa del poder está asociada con la distribución tanto de los recursos en la sociedad, como de la distribución de las preferencias (March & Olsen, 1989: 153). Con ello se quiere señalar que una acción de poder puede tender a influenciar las preferencias de los actores, además de hacer una distribución de recursos a través, por ejemplo, de las políticas.

Según lo expuesto las relaciones pueden ser simétricas o asimétricas. De un lado, las relaciones simétricas de poder serán todas aquellas que se configuran con base en horizontalidad, que dejan por fuera, la posesión de recursos y la capacidad de influencia, es decir, entre iguales. De otro lado, las relaciones asimétricas de poder, se expresan como el provecho o beneficio que se obtiene con base en la posición, los recursos y la capacidad de influencia y que son utilizados para determinar la acción de los demás actores. En el ámbito de las redes de política pública, esto se ve reflejado por ejemplo, en la prohibición que hacen los actores institucionales de algunas prácticas cotidianas, determinación de asuntos colectivos sobre la base de intereses individuales, entre otros.

1.1.2 El territorio y las políticas públicas

Es común encontrar hoy en día la aplicación de enfoques territoriales para la aproximación a los problemas cercana a las causas y la movilización de actores en lo local. Pero a su vez, constituye la forma en que los Estados han ido ampliando la delegación de funciones en entidades territoriales subnacionales. Bajo esta perspectiva, se logra diferenciar las dinámicas rurales de las urbanas y de esta manera los territorios rurales asumen dimensiones más allá de los límites geográficos y se configuran como

un espacio vivencial donde se tejen relaciones sociales, políticas e institucionales, interés central de esta ponencia.

En este sentido el territorio es una referencia obligada en el proceso de políticas públicas. Además, tal cercanía a la comprensión y visión de los problemas se transforma en una ventaja para actores locales y regionales, que les permite de forma simultánea enfrentar y apropiarse de la solución de los mismos. Siguiendo a Echeverri (2008) es necesario tener en cuenta los siguientes criterios para reflexionar sobre el territorio en el marco de políticas públicas: (a) valoración de los activos territoriales; (b) confluencia de escenarios y articulación pública, privada, social y comunitaria; (c) Reconocer además del alcance de las metas y objetivos de las políticas, que éstas se diferencian en su ámbito de cobertura y en el tipo de actores responsables; (d) El territorio permite la concreción de las visiones de futuro y de sus potencialidades; (e) ver las políticas públicas como un espacio de construcción de autonomía territorial; (f) el elemento territorial favorece la implementación de las políticas en todos los niveles; (g) favorece el control social, las sinergias en el territorio y disminuye la intermediación política; (h) h. “Esto da lugar a procesos de construcción de pactos negociados —corresponsables— de gestión” (Echeverri, 2008) citado por (Naranjo, et al., 2009: 94)

En síntesis el territorio aplicado en las políticas públicas es una categoría que nos lleva a repensar las relaciones entre Estado y sociedad, en la medida en que actores subnacionales territoriales alcanzan un nivel de incidencia substancial en la formulación de las políticas, sin desconocer que, se trata de una corresponsabilidad entre las distintas entidades territoriales del país y sus niveles, que supere la visión dicotómica de las políticas como una responsabilidad netamente nacional y la ejecución y evaluación del resorte de los departamentos y municipios. (Naranjo, et al., 2009: 94)

1.2. La perspectiva teórica-metodológica del Análisis de Redes Sociales (ARS)

El Análisis de Redes Sociales (ARS) aplicado como enfoque teórico-metodológico es una aproximación que permite comprender las relaciones sociales en su nivel meso, es decir en un nivel intermedio entre lo estructural y la capacidad de agencia del individuo. Su potencialidad radica en un acercamiento a las formas que adoptan las relaciones en contextos donde se espera que un conjunto de actores operen bajo un mismo propósito. De este modo analizar determinada realidad desde el ARS posibilita un ejercicio metodológico en aspectos como, la composición de las redes de políticas públicas, los niveles de centralidad y la densidad de una red, que en términos generales expresan por qué una determinada red de actores proceden de una u otra manera.

El análisis de las redes sociales es entonces el abordaje de las formas en que los individuos y las organizaciones se vinculan o conectan, identificando cuáles son sus pautas regulares de relación e interacción entre actores. En el análisis de cada red de vínculos o relaciones se tienen en cuenta dos aspectos fundamentales: (1) la posición de los actores en la red que se asocia con el lugar de cada actor en la estructura de la red e involucra su poder para vincularse y acceder a recursos o información de la misma y (2) las características de los vínculos que se definen como los patrones de vinculación entre actores.

Ahora bien, una vez definidos los conceptos centrales pasaremos a desarrollar el modelo explicativo del Análisis de Redes Sociales. Conviene indicar que dicho modelo contiene dos premisas básicas y dos criterios (según sea el modelo). El punto de partida, es precisamente, que nuestra unidad de análisis son las relaciones que construyen los actores en una estructura (o varias) determinada. De este modo, son premisas básicas de este modelo:

- 1) “..todo actor social participa en un sistema social que implica otros actores que son puntos de referencia significativa en las decisiones mutuas” (Lozares, 1996: 118)
- 2) “..no se puede detener el análisis en el comportamiento social de los individuos. Se ha de llegar a diversos niveles de la estructura del sistema social. La estructura son regularidades de relación entre entidades concretas... (Lozares, 1996: 118)

Es de anotar que existen, por lo menos, dos tipos de modelos explicativos. El primer modelo es el relacional, éste consiste en analizar el número de vínculos directos e indirectos, su objetivo es determinar las conexiones en un nivel micro donde todo confluye en un análisis de la cohesión de la red. El segundo modelo es el posicional, éste consiste en un análisis macro estructural, donde se busca indagar por la relación de una unidad con otra, dos elementos son centrales en este modelo: la equivalencia estructural y la posición de los actores con respecto a los demás (Lozares, 1996: 119).

De otro lado, de manera muy breve se presentarán algunos de los principales indicadores de la red. En este sentido y siguiendo a Requena (1989) en el análisis desde el enfoque de redes sociales, se debe indicar: 1) las características internas de la red y 2) las de tipo morfológico. Las primeras obedecen a la posición en la que se encuentra determinado actor con respecto a los demás, éstas se obtienen indicando el nivel de centralidad que ocupa un actor dentro de la red. Frente a las segundas, están relacionadas con el anclaje o localización de la red, la accesibilidad, la densidad y el rango, Mitchell (1969) citado por (Requena S., 1989: 141). La posición del actor, desde esta perspectiva es un factor central a analizar puesto que desde allí se fundamentan las asimetrías de poder y las oportunidades o no para acceder a los recursos. Mientras que en términos morfológicos el elemento central radica en conocer la densidad de la red, con la cual se indica si el total de actores que participan de ésta, se encuentran unidos o no a otros o por el contrario sus vínculos son pocos o nulos.

Centralidad

Un segundo nivel de análisis tiene que ver con las medidas de centralidad y densidad. Conviene en este sentido, indicar a qué corresponde cada uno de estos conceptos. En primer lugar la posición que ocupa determinado actor dentro de la red, es decir, su nivel de centralidad, que determina la capacidad de influencia sobre otros actores o sobre los mismos resultados. En este sentido, se pueden diferenciar dos niveles: la posición periférica y la posición central (Freeman, 1979) citado en (Requena S., 1989: 149). De igual forma pueden existir niveles intermedios que a su vez son importantes en cuanto a los flujos de información. Por tanto el grado de centralidad dependerá del número de actores a los cuales se encuentra unido un actor, éste grado de centralidad a su vez tiene un nivel de entrada y uno de salida. El de entrada hace parte del número de actores que

se refieren a ese actor; mientras que el de salida da cuenta de los actores a los que éste se refiere (Velázquez A. & Aguilar G., 2005: 21).

Densidad

Frente a la densidad, existen cuatro elementos morfológicos que caracterizan una red: anclaje o localización de la red, accesibilidad, densidad y rango. Mitchell (1969) citado por (Requena S., 1989: 141). A partir de ésta, se explica el grado de conexión que existe entre los distintos actores. De este modo la densidad corresponde a la relación que hay entre el número de vínculos existentes y el número de vínculos que son posibles (Molina, 2001). Así por ejemplo una red donde todos los actores están vinculados entre sí tendrá la densidad máxima posible, es decir, de 100 vínculos posibles 100, en caso contrario este número irá disminuyendo a partir del número máximo de vínculos posibles.

Centralización

La centralización es medida en grado y se mide en una escala porcentual de 1 a 100, este indicador da cuenta de en qué grado otros actores deben conectarse a una serie de puentes para conectarse a la red. La centralización se mide en niveles de entrada y salida. La entrada obedece al número de nodos que se conectan al actor y los de salida a los que el actor central se conecta, sin embargo, independiente de si es de entrada o salida, el indicador de centralización mide qué tan cerca está una red de parecerse al tipo estrella, es decir, donde todos los actores se encuentran conectados entre todos y ninguno debe pasar a través de otro para vincularse. La escala de valores de los niveles de centralización nos indicará que entre más cercano esté al 100 más cercano estará a la red estrella (Velázquez A. & Aguilar G., 2005: 25).

2. Aportes al análisis de los temas rurales desde la perspectiva de las redes de política pública

El análisis de la seguridad alimentaria en los municipios de Andes y Santa Fe de Antioquia en el departamento de Antioquia arrojó como resultado que la construcción de esta política específicamente obedece a un modelo *Top down*, es decir, se formula y ejecuta en el ámbito departamental y nacional, donde los actores locales en el territorio poca incidencia tienen. No obstante esta situación, la política también requiere de un mecanismo que permita su discusión en los distintos niveles, de allí que, en ambos municipios se hayan creado las mesas de seguridad alimentaria, aunque sólo funcionen activamente en uno de los dos municipios, Andes en este caso.

A pesar de que la política se haya construido de arriba hacia abajo, el análisis que acá se propone es en sentido contrario, es decir, tratando de reconstruir cómo los actores locales interactúan para la consecución de propósitos comunes que se inscribe en el marco de una política pública. Esto implica reconocer que existen algunos elementos previos que determinan la actuación en los escenarios locales, importantes a tener en cuenta.

En el análisis de la red aplicado a la política de seguridad alimentaria de ambos municipios siguen siendo centrales los actores públicos. Con mayor relevancia los nacionales como el ICBF, los departamentales como la Gobernación y los locales como las Alcaldías. También, llama la atención el papel articulador que empiezan a cumplir las universidades con presencia territorial y descentralizada en las subregiones del departamento, como es el caso de la Universidad de Antioquia, esto ha tenido un impacto positivo en los escenarios rurales en tanto no sólo se concentran en el tema de la educación, que es su principal objetivo misional, sino además contribuyen al territorio a través de la creación de sinergias entre los diferentes actores.

El nivel de reconocimiento que alcanzan los actores a través de los encuentros permanentes propiciados por una política pública es una nueva contribución que desde el análisis de redes se puede realizar con este enfoque. Así en el cuestionario aplicado se indagó por el conocimiento que se tenían los unos a los otros. El indicador que permitió identificar si existía o no un alto nivel de reconocimiento fue la densidad de la red. A pesar de ello y como se señaló, en la investigación indagar por el reconocimiento de los actores no es suficiente para conocer si los que interactúan lo hacen sobre la base de propósitos comunes. De este modo es fundamental profundizar realizando preguntas que contribuyan a evidenciar el tipo de relación que establecen los actores, como se hizo en este caso a través de la identificación de existencia de relaciones de cooperación, coordinación y/o conflicto.

Otro aspecto de la investigación que contribuye al análisis de las redes de política pública es la revisión comparada, en esta investigación específicamente se realizó a partir de dos casos en dos subregiones diferentes, de un lado, el occidente antioqueño (Santa Fe), de otro lado, el Suroeste (Andes). La contrastación de estos dos casos permitió identificar dos dinámicas totalmente opuestas. De un lado un municipio con mayor densidad poblacional, cuya dinámica económica es principalmente cafetera y con procesos cooperativos avanzados pero donde los procesos de articulación de actores son débiles a pesar de todas sus potencialidades, este fue el caso de Andes. De otro lado, un municipio con densidad poblacional muy baja, cuya actividad económica principal es el turismo, donde se presenta una mayor articulación y movilización de los actores en torno a los temas alimentarios, incluso, a pesar de que este municipio enfrenta serias dificultades fiscales por los pocos recursos que percibe y la corrupción de administraciones de años anteriores, este es el caso de Santa Fe.

Las redes de política pública se materializan en las mesas como por ejemplo ambientales, de seguridad alimentaria, entre otras, así como, los Consejos Municipales de Política Social (COMPOS) y Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), entre otros. Estos escenarios además de ser participativos donde la sociedad civil tiene lugar, son a su vez, espacios de articulación interinstitucional en el territorio. Sin embargo, en lo observado en ambos municipios estos espacios presentan debilidades estructurales pues si bien se encuentran en funcionamiento los actores no se ven recogidos en las decisiones en tanto éstas no tienen un carácter vinculante.

Un aspecto que emerge de la investigación es el carácter solidario de las relaciones en los territorios rurales. Como se observa gran parte de estas relaciones se sustentan sobre esta base como una estrategia para contrarrestar las situaciones de pobreza que enfrenta gran parte de la población rural. Además, en el caso de Santa Fe de Antioquia los actores valoran positivamente el hecho que el la alcaldía realice acciones solidarias a favor, por ejemplo, de los venteros ambulantes.

En el caso de la seguridad alimentaria es competencia esencialmente de tres actores: el ICBF, la Gobernación de Antioquia a través de la Gerencia de Maná y la Alcaldía municipal mediante la oficina de complemento alimentario. No obstante, otros actores se articulan en materia agrícola a través de las huertas escolares, como la (FAO), las Secretarías de Agricultura municipal y departamental; de otra parte los Hospitales de los municipios, en especial, cuando existen problemáticas de desnutrición infantil aguda y en el cuidado de las madres gestantes y lactantes.

Los aportes que en este sentido hacen las redes de política pública y en particular que contribuyen al análisis de los territorios rurales tienen que ver con la inclusión de nuevos actores, por ejemplo, los transnacionales, la diversidad de los mismos, que pueden ir desde las organizaciones sociales como Pastoral Social de la Tierra, Conciudadanía, organizaciones de productores, pasando por los gremios económicos como los Comités y Federaciones de Cafeteros hasta llegar a los actores públicos quienes participan la mayoría de las veces en función de lo que Ley les obliga como parte de las responsabilidades en los escenarios locales, como es el caso del ICBF.

Desde la perspectiva de las redes de política pública es fundamental tener presente el contexto institucional (Klijn, 1998: 38) con mayor razón en los municipios más rurales en la medida en que son más débiles financieramente, en algunas ocasiones por las mismas dinámicas del conflicto existen problemas de gobernabilidad en los territorios o peor aún no existe confianza entre los actores para lograr propósitos comunes. Estas condiciones actúan como limitantes para una adecuada articulación en red. En la investigación desarrollada se logró determinar este contexto institucional a través de la constatación del nivel de formalización de la política en el ámbito municipal, la presencia de factores como el conflicto armado y desplazamiento y la autonomía presupuestal de las administraciones locales.

En el análisis del contexto institucional se acudió a dos elementos. De un lado los factores como el conflicto armado y la capacidad institucional y fiscal de los municipios. De otro lado, las políticas nacionales y departamentales que inciden directamente promoviendo o inhibiendo la articulación de los actores en el territorio. A su vez, los lineamientos de política de nivel jerárquico superior que deben seguir en lo municipal como un componente fundamental de la planeación en Colombia que modula planes, políticas y programas interconectadas de forma coherente en los diferentes niveles territoriales.

En este sentido, en la investigación se identificaron cuatro planes y una política como se presentan a continuación: A) Política Nacional de Seguridad Alimentaria (Conpes 113), tiene por objetivo “Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.”; B) El plan de mejoramiento alimentario de Antioquia –MANÁ–, cuyo propósito es dar solución a las principales causas de la inseguridad alimentaria y nutricional en Antioquia; en los municipios estudiados (Andes y Santa Fe de Antioquia) no existía hasta el momento una política pública municipal, sin embargo, en los planes de desarrollo se contemplaron algunos proyectos específicos de la siguiente forma: A) Plan de Desarrollo Municipal de Santa Fe de Antioquia 2008-2011 “Santa Fe de Antioquia es Más”, en su línea estratégica 2, Desarrollo Social, contempla un componente en seguridad alimentaria que a su vez contiene tres dos programas, el primero en gestión alimentaria y el segundo en complementación alimentaria; B) Plan de Desarrollo Municipal de Andes 2008-2011 “Una alcaldía de oportunidades”, en su

línea estratégica desarrollo social, en el programa de salud pública contempla la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

En este sentido, tanto las políticas nacionales y departamentales, como, los planes de desarrollo municipal actuaron como contexto institucional de forma que, de un lado no se puede hacer más allá de lo que no quede estipulado en los planes, pero, de otro lado, la forma como se concibe la seguridad alimentaria por parte de las administraciones municipales, si como un problema de salud pública (caso Andes) o como un componente independiente (caso Santa Fe) denota el nivel de relevancia de la problemática en el municipio y la posibilidad de intervenir en la misma en función de los programas establecidos a través del plan.

Uno de los hallazgos importantes de la investigación en clave de redes de política pública apunta a la presencia de vacíos estructurales⁵(Gómez & Giraldo, 2013), estos constituyen la ausencia de relaciones redundantes entre los actores que la conforman, de tal suerte que el cierre de estos vacíos es lo que autores como Burt (2000) ha denominado el capital social. En este sentido otras investigaciones han constatado que en las redes de política pública estos hoyos han sido llenados por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en tanto estas son el puente entre la Comunidad y el Estado donde a través de ellas circula información sobre resultados y el modelo de política a crear o implementar (Machín, 2011: 105).

La teoría de redes de política pública se ha concentrado en demostrar cómo las redes en los escenarios locales se transforman en espacios de articulación, en muchas de las ocasiones, para la ejecución de las políticas, y en muy pocas, para la evaluación y formulación de la misma. Los hallazgos de la investigación apuntan a señalar que el proceso en los municipios va con mayor lentitud que en el departamento y la nación, a pesar de que como se dijo los actores del territorio logran construir acuerdos comunes a través de las “mesas” estos sólo logran transformarse en la formulación de políticas locales en función de tres factores: la capacidad institucional, el nivel de apropiación local de la problemática y la voluntad política para formular políticas públicas, como en este caso, en materia alimentaria.

3.1 Las relaciones de poder y las redes de política pública rural (Bedoya, et al., 2013)

El proceso de identificación de las relaciones de poder fue posible cruzando tres de los indicadores que establece la red y a la aplicación de tres preguntas analíticas como mecanismo de operacionalización de las relaciones de poder en materia práctica (¿Quién presiona y por qué?, ¿Quién no es escuchado?, ¿Quiénes son los afines y quiénes los opuestos?). Así con la identificación de los actores que son centrales, que al mismo tiempo tienen el mayor índice de intermediación, combinado con los índices de centralización de la red, nos permite reconocer cuáles son los actores que ejercen algún tipo de poder sobre los demás en función de la posición estratégica en la que se localizan dentro de la red, pero además con posesión de recursos (económicos, de información, entre otros) que le otorgan capacidad para incidir en la política de forma contundente. En este sentido en los escenarios rurales es común encontrar el gamonal

⁵ Desde el punto de vista conceptual de las redes, los vacíos estructurales corresponden a la ausencia de puentes que conecten grupos de actores a otros, asimismo, se puede asociar a la falta de conectividad de la red.

político o actores económicos que por su posición privilegiada en el municipio ejercen el poder incluso, en ocasiones, por encima de la administración local.

Ahora bien, ¿qué indica que los mismos actores con mayores niveles de centralidad, tengan a su vez, mayores indicadores de intermediación? (Ver tabla 2). Para explicar lo anterior se tomará como ejemplo la alcaldía municipal. El grado de centralidad de la alcaldía está dado por su alta conectividad directa a otros nodos de la red, o dicho de otra forma, la alcaldía del municipio tiene gran cantidad de relaciones *directas* en el territorio; por su parte el papel intermediador de esta institución está representado en que para llegar a otros actores, como por ejemplo, las asociaciones, los campesinos, entre otros, sea necesario acudir a esta entidad para relacionarse con otros actores del territorio. En síntesis, el que estos dos indicadores sean altos y muy cercanos a 100% revela que la alcaldía es un actor fuertemente poderoso y cuyo papel es fundamental en el territorio pues a través de este circula gran parte de la información del sistema. Sucederá lo mismo con los actores que presentan los mismos niveles de intermediación y cuyo papel en el sistema decisional es bastante fuerte.

¿Quién presiona y por qué?

Es claro identificar que la capacidad de incidencia de los actores institucionales como la Alcaldía municipal, la Gobernación de Antioquia y el Concejo municipal está dada por el nivel de legitimidad del Estado, adicional a ello, también se puede afirmar, que las dos primeras instituciones también son las encargadas de gestionar y ejecutar los recursos presupuestales para la seguridad alimentaria en el municipio.

No sucede lo mismo con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), dado que ésta es una entidad regida por directrices nacionales y que en lo específico se ha comprometido con la contribución en el territorio a través de programas descentralizados, pero que en términos generales su incidencia en cuanto a las políticas públicas territoriales es poca en función de la centralización de sus decisiones.

Por su parte la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), además de contar con recursos propios y autonomía para tomar decisiones, ejercer, un poder de control y vigilancia del cumplimiento de, en el caso de Corantioquia, las políticas ambientales; y en el caso del ICBF, del cumplimiento de los lineamientos de política pública de seguridad alimentaria municipal y de la ejecución adecuada de los programas por parte de los entes municipales delegados para tal fin.

Por último, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (CCMA), tiene en sus manos el poder de aprobar o no la creación de una nueva empresa en el municipio, su influencia está dada al ser una entidad descentralizada en los municipios y con una fuerte relación con las entidades públicas. De allí, que en muchas ocasiones ha logrado influenciar políticas públicas (¿en lo que a emprendimiento se refiere??). De otro lado, las JAC como espacio natural de intermediación entre la sociedad y el Estado, ha sido por excelencia, el medio a través del cual las comunidades logran acceder a los beneficios que otorga el Estado en relación a la salud, educación, alimentación, entre otras. Su poder de influencia está dado en función, de un lado, de la afinidad política con el mandatario de turno, pero a su vez, por ser el espacio por excelencia para consultar decisiones a las comunidades.

¿Quién no es escuchado?

Uno de las principales evidencias de esta investigación ha sido aproximarnos a la realidad de los que no tienen voz, en este caso concreto, ellos son los campesinos. Es claro que en ese proceso de relaciones de poder, estos actores son los menos escuchados. El poder público se hace evidente sobre ellos, en tanto, viven en unas condiciones de aislamiento físico que los limita para ejercer su voz. Las instituciones hacen presencia de forma temporal y por lo general con capacitaciones que no adquieren continuidad en el tiempo. Finalmente, lo poco a lo que han accedido en tema de la seguridad alimentaria, que se reduce a las huertas y algunas gallinas ponedoras (como es el caso de la Vereda El Rodeo) están sujetas a la voluntad del mandatario de turno y no a unos lineamientos claros de política pública.

¿Quiénes los afines y los opuestos?

Definitivamente en los costados opuestos encontramos a las instituciones municipales, de un lado, instituciones departamentales; y nacionales, de otro. Lo que en términos prácticos demuestra la insuficiente coordinación entre los distintos niveles institucionales del país, en especial, cuando se habla del tema rural; asimismo, simboliza en muchas ocasiones la imposición de políticas desde lo nacional, que desconocen las dinámicas propias en el territorio, como sucede en la actualidad con el recurso minero.

Entre los afines, encontramos, de un lado, a las Secretarías de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y en general las entidades municipales; de otro, algunas de las organizaciones sociales del territorio que tratan de construir lazos más solidarios, como son la Asociación de Mujeres y las JAC. Estas afinidades pueden dar cuenta, además, de una pequeña dispersión del poder en grupos, acordes a sus niveles de incidencia en las decisiones públicas. Como en el caso de las entidades municipales, que si bien hablan el mismo lenguaje, y de cierta forma, persiguen los mismos objetivos, se enfrentan a un poder mayor como el nacional y el departamental; lo mismo sucede entre las organizaciones sociales, pues, si bien pueden tener un poder respecto a sus iguales, su poder no se equipara con el de las entidades municipales.

Conclusiones

A modo de conclusión, el ARS es un enfoque metodológico y conceptual que permite valorar los tipos de relaciones que establecen los actores en entornos rurales en términos de la horizontalidad o verticalidad de estas relaciones. En términos prácticos y como se evidenció en la investigación de la seguridad alimentaria en los municipios de Andes y Santa Fe de Antioquia la verticalidad está dada en función de las relaciones que aún construyen los actores institucionales tanto con agentes económicos como con actores sociales, mientras en el plano las relaciones horizontales se concentran más entre los actores sociales. Asimismo, desde el punto de vista institucional las redes demuestran una mayor relevancia de los actores nacionales y departamentales sobre los locales que no implican necesariamente articulación vertical.

Desde el punto de vista empírico, es fundamental retomar la potencialidad de las redes de política pública, sin perder de vista el contexto y el entorno institucional en el que éstas se construyen. El contexto no es un asunto menor si se tiene en cuenta que en nuestro país existen escenarios persistentes de conflicto armado; a su vez, las capacidades y autonomía de los municipios cuentan a la hora de emprender la formulación, ejecución y evaluación de políticas de interés local. Adicional a ello, las políticas y planes nacionales y departamentales hacen parte importante de ese contexto institucional en tanto favorecen o inhiben la actuación local frente a un determinado problema.

Un elemento fundamental del análisis tanto de las políticas como de las redes son los actores, la identificación de estos no es suficiente, se requiere además analizar la interacción entre los mismos, el tipo de relación que construyen, si estas son de cooperación o de conflicto, cómo se manifiestan las relaciones de poder entre actores en el territorio. Todo esto es posible a través del análisis de redes de política pública y con las herramientas metodológicas para la recolección de datos del ARS.

Por último, uno de los principales hallazgos de la investigación es que mayor número de actores no implica más interacción en la red, esto evidencia la existencia de vacíos estructurales que requieren de una investigación a profundidad para identificar a qué obedecen estos hoyos. En este mismo sentido, las redes son además de una metodología una forma de ver y analizar la realidad a partir del tejido relacional que favorece o inhibe acciones frente a determinada problemática. En concreto en los escenarios rurales la potencialidad de su aplicación radica en identificar actores relevantes para el territorio y otros que se encuentran ocultos pero cuya incidencia es alta en términos de la consecución de objetivos políticos.

Referencias

Alcaldía de Medellín, Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, CINDE, & Universidad de Antioquia.

- (2006). *Observatorio de Niñez del Municipio de Medellín: .Un proyecto de ciudad. El interés superior del niño y la niña. Proceso: Mapeo de relaciones interorganizacionales que trabajan con la niñez en Medellín. El caso de la estructura organizacional del ICBF*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, CINDE, Universidad de Antioquia,.
- Bedoya, Maria Rocio, Gómez, Alix, Parra, Lizeth Alejandra, Giraldo, Patricia Elena, Tamayo, Jhony Alexander, Acosta, Isabel Cristina, Marín, Keren Xiomara, & González, Keren Xiomara Marín. (2013). *La seguridad alimentaria en los municipios de andes y santa fe de antioquia en el período 2008-2011. Relaciones entre actores, agentes e instituciones*. Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas- Universidad de Antioquia.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, & Pasquino, Gianfranco. (Eds.). (1997) *Diccionario de política* (Vols. I). México: Siglo Veintiuno editores.
- Burt, Ronald. (2000). The Network Structure Of Social Capital *Research in organizational Behavior*, 22, pp. 345-423.
- Echeverri, Ana Maria. (2008). *Red de políticas públicas. Una mirada territorial a la gestión pública*. Ponencia presentada en el I Congreso Nacional de Ciencia Política en Colombia.
- Forero A., Jaime. (2003). Producción Familiar y economía campesina. *Economía campesina y sistema alimentario en Colombia: Aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria*, 1-44. Recuperado de http://www.google.com.co/search?hl=es&rlz=1R2ADFA_esCO339&q=Econom%C3%ADa+campesina+y+sistema+alimentario+en+Colombia%3A+Aportes+para+la+discusi%C3%B3n+sobre+seguridad+alimentaria&btnG=Buscar&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai=
- Freeman, L.C. (1979). Centrality in social networks. *Social networks*, 1, pp. 215-239.
- Gómez, Alix, & Giraldo, Patricia. (2013). Análisis relacional del Sistema Alimentario en Andes y Santa Fe de Antioquia: Relación entre actores, agentes e instituciones. *Cuadernos de Desarrollo Rural, En proceso de publicación*.
- Klijn, E. (1998). Redes de políticas públicas: Una revisión (M. Petrizzo, Trans.). En: W. K. Kickert, J.F (Ed.), *Redes de políticas públicas: Una visión general* (pp. 5-45). London: SAGE Publications.
- Lozares, Carlos. (1996). La teoría de las redes sociales. *Papers*(48), pp. 103-126.
- Machín, Juan. (2011). *Redes sociales e incidencias en políticas públicas. Estudio comparativo México-Colombia*. México D.F.: Centro Cáritas de Formación para la Atención de las Farmacodependencias y Situaciones Críticas Asociadas A.C., 199, p.
- March, James, & Olsen, Johan (1989). Preferences, power, and democratic institutions *Rediscovering institutions. The organizational basis of the politics* (pp. 143-158). New York: The free press.

- Mitchell, J. Clyde. (1969). The concept and use of social networks. En: J. C. Mitchell (Ed.), *Social networks in urban situations* (pp. 1-50). Manchester: Manchester University Press.
- Molina, José Luis. (2001). *El análisis de redes sociales. Una introducción*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 123, p.
- Naranjo, Gloria, Lopera, Juan Esteban, & Granada, James. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*(35), pp. 81-105.
- Nohlen, Dieter. (Ed.) (2006) Diccionario de ciencia política (Vols. I). México: Editorial Porrúa; El colegio de Veracruz.
- Porrás M., José Ignacio. (2001). Policy Network o Red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos*, XIX(57), pp. 721-745.
- Requena S., Félix. (1989). El concepto de red social. *Revista española de investigaciones sociológicas*(48), pp. 137-152.
- Sánchez, Leonardo. (2004). La enseñanza privada y la elección escolar: las estrategias de los partidos españoles, 1977-2003. *Working papers Universidad Autónoma de Madrid*(30), pp. 1-26.
- Subirats, Joan. (1989). La puesta en práctica de las políticas públicas *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* (pp. 101-124). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Velázquez A., Alejandro, & Aguilar G., Norman. (2005). *Manual introductorio al análisis de redes sociales*. México, 49, p.