

## La dimensión ideacional

Construyendo un vínculo  
con las redes de políticas

## The ideational dimension

Building a link  
to policy networks

S. Galarza 

*Investigadora Independiente*

**Resumen** | Este artículo teórico busca conocer qué tipo de vínculo existe entre la dimensión ideacional y las redes de políticas. Para esto, son planteados los principales abordajes que ha tenido la dimensión ideacional en la hechura de las políticas y los procesos de políticas; enfatizando su rol en las dinámicas entre actores y en su relación con acciones, intereses y poder. Las conclusiones plantean que la dimensión ideacional determina el grado de cohesión de una red de política, en tanto son las ideas detrás los actores las que llaman al consenso y compartimento de objetivos y visiones.

**Palabras clave:** Redes de políticas, hechura de las políticas, procesos de políticas, enfoques ideacionales.

**Abstract** | This theoretical article seeks to know what type of link exists between ideational dimension and policy networks. The main ideational approaches in the policy making and policy processes are presented; emphasizing their role in the dynamics between actors and in their relationship with actions, interests and power. The conclusions approach that the ideational dimension determines the degree of cohesion of a policy network, insofar as it is the ideas behind the actors that call for consensus and sharing of objectives and visions.

**Keywords:** Policy network, policy making, policy process, ideational approaches.

### Dirección de correspondencia

[Correspondence address]:

Shakira Galarza,

Investigadora Independiente

E-mail: [sngalarzaq@gmail.com](mailto:sngalarzaq@gmail.com)

**Fecha recepción:** 2021-11-24

**Fecha aceptación:** 2022-06-14



## 1. Introducción

Las redes se posicionan como un enfoque prometedor para el desarrollo de nuevas teorías y de conceptualizaciones para la explicación de fenómenos ligados al entendimiento, producción y desempeño de las políticas. Como bien indicaban ya Volker Schneider y Patrick Kenis en 1991, las redes son, sin lugar a dudas, “la arquitectura de la complejidad” (Schneider y Patrick, 1991: 25-59), puesto que permiten comprender el entramado de problemáticas y asuntos en la realidad, las constelaciones de actores intervinientes y llevan al analista a atender aspectos con potencial explicativo en nivel micro, meso y macro. Este escrito es una primera apuesta por la construcción de conceptos teóricos para el análisis de redes, en miras a responder a la necesidad de salir de la línea metafórica y profundizar conceptos con alto valor explicativo y causal (Dowding, 1995).

El objetivo de este texto es ahondar en la dimensión ideacional, elevando a las ideas como factores que causan y explican aspectos de las redes de políticas (*policy networks*) y que contribuyen a su análisis. Por consiguiente se pretende contestar al planteamiento sobre cómo la dimensión ideacional afecta o influye en las características de una red de política.

Para esto, se parte desde dos concepciones, por un lado, desde la definición de redes de políticas que las sugiere como el conjunto de interacciones informales y formales entre una variedad de actores públicos y privados, generalmente colectivos. Estos actores tienen intereses diversos e interdependientes, por lo que participan en discusiones y negociaciones con el propósito de formular, definir alternativas, o implementar políticas (Coleman, 2001: 11608). De esta definición, se resalta la relevancia que da este enfoque de redes a los actores y en estos se intuye que en el quehacer de política, no solo se median intereses o preferencias sino ideas. Por otro lado, y siguiendo lo anterior, se supone que las ideas en los actores (nodos de las redes), cumplen un papel protagonista en la organización de sus mismos intereses, acciones (dinámicas) y en la forma en que ejercer poder. Esto subsecuentemente decantan en procesos que

influyen en primera instancia en la conformación de la red y luego en características como la cohesión o densidad de la misma.

## 2. El rol de las ideas en las políticas

Un aspecto central en la conceptualización acerca de la dimensión ideacional, ha sido la necesidad de encontrar una causalidad entre estas y fenómenos relacionados a la hechura de las políticas (*policy making*) y a los procesos de políticas (*policy process*). Existen trabajos que han entablado una vinculación importante entre ideas y procesos de políticas como el cambio (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Weible y Nohrstedt, 2013), puesta en agenda mediante emprendedores de políticas (Béland, 2016; 2013), el aprendizaje social y ajuste de instrumentos (Hall y Taylor, 1996), la formulación de políticas, conocimiento e ideología (Critchlow, 2015) y el diseño de las políticas (Schneider y Ingram, 1997) y framing (Koon et al., 2016).

Para autores como Braun y Capano (2010), la dimensión ideacional contiene primordialmente dos aspectos: una noción normativa o de normatividad y una cognitiva. En lo normativo figura el conjunto de ideas relacionadas con normas y valores, que denotan el deber ser sobre las discusiones de las políticas y de los procesos que se desprenden de estas, así como de los individuos intervinientes. El aspecto normativo, en consecuencia, retoma la premisa lasswelliana sobre el bien común y la aportación de los hacedores de políticas y de las políticas mismas para la democracia (Lasswell, 1992). Asimismo, la línea argumentativa incluye nociones de bien y mal y valores ligados a la participación, la representación y la justicia, que de alguna manera se impregnan en las políticas que son incididas por estas (Stone, 2002). En este sentido, la relación y relevancia de las ideas en tanto su normatividad en el estudio de las redes de políticas radica en entender la incidencia que hacen estas en los actores. Por lo tanto, son estos actores quienes cargan ciertas asunciones normativas, que les mueven a entablar ciertas dinámicas; por ejemplo, democratizando o permitiendo la participación de actores (pluralismo)

(Greenway et al., 2007) y el protagonismo ideológico implícito en ocasiones al hacer las políticas que conforman un tipo de estructura de la red.

Lo cognitivo, por su parte, remite al conocimiento del mundo, de la realidad, las creencias, asunciones y causalidades que determinan a los actores (Braun y Capano, 2010; Ingram y Schneider, 2006). Para Braun y Capano (2010), la función cognitiva que se desprende de las ideas, permite entender la ejecución de procesos que realizan los actores como disonancia cognoscitiva, heurística y/o sesgos (en esto coincide Harguindéguy, 2012). El primer proceso refiere a la capacidad para eliminar tensiones entre pensamientos contradictorios, creando soluciones que evoquen en nuevos pensamientos o en modificación de creencias (Harguindéguy, 2012). El segundo, reduce el nivel de complejidad en la comprensión de problemas o fenómenos del mundo (Rueschemeyer, 2006); y el tercero, actúa anticipatoriamente, modificando mediante preconcepciones. Esta es la apuesta que hacen algunos actores sobre como el efecto de retroalimentación futura (*feedback forward effect*) inciden en los diseños de políticas en el conocimiento de esta o del grupo meta (Schneider y Ingram, 1997).

La importancia de estos procesos reside en el nivel de simplificación, reducción de recursos (materiales y tiempo) y, en ocasiones, en la rutinización de las acciones y decisiones relativas a la interpretación de la política. Asimismo, lo cognitivo es un aspecto implícito, inmediato e intrínseco en los diferentes ejercicios que hacen los actores (nodos) para la comprensión de la realidad, de los problemas o en las interacciones en redes sobre el entendimiento de los asuntos y la organización de estas en torno a temáticas. Además, lo cognitivo otorga gran relevancia a la subjetividad (lo cognoscible). Por ejemplo, la subjetividad está presente en la definición o perfilación del problema público, ya que las ideas, los valores y la concreción en palabras inciden en su planteamiento (Parsons, 2007: 120).

Asimismo, la influencia de las ideas incide en los denominados problemas perversos (*wicked*

*problems*<sup>1</sup>), puesto que detrás de los intentos de abordaje de los mismos subyacen paradigmas o ideas para su entendimiento que tienen los actores (Termeer et al., 2019: 170). Además, la simple consideración de determinados problemas públicos como perversos indica la configuración de estos dentro de un nuevo paradigma que permite la formulación o formas de aproximarse a la complejidad del mundo. Consecuentemente, las ideas detrás de la representación de los problemas perversos contribuyen a elevar la complejidad en el abordaje de los mismos<sup>2</sup>.

A esta caracterización de la dimensión ideacional, Rueschemeyer (2006) menciona un aspecto apreciativo de las ideas como proceso, cuya influencia radica en las motivaciones, gustos y deseos de los actores, moldeando así sus percepciones y la destinación de acciones. Por consiguiente, la apreciación de los actores puede ser tan influyente para optar por determinadas políticas, así como para desarrollar determinados vínculos con otros actores y forjar un tipo de red en base a deseos o intereses comunes. Inclusive, este aspecto puede generar procesos de movilización y nociones de grupo como la idea de movimiento social (Rueschemeyer, 2006). Todos estos aspectos brindan claves para entender la injerencia de las ideas y de la dimensión ideacional de determinada forma en las políticas o en procesos relativos a estas.

Las ideas, sin embargo, pueden ser comprendidas y leídas dentro y como categorías de estudio, que brindan importantes orientaciones en el análisis de políticas y que han sido parte de las contribuciones de diferentes autores en la disciplina de los policy studies. Para autores como Muñoz y Rocha (2015: 2), el enfoque cognitivo en el estudio de las políticas está representado por tres corrientes: la propuesta de referenciales de Jobert y Muller (1987 citado en Muñoz y Rocha, 2015); la propuesta de sistema de creencias de Sabatier y Jenkins-

<sup>1</sup>Problemas de los que la formulación de soluciones puede resultar en el apareamiento de más controversias o síntomas (Termeer et al., 2019: 170-171)

<sup>2</sup>De acuerdo con Termeer et al. 2019 (p. 170), los problemas perversos tienen varias dimensiones de análisis que pueden ser resumidos en 3 factores: sistema de complejidad, conflicto de objetivos e incertidumbre informacional.

Smith (1993 citado en Muñoz y Rocha, 2015): y la noción de paradigmas de Hall (1996 citado en Muñoz y Rocha, 2015). Algunas premisas sobre estas son revisadas a continuación haciendo énfasis en una lectura que permita resalte la función de proceso de las ideas.

El Marco de las Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalition Framework*, ACF), segunda propuesta, e relaciona la dimensión ideacional a través de la noción de sistemas de creencias. Estas contienen aspectos normativos y evaluativos sobre las asociaciones y la acción dentro de un campo de política (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Weible y Nohrstedt, 2013; Braun y Capano, 2010). Los sistemas de creencias en el ACF tienen una jerarquía de niveles, actuando de heurística para la recepción de distintos estímulos, en donde el núcleo duro comprende las creencias ontológicas y normativas; el núcleo de la política, refiere a los compromisos normativos y prioridades de valores y la percepción sobre el dominio de la política; y, finalmente, los aspectos secundarios corresponden a acuerdos complementarios (Weible y Nohrstedt, 2013).

La relación causal de las ideas en este caso del ACF radica en su capacidad de explicar diversos tipos de cambios, consensos y confianza de los actores en las coaliciones y sobre el desempeño del subcampo de la política. De igual forma, las ideas inmersas en las nociones de sistemas de creencias denotan un tipo de profundidad y de comprensiones enraizadas en los actores. En consecuencia, estas permiten entender un modo de relacionamiento existente entre estos actores, así como conocer las líneas de los objetivos y visiones compartidas sobre los asuntos o la política para la formación de redes y luego coaliciones.

Igualmente, si se entabla una relación con autores del enfoque de redes, lo ideacional está implícito en los acuerdos, grados de membresía y cercanía de los actores dentro de una política, alineándose a las discusiones sobre la conformación de coaliciones, ya que las redes pueden crear grupos de acción (Hecló, 1978). El nivel de compartimiento de ideas en creencias puede entablar una relación con los aportes de Rhodes sobre el gra-

do de consenso y segregación entre los actores respecto a una materia de política, y posicionar a la dimensión ideacional frente a su protagonismo en las tipologías de comunidades de políticas, redes profesionales y redes de asuntos (Rhodes, 1990; Marsh y Rhodes, 1992)<sup>3</sup>. Del mismo modo, la noción de comunidades epistémicas a las que refiere Haas, entendida como un set de redes de expertos con competencias e intereses sólidos, vincula el rol de las ideas en tanto estas han llegado a un estado de compartimiento de creencias de núcleo duro alrededor del conocimiento de la política (Haas, 1992; Kisby, 2007).

La dimensión ideacional puede entenderse aunada a la categoría de paradigma (propuesta de Hall y Taylor, 1996), el cual es entendido como constructo mental compuesto por ideas en tanto dogmas y técnicas (Bernstein, 1978; Braun y Capano, 2010), o como un conjunto de formas de comprensión o entendimiento consensuado que componen una visión de la política, del problema y de los objetivos. La noción de paradigma en tanto visión, llega a plasmarse en las instituciones portadoras de ideas y en los entendimientos de los actores sobre la forma de hacer la política, llevándolos incluso hacia procesos de aprendizaje social (Hall y Taylor, 1996).

En adición, lo paradigmático trae a discusión los aspectos contextuales ideológicos, que remite al analista a rastrear su impacto en las políticas, entablando una correlación con lo Kisby refiere a manera de contexto ideacional en las redes de política, que permitirá la argumentación sobre la atmosfera donde se desarrolla la política. Sin embargo, para este autor el valor explicativo y causal de las ideas (función de variable independiente) ocurrirá solo al entenderlas como programáticas (Berman, 1998; Kisby, 2007), las cuales posicionan a los actores, los unifican y califican sus objetivos; al igual que motivan a la construcción de un tipo de estructura de redes y un resultado de política.

<sup>3</sup>Este relacionamiento con la propuesta de Rhodes (1990) surge la idea del continuum que plantea el autor para explicar grados más o menos dispersos de formación de un tipo red. En este razonamiento se plantea el papel de las ideas como un aspecto influyente.

Finalmente, el análisis de los marcos interpretativos de las políticas (*policy frames analysis*<sup>4</sup>) surge como un ejercicio que permite la interpretación y la realización de un sentido sobre las realidades. Es un proceso que favorece a la traducción de varias formas en las que las ideas pueden estar consolidadas o presentes. Por ejemplo, las ideas que conforman un marco pueden construir una narrativa (*policy narratives*) (French et al., 2017) o pueden englobar diferentes epistemes dentro de una comunidad científica (Koon et al., 2016: 802-805). El marco interpretativo es una consideración que ha tomado relevancia en las discusiones sobre el diseño de políticas, en tanto influye en aspectos acerca de la concepción del problema, así como en la formulación e implementación de las políticas (Peters, 2018, Schneider y Ingram, 1997: 90-97).

Autoras como Schneider e Ingram (1997) otorgan una relevancia crucial a lo que denominan como dinámicas del marco interpretativo (*framing traslation y framing dynamics*) y que permiten entender el conjunto de ideas (cognitivas), valoraciones (normativas o valorativas), inclusive las apreciaciones (apreciativas) que están presentes en elementos como instituciones, el contexto y poder ostentado por actores. En este sentido, las diferentes formas de acción de las ideas establecen un vínculo con unos efectos de políticas, puesto que actúan de movilizadoras de decisiones y acciones de los actores, así como se plasman en el conocimiento de la política, del target y de su participación. De igual forma y en relación a las redes, las ideas se adhieren en la red, ya que los efectores de las políticas y los hacedores realizan interpretaciones para la entrega de la política a los destinatarios, así como para la selección de instrumentos.

### 3. Las ideas en las dinámicas de actores

Luego de revisar los aportes de varios autores sobre la dimensión ideacional en niveles cogniti-

<sup>4</sup>En este escrito el interés radica en hablar en nivel generar de marcos para referirse a los procesos cognitivos que intervienen en las políticas y que puede incidir en las redes. De allí, que la propuesta de Jobert y Muller (1897) no sea desarrollada en este apartado.

vos, apreciativos y normativos, y de conocer las formas en las que las ideas pueden presentarse (a manera de creencias, paradigmas, filtros o framing) e influir en los eventos de la hechura de las políticas (*policy making*) y a los procesos de políticas (*policy process*), en este apartado se pretende entrar en discusión sobre sus modos de operar en las dinámicas de actores.

Los actores o nodos (individuales, colectivos, organizaciones de gobierno o internacionales, sociedad civil o targets), son quienes entablan relaciones (directas o indirectas) conformando un tipo de red y posteriormente una estructura incidente en el desarrollo de políticas. Asimismo, los actores generan una participación importante en el análisis, ya que se comunican, colaboran, organizan, crean acuerdos (bilaterales o multilaterales) y procesos. Frente a estos se juegan otros elementos como las dinámicas de acción, el interés y el poder, elementos importantes a ser leídos bajo la injerencia de las ideas (Sánz, 2003).

Un primer relacionamiento surge de la reflexión sobre la causalidad de las ideas para el accionar de los actores. Las acciones entendidas como comportamientos intencionados (Knott y Miller, 2008), ocurren en relación a estímulos, por lo que es necesario partir del señalamiento de que los actores (en términos de individuos o humanos) tienen racionalidad limitada (Simon, 1955; Harguin-déguy, 2012). Esto se debe a que los estímulos provienen de la dimensión ideacional como aspectos normativos, motivacionales y apreciativos, revisados ya, y que se observan actuando en un espacio interno de los actores.

Asimismo, en lo externo, el mundo y la realidad parecerían estar plagados de ideas en el contexto (ideacional), en instituciones, en otros actores (líderes o medios), etc, que incluso cuidan su mantenimiento y reproducción, otorgando una noción de autonomía a estas ideas (Hochschild, 2006). Esta consideración y la anterior irrumpen con la lógica de plena racionalidad de los actores<sup>5</sup>,

<sup>5</sup>A diferencia de teorías provenientes de la elección racional, sustentadas en nociones de maximización de preferencias y de beneficios de los actores o agentes. Ver Archer y Tritter (2000) y Taylor y Hall (1996) sobre neoinstitucionalismo de la elección racional. Aquí cabe indicar que existen otras

dando paso a las ideas a manera de elementos explicativos para entender qué ha participado en un resultado de acción, incluso, indicando su repercusión en un tipo.

Rueschmeyer (2006) menciona que las ideas apreciativas por su relación a los deseos y motivación son tendientes a generar procesos de innovación; posiblemente con el ánimo de satisfacer una expectativa. Asimismo, este autor indica que aquellas ideas ligadas a lo cognitivo o normativo tenderían hacia la realización de cambios a través de una evaluación de la realidad o de valores, creando escalas de ellos (Rueschemeyer, 2006). Esto incluso permite responder planteamientos sobre por qué si o no los actores actúan. Por ejemplo, si se piensa en la selección de instrumentos como acción, se debe remitir a las ideas de política (Braun y Capano, 2010), así como al entendimiento y conocimiento sobre el grupo receptor, observando las funciones heurísticas y/o de “framing” que inciden en los tomadores de decisiones y elevando la fuerza explicativa en el perfil de los actores.

Esta reflexión plantea una perspectiva en la cual las ideas anteceden a las acciones, empero, puede ocurrir lo contrario. Siguiendo a Hochschild (2006) una segunda perspectiva es posible, en la cual las acciones producen ideas. Esta perspectiva, además, permite conectar con categorías de actantes no humanos (Latour, 1993) que permiten hacer una lectura de acciones, en primera instancia, puesto que, a partir del acontecimiento del objeto no humano, el actor produce una serie de acciones y estas la formulación de categorías ideacionales amplias. Por ejemplo, el manejo de una tecnología que a posterior puede desarrollar ideas en relación a la globalización.

En los actores, así también, están inmersos una serie de intereses que orientan a unos objetivos o logros a conseguir. A su vez, en estos intereses están sumergidos normas y valores que dan sentido a la organización de preferencias (Hochs-

aproximaciones al estudio de las redes de políticas que, por ejemplo, privilegian las instituciones (Hall y Taylor, 1996) y la arquitectura institucional (véase la problematización y estudio del arte de Zurbriggen, 2011), los contextos (Hon, 2004), los intereses y la gobernanza (Rhodes, 2007).

child, 2006), pudiendo moldear la acción o la ejecución de determinadas políticas. Los actores para tener un conocimiento de sus intereses materiales o físicos pasan revisión a sus ideas obtenidas en procesos a lo largo de su construcción social; por lo que este argumento trae a discusión aspectos identitarios y relacionales. Stone (2009) indica que las ideas pueden ser formuladas o posicionadas como necesidades o demandas colectivas, de manera que llaman a los actores a vincularse o compartirlas mediante el reconocimiento y la auto representación; por ende, las ideas dan la noción de un proceso construido o motivado a la formación de intereses. De igual forma, la identificación o reconocimiento con otros actores, promueven aspectos identitarios que forman apreciaciones fuertes como el bien común y que organizan toda una cadena de intereses para su consecución o la formulación de algunos colectivos, compartidos por grupos o movimientos sociales.

Finalmente, el poder es otro factor presente en los actores, que va forjando un tipo de relacionamiento y de interacción, así como permitiendo la participación de algunos de ellos y de tipo de participación. El poder permite observar y analizar las interacciones en conjunto, por ejemplo, en espacios cerrados, donde el acceso es restringido para varios actores como en los triángulos de hierro (Hecló, 1978), o en escenarios abiertos como en las redes de asuntos, donde se presenta como un factor disperso. Igualmente, el poder determina la forma de relacionamiento como la capacidad de influenciar o dominar (Knott y Miller, 2008) de ciertos actores en sus relaciones, como aquellos que tienen atributos ligados al liderazgo (Hochschild, 2006). Empero, el vínculo relacional o la injerencia de las ideas en el poder, radica en que estas son parte de los componentes retóricos, discursivos, legitimadores de poder que usan o instrumentalizan los actores para el mantenimiento o ejercicio de este. De igual forma, el poder puede estar relacionado con una carga o con ideas fuerzas<sup>6</sup> que adquieren y son promovidas por los

<sup>6</sup>Esta noción de ideas fuerza surge de los estudios sociológicos, no obstante, pueden brindar grandes entendimiento en el campo de las políticas y del análisis de redes.

actores o los grupos, las mismas que permiten la formación de jerarquías entre los mismos. En las perspectivas de redes las ideas fuerzas de algunos actores puede aglutinar y/o formar un tipo de redes, dando paso a privilegiar ciertos asuntos, alternativas de políticas y resultados.

#### 4. Características de la red: construyendo un vínculo causal

Con el fin de iniciar el camino hacia la construcción de un vínculo causal entre el campo ideacional (o las ideas) y las redes de políticas, en este apartado se retoman las premisas introductorias de este texto. Así, se busca aterrizar la propuesta sobre el análisis de redes que, siguiendo a Sáenz (2003: 21<sup>7</sup>), es una aproximación intelectual que permite estudiar estructuras sociales a partir de entender las formas de relacionamiento de los actores, pero también de técnicas y métodos.

La red, para Sáenz (2003), es un constructo relacional que da cuenta de un conjunto interacciones y relacionamientos entre actores y de la existencia de vínculos, de los cuales se generan patrones o las condiciones sobre las cuales se actúa, es decir, la estructura general (Sáenz, 2003). El análisis de las redes para este autor es estructural, en tanto conecta las conductas individuales de los nodos a nivel micro, así como los aspectos condicionales a nivel macro. En este sentido, el análisis estructural ubica al analista en un nivel de focalización meso, siendo la estructura la que dé cuenta de los elementos que intersecan a los actores (como el poder, el interés y las acciones), reflejando un tipo de relación y con capacidad explicativa para diferentes fenómenos (de cambio, cooperación, innovación, etc) (Dowding, 1995). La dimensión ideacional aunada a los elementos y a los actores, discutidos anteriormente, en consecuencia, generará una incidencia a nivel estructural de la red y sobre las características estructurales de la misma.

Cabe indicar que las redes no son estáticas sino dinámicas y que pueden traducirse en tipos o va-

riedades, presentando sus propias características o particularidades, por lo que, al referirse a características de la red, este escrito se refiere a una categoría de análisis en general y a un componente de la misma. Después de todo es compartida la preocupación de Dowding (1995) sobre la necesidad de crear conceptos propios y de referirse a las propiedades de la red en sí, en lugar de describir y ahondar, en mayoría, en las propiedades de sus miembros.

Para establecer un vínculo entre la dimensión ideacional y las características de la red, es necesario dialogar, primero, sobre la formación de esta. Las redes están conformadas por grupos, coaliciones o actores. Para Bresser y Jones (1998), estos grupos pueden ser identificados como unos concernientes al gobierno (agencias de gobierno y aliados) y otros como grupos meta (organizaciones individuales, actores individuales o colectivos, gubernamentales, de representación etc.). Existen otro tipo de actores como las sedes internacionales y los organismos internacionales o multilaterales (Möck, 2021; Béland y Orenstein, 2013). De igual forma, la conformación inicia por el vínculo o la relación entre actores, posicionándose como un primer paso para la existencia de la red. Las relaciones están mediadas por los intereses, acciones y poder de los grupos, quienes están incididos por ideas como estímulos normativos, cognitivos y apreciativos. Es aquí donde se puede identificar una primera incidencia de la dimensión ideacional como variable independiente, puesto que explica un tipo de acción, interés y poder del actor inmerso en la red.

Las relaciones consolidadas en patrones entablan, a su vez, la estructura de la red (Möck, 2021: 458-459). En consonancia, las ideas también moldean las relaciones creando tipos; como aquellas de índole afectiva, en donde se presentan como motivaciones y deseos; mientras que en aquellas de interdependencia o intercambio, actúan sobre los intereses. Finalmente, en relaciones donde un tipo de poder es evidente, los acuerdos sobre ciertas ideas están mediados por la injerencia o participación de más o menos actores en los procesos (como en el caso de redes corporativistas o plu-

<sup>7</sup>Una nota aclaratoria sobre la propuesta de este autor es que esta se enmarca en la propuesta del análisis de redes sociales o análisis estructural. Para este texto, la propuesta de este autor va de la mano con la intuición del estudio de la estructura.

ralistas), así como en las asimetrías entre actores respecto a estas relaciones<sup>8</sup>. Otro tipo de relaciones se resuelve en sedes o espacios neutros (como sedes internacionales, foros o con socios (stakeholders)) en las que el poder viene de la discusión sobre la posesión de un conocimiento (episteme) o de experticia que valida un tipo de asociación y (Möck, 2021: 459-460) y, por ende, de asimetría. El relacionamiento entre los vínculos (o relaciones), la estructura y las propiedades, reside en que, como ya se había problematizado, los vínculos constituyen patrones creando formas estructurales. Estas, a su vez, presentan caracterizaciones.

Ahora bien, para dialogar sobre las características o propiedades es imperativo partir del esclarecimiento de un entramado de conceptos. Estos forman parte de la vasta literatura de redes en este aspecto. De igual forma, para superar una posible confusión en el entendimiento de las características con categorías que han sido anunciadas como indicadores, mediciones, etc, también útiles en aspectos metodológicos, es necesario hacer una limitación o, en mejores términos, una diferenciación, respecto a la proveniencia de las características que se ahondarán.

En consecuencia, existen dos separaciones importantes que detonan caracterizaciones, por un lado, las concernientes a la estructura de la red y, por otro, al posicionamiento de los actores (Sáenz, 2003). La posición de los actores y las propiedades relativas a esta, muestran e indican el número de estos, el intercambio o interacciones, incluso el rol que ocupan. De allí, se desprenden categorías como la centralidad, centralización, proximidad de actores e intermediación (Wasserman, 1994; Sáenz, 2003; Velázquez Álvarez y Aguilar Gallejos, 2005). Estas categorías pueden constituir propiedades de medición o generar mediciones, de las cuales la amplia o poca existencia, genera-

<sup>8</sup>Knott y Miller (2008) establecen una tipología de relaciones al explicar su modelo de análisis de redes sociales. En consecuencia, refiere a una variedad de estas siendo de tipo transaccional, comunicacional, de penetración de los límites, instrumental o sentimental o afectiva. Esta discusión establece un grado posicional en el que se ubican los actores y sus vinculaciones.

rán atributos a las redes de más o menos centralidad, proximidad etc. Empero, en lo que concierne a lo declarado en este escrito, para la observancia de la dimensión ideacional, interesa conocer las propiedades a nivel estructural.

En este sentido, existe una clara referencia de varios autores respecto a ciertas características de la red en torno a su estructura. Rhodes (1990) menciona que la estructura puede caracterizarse por situaciones donde hay patrones de dependencia de recursos, membresía o interdependencia, que inciden en grados de mayor o menor integración o fragmentación<sup>9</sup>. Sandström (2008), refiere a la densidad como una categoría que indica el número de interconexiones; atributo compartido también por Schneider y Kenis (1991). No obstante, esta discusión se apoya de dos caracterizaciones planteadas por Bresser y Jones (1998), decantadas de la intensidad de los vínculos o relaciones entre grupos; estas son: la cohesión y la interconexión. Su utilidad relacional al hablar de procesos explicativos (como la elección de instrumentos), así como su nivel de generalización, permiten ser leídas frente a la dimensión ideacional en el lugar de variable independiente.

La cohesión es definida por los autores como el grado de compartimento de objetivos, valores y visiones del mundo, enfatizando la influencia de factores culturales (Bressers y Jones, 1998). Si bien parecería que los autores hablan de la cohesión como atributo general de las redes, el asentamiento en lo estructural radica en que, el nivel de compartimento de los objetivos es observado en una propiedad relacional entre los actores. Por lo tanto, de esta se producen patrones y las condiciones relacionales, asunciones atribuibles a especificaciones de la estructura general como categoría.

En este sentido, la dimensión ideacional entabla una relación causal, las ideas tienen una injerencia en los actores y en las relaciones entre ellos para la alineación de intereses, al formar preferencias y objetivos compartidos en colectivo. En es-

<sup>9</sup>De allí que distinga cinco tipos en un continuum con estructuras más integradas o cohesionadas o fragmentadas o dispersas. La clasificación va de entre más integradas, donde figuran las comunidades de políticas a menos donde se localizan a las redes de asuntos.

te sentido el análisis debe orientarse hacia la idea que ha permitido la unificación de objetivos, la creación de un sentido identitario o de pertenencia (*cluster*) (es decir, un elemento ideacional como variable independiente) entre los grupos que conforman la red y que ha producido sus patrones de interacciones; por ejemplo, la idea de bien común, de igualdad, etc.

Asimismo, la dimensión ideacional en el espacio interno, es decir, en la estructura forjada por estos patrones creados por las relaciones entre actores, realiza una homogenización de los intereses de la política, tendiendo hacia la consolidación sobre acuerdos arraigados en las creencias que conforman las ideas del núcleo duro de la política y legitiman determinadas acciones por los grupos, aun en términos de poder (influencia o dominación). Aquí el cuestionamiento del investigador debe ser establecido desde la necesidad de investigar el elemento ideacional (entiéndase por idea, conjunto de ideas, paradigma, narrativa o núcleo duro), que incide para que la estructura de la red muestre una determinada cohesión. En línea con lo mencionado para mantener el análisis en lo meso y sobre la estructura hace falta identificar de qué aspectos ha surgido este elemento ideacional. Es decir, si su promulgación y relevancia se debe a factores en lo macro o micro (un actor).

La interconexión, por su parte, es referida por los autores (Bressers y Jones, 1998: 219; Bressers y Toole, 2007) a los vínculos que reflejan una cantidad de contacto, relacionamiento o intercambio que, otorgan una noción de densidad (Sandsström y Carlsson, 2008). En esta propiedad, la dimensión ideacional se manifiesta en la afluencia de ideas desde los grupos conformantes. En este sentido, la interconexión satisface sus intereses ligados, o las ideas pueden figurarse en un modo programático (Kisby, 2007), fungiendo para modificar estas interconexiones y modificar el diseño de la estructura. Por lo tanto, para leer a la dimensión ideacional, se parte del supuesto de que si la estructura de la red es calificada como de interconexión evidente (densa), entonces en esta es necesario ubicar el posicionamiento que han to-

mado los grupos respecto a una idea que orienta los objetivos del contacto. Por ejemplo, si piensa sobre como las policy ideas (en sentido programático) se han plasmado en el contacto con otros actores (ideas hacen acciones) (variable independiente 1); al tiempo que puede suceder que los objetivos programáticos de la política (variable independiente 2), se puede observar una interacción entre actores (variable dependiente). Luego los actores pueden formar ideas (acciones hacen ideas) (variables independiente) que incidan en un tipo de interconexiones de la red. La dimensión ideacional, en este sentido, actúa en el nivel micro (del actor), pero replica su existencia en el nivel estructural meso, pues ha generado dinámicas entre los grupos de actores.

## 5. Conclusiones

La dimensión ideacional es amplia y dentro de la noción de ideas se relacionan una serie de mecanismos cognitivos, apreciativos, heurísticos y de filtración que inciden directamente en los actores inmersos en los procesos de políticas y en las redes de políticas. A lo largo de este escrito se ha intentado vincular la actuación de las ideas, en sus distintas formas, en varios aspectos sobre los actores. Sobre todo, la finalidad de estos abordajes ha devenido del interés de obtener elementos explicativos para que, en una última sección, se vincule causalmente a la dimensión ideacional con la estructura de la red.

Este escrito partió con el objetivo de cuestionarse sobre cómo la dimensión ideacional afecta o influye en las características de una red de política, ubicando el estudio a nivel estructural o de análisis meso. Respecto a esto se concluye que la dimensión ideacional incide en la posibilidad de determinar el grado de cohesión de una red de política. Esto debido a que la identificación de un elemento ideacional detrás los actores pueden ayudar a explicar el nivel de consenso y compartimiento de objetivos y visiones, por lo que su actuación radica al interno del actor como a nivel contextual. Igualmente, las ideas recaen de manera interna sobre los actores, motivando sus intereses, acciones y tipo de relaciones; de allí que

establezcan contactos con otros, por lo que la presencia de un tipo de idea (normativa, apreciativa, cognitiva) incide también en el nivel de interconexión de una red. Es decir, contribuye a la explicación sobre el vínculo y lo que ha motivado a generar determinado tipo de interconexión.

Sin embargo, a pesar de la influencia evidente de las ideas, su mayor complejidad de comprensión y análisis está ligada a la capacidad limitada o dificultad de medición de esta injerencia del espacio ideacional. Por esta razón, es necesario explorar mayormente a través de estudios de caso empíricos. Esto con el fin de caracterizar un tipo de ideas o de elementos ideacionales lo suficientemente relevantes para explicar su accionar en la estructura de la red. Por lo pronto, este escrito ha permitido ahondar en un primer acercamiento teórico hacia operativizar la dimensión ideacional como explicativa de varios fenómenos relacionados con las redes de políticas.

## Referencias

- Archer, M. y Tritter, J. (2000). Rational choice theory.
- Berman, S. (1998). *The social democratic moment: Ideas and politics in the making of interwar Europe*. Harvard University Press.
- Bernstein, R. J. (1978). *The restructuring of social and political theory*. University of Pennsylvania Press.
- Braun, D. y Capano, G. (2010). Introductory paper: the missing link policy ideas and policy instruments. En *Ideas, Policy Design and Policy Instruments: Casting Light on the Missing Link*. European Consortium for Political Research.
- Bressers, H. y Jones, L. (1998). The selection of policy instruments: a network-based perspective. *Journal of Public Policy*, 18.
- Bressers, H. y Toole, L. (2007). Instruments selection and implementation in a network context. En Elliadis (ed.), *Designing government*. Montreal: Mc Gill. Queens University.
- Béland, D. (2016). Kingdon reconsidered: Ideas, interests and institutions in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3):228–242. DOI: [10.1080/13876988.2015.1029770](https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1029770).
- Béland, D. y Orenstein, M. A. (2013). International organizations as policy actors: An ideational approach. *Global social policy*, 13(2):125–143.
- Coleman, W. (2001). Policy networks and policy change. En *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*.
- Critchlow, D. (2015). Policy process: Nonprofit institutions in the united states. En *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*.
- Dowding, K. (1995). Model or metaphor? a critical review of the policy network approach. *Political Studies*, XLIII:136–158.
- French, F., Shanahan, E. A., Raile, E., y McEvoy, J. (2017). *Narrative Frames and Settings in Policy Narratives*. Montana State University.
- Greenway, J., Slater, B., y Hart, S. (2007). How policy networks can damage democratic health: a case study in government of governance. *Public Administration*, 85(3):717–738.
- Haas, P. M. (1992). *Knowledge, power, and international policy coordination*. University of South Carolina Press Columbia.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Scientific Advisory Board.
- Harguindéguy, J. (2012). The uses of cognition in policy analysis: A first appraisal. *Journal of Public Administration and Governance*, 2(1). DOI: [10.5296/jpag.v2i1.978](https://doi.org/10.5296/jpag.v2i1.978).
- Hecló, H. (1978). *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*.

- Hochschild, J. (2006). How ideas affect actions. En Goddin y Tilly (eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, pp. 284–296. Oxford University Press.
- Hon, K. (2004). *Political Context, Policy Networks and Policy Change: Case Studies of Hong Kong during the Colonial Transition*. Phd Thesis University of Sheffield.
- Ingram, H. y Schneider, A. (2006). Policy analysis for democracy. *The Oxford handbook of public policy*, pp. 169–189.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. París: PUF.
- Kisby, B. (2007). Analyzing policy networks. *Policy Studies*, 28(1):71–90.
- Knott, J. K. y Miller, G. J. (2008). When ambition checks ambition: Bureaucratic trustees and the separation of powers. *The American Review of Public Administration*, 38(4):387–411.
- Koon, A. D., Hawkins, B., y Mayhew, S. (2016). Framing and the health policy process: a scoping review. *Health Policy and Planning*, 31: 801816. DOI: [10.1093/heapol/czv128](https://doi.org/10.1093/heapol/czv128).
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En Aguilar, L. (ed.), *La hechura de las políticas públicas*, pp. 79–117. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Latour, B. (1993). *We have never been modern*. Cambridge: Harvard University Press.
- Marsh, D. y Rhodes, R. (1992). *Policy networks in British politics*. Oxford Scholarship.
- Möck, M. (2021). Patterns of policy networks at the local level in Germany. *Review of Policy Research*, 38(4):454–477.
- Muñoz, N. y Rocha, M. (2015). Estudiar las políticas públicas desde múltiples perspectivas: Ideas, actores e instituciones. *Revista Políticas Públicas*, 8(2). En línea: [enlace](#).
- Parsons, W. (2007). *Las políticas públicas*.
- Peters, B. G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rhodes, R. (1990). Policy networks: A British perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 2(293). DOI: [10.1177/0951692890002003003](https://doi.org/10.1177/0951692890002003003).
- Rhodes, R. (2007). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Londres: Open University Press.
- Rueschemeyer, D. (2006). Why and how ideas matter. En Goddin y Tilly (eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, pp. 227–251. Oxford University Press.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. C. (1993). Policy Change Over A Decade or More. En *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, pp. 13–40. Boulder: Westview.
- Sandström, A. y Carlsson, L. (2008). The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance. *The policy of studies journal*, 36(4): 497–524.
- Schneider, A. e Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, V. y Patrick, K. (1991). Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. En Marin, B. y Mayntz, R. (eds.), *Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations*. Boulder: Westview Press.
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics*, 69(1):99–118.
- Stone, D. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: W. W. Norton & Company.
- Stone, D. (2009). Interest. En *Policy Paradox*, pp. 229–247.

- Sánz, L. (2003). Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes. En *Unidad de Políticas Comparadas*. CSIC.
- Termeer, C., Dewulf, A., y Biesbroek, R. (2019). A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice. *Policy and Society*, 38(2):167–179. DOI: [10.1080/14494035.2019.1617971](https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617971).
- Velázquez Álvarez, O. y Aguilar Gallegos, N. (2005). Manual introductorio al análisis de redes sociales: medidas de centralidad. *Revista Redes*, 4053. DOI: [10.13140/2.1.4053.7927](https://doi.org/10.13140/2.1.4053.7927).
- Wasserman, S. (1994). *Social network analysis: Methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weible, C. M. y Nohrstedt, D. (2013). The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change. En Araral Jr., E. (ed.), *Routledge Handbook of Public Policy*, pp. 125–137. Londres y New York: Routledge.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 24 (66).