

2016

## Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas.

Santiago Silva Jaramillo  
*Universidad EAFIT*, [ssilvaja@eafit.edu.co](mailto:ssilvaja@eafit.edu.co)

Follow this and additional works at: <http://orb.binghamton.edu/gobernar>

 Part of the [Other Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

---

### Recommended Citation

Silva Jaramillo, Santiago (2016) "Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 1 : Iss. 1 , Article 7.  
Available at: <http://orb.binghamton.edu/gobernar/vol1/iss1/7>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact [ORB@binghamton.edu](mailto:ORB@binghamton.edu).

---

# Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas.

## **Cover Page Notes/Acknowledgements**

\*Santiago Silva Jaramillo es politólogo, especialista en estudios políticos y magister en gobierno y políticas públicas de la Universidad EAFIT. Se desempeña como docente de cátedra del Departamento de gobierno y ciencias políticas de la Universidad EAFIT.

# Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas<sup>1</sup>

DOI: 10.22191/gobernar/vol1/iss1/4

**Santiago Silva Jaramillo<sup>2</sup>**  
ssilvaja@eafit.edu.co

## Contenido

1. Introducción
2. El mapeo de actores como herramienta de política pública
3. Revisando tres experiencias prácticas
4. Mapa de actores para la formulación de políticas públicas
5. Mapa de actores para evaluación de políticas públicas
6. Mapa de actores para el estudio de escenarios sociales complejos
7. Conclusiones
8. Referencias

---

Recepción: marzo 6 de 2017 | Modificación: mayo 1 de 2017 | Aprobación: mayo 19 de 2017

<sup>1</sup> Este artículo presenta resultados de la investigación desarrollada como tesis de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT-Medellín, Colombia.

<sup>2</sup> Politólogo, especialista en Estudios Políticos y magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT-Medellín, Colombia. Profesor de cátedra en Análisis y Diseño de Políticas Públicas y en Gestión y Desarrollo Local en el Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la misma Universidad. Subsecretario de Ciudadanía Cultural de la Alcaldía de Medellín-Colombia.

## **Resumen**

Este artículo revisa tres experiencias de utilización de mapas de actores para complementar esfuerzos de análisis y diseño de política pública en Colombia. Desde esta aproximación, estudia alternativas de mapeo cualitativo de actores como herramienta para comprender problemas públicos en entornos sociales complejos, formular política pública con sensibilidad para el contexto y adelantar evaluaciones de política pública desde un enfoque plural. El texto inicia proponiendo un marco teórico desde el cuál entender el mapeo y análisis de actores de política pública; a continuación, describe las tres experiencias de mapeo y finalmente, plantea conclusiones en la forma de lecciones aprendidas desde estos casos.

## **Palabras clave**

Mapa de actores, políticas públicas, problemas públicos, pluralismo, institucionalismo

## **Identifying the Protagonists: Three Experiences of Stakeholder Mapping for Public Policy**

### **Abstract**

This article reviews a few experiences of using stakeholders analysis to complement analysis efforts and public policy design. From this approach, the article studies three alternatives to a qualitative approach of stakeholders mapping as a tool for: understanding public problems in complex social environments, formulating public policy with sensitivity to social context, and developing public policy evaluations from a pluralistic approach. This text begins by proposing a theoretical framework from which one can understand the mapping and analysis of stakeholders from a public policy approach; then, it describes the three mapping experiences, and finally presents its conclusions in the form of lessons learned from these cases.

### **Key words**

Stakeholder analysis, public policy, public problems, pluralism, institutionalism

## **1. Introducción**

El uso del mapeo de actores en los tres casos que se van a presentar en el presente artículo se inscribe en la preocupación por idear enfoques locales de análisis y diseño de políticas públicas (Eslava, 2011). Asimismo, hace parte de un esfuerzo del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT de buscar innovar en la construcción de herramientas y enfoques de análisis de los problemas públicos, la economía política y alternativas de política pública de la periferia colombiana.

Así pues, este texto inicia con una revisión del marco teórico sobre mapeo de actores, respecto a metodologías de ciencia social, pero enfocado en su utilización para procesos de análisis y diseño de políticas públicas. A continuación, el artículo revisa tres casos prácticos de utilización de metodologías de mapeo de actores para tres momentos de política pública. A saber: (1) mapa de actores para la formulación de política pública, su análisis de factibilidad y la identificación de coaliciones, interés, confianza e influencia; (2) mapa de actores para evaluar una política pública desde un enfoque de reconocimiento de la pluralidad de actores “concernidos”; y (3) mapa de actores para comprender problemas públicos en contextos sociales complejos, desde un enfoque institucional, que rescate la importancia de las reglas de juego, la informalidad, y sus efectos en los jugadores.

Finalmente, el artículo presentará algunas conclusiones generales sobre la conveniencia de la utilización de mapas de actores en el análisis y diseño de políticas públicas, desde la particularidad de las tres experiencias presentadas.

## **2. El mapeo de actores como herramienta de política pública**

Este marco teórico sobre el mapeo de actores como ejercicio de política pública parte de entender el concepto de las políticas públicas como “un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público” (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008: 51). Es decir, sostiene que solo desde una visión pluralista (tanto en la comprensión de la sociedad, como de la forma de tomar decisiones y actuar del Estado) se puede utilizar los mapas de actores para comprender escenarios de política pública.

De hecho, se asume que “las políticas son escenarios donde interaccionan, compiten y cooperan por recursos, programas y legitimidad, las instancias públicas, los grupos representativos de interés y las organizaciones” (Losada, 2003: 69). De igual forma, que “consumir recursos en tareas de análisis [de los actores involucrados en el proceso] puede ser, bajo ciertas circunstancias, una acción estratégicamente útil para el tratamiento de un problema público” (Losada, 2003: 70). En efecto, la utilización del análisis de actores, sostiene Losada, supone un ejercicio tanto eficiente en términos de recursos, como necesario respecto a la construcción de legitimidad.

El mapeo de actores supone una herramienta para entender la realidad de un escenario social específico; sirve para “tomar una fotografía” de las personas y grupos que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público. Puede constituirse como el lente que permite identificar actores, intereses, recursos y estrategias de toma de decisión y acción.

Se puede entender a un “actor”, como un ente individual o colectivo, que se analiza dentro de dos dimensiones: (1) respecto a sus aportes al proceso de diseño e implementación de las políticas públicas y (2) en su impacto o incidencia en el resultado de una política pública. Así, un actor puede ser un individuo o un grupo de individuos, pero debe mantener alguna homogeneidad respecto a sus intereses y acciones alrededor de la política pública de interés. Esa homogeneidad no presupone ni la ausencia de conflictos entre los miembros de un mismo grupo, mucho menos, la completa racionalidad de las acciones de los actores en el entorno social (Ordoñez-Matamoros, 2013). De esta forma, un actor se puede entender como una entidad social o personal que busca un objetivo que, considera, es social o grupalmente deseable (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008).

Esa claridad en sus objetivos (más que la homogeneidad absoluta en sus medios o comportamientos) es la que determina su naturaleza de actor; y será el mantenimiento de esos mismos objetivos (dentro de la organización o en el individuo) lo que permitirá seguir viéndolo como un actor independiente.

Así pues, el actor, también puede verse, en este caso según Grossman, como “aquel que actúa tanto a nivel individual como colectivo” (2009: 33) en el proceso de toma de decisiones que precede y atraviesa el ciclo de las políticas públicas. Una definición que está en juego con la referencia a los “actores concernidos” de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008). Grossman (2009), por su parte, señala que un actor colectivo debe reunir cinco criterios constitutivos: (1) un sistema de toma de decisiones colectivas, (2) intereses comunes, (3) mecanismos de integración, (4) representación interna y externa y (5) capacidad de innovación.

Esta definición amplia del término “actor” se esfuerza por posibilitar el análisis amplio de protagonistas sociales y su influencia sobre el problema colectivo específico (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008). Supone una definición sustentada en una visión pluralista de las organizaciones humanas, esto es, en donde prevalecen la visión del Estado como un sistema en permanente flujo (Oszlak, 1980), la igualdad en la influencia de los grupos societales y la apertura del acceso al sistema político (Losada, 2003). El pluralismo reconoce entonces las diferencias y la diversidad de un sistema social y político específico, en donde ningún grupo puede llegar a dominar completamente a los demás y las dinámicas sociales se mueven al ritmo de la competencia de ideas y acciones de parte de todos los actores.

Asimismo, el pluralismo separa al Estado de la sociedad civil, y a la economía del poder político, al reconocer el protagonismo de diferentes actores sobre los asuntos públicos y los desempeños del mercado. En efecto, el Estado no se encuentra solo y “hay intereses de asociaciones o privados organizados [...] intereses [que] intervienen en el momento de preparación de las decisiones, [cuando] se entablan juegos de influencia y negociación, etc.” (Thoenig, 1997: 25).

El poder no se encuentra concentrado y el papel del Estado es el de regular las relaciones sociales y no someterlas hacia una dirección del bien común; en esa regulación, diferentes visiones compiten por dar sentido a la acción pública y su nivel de legitimidad y operatividad solo está determinado por su éxito a la hora de competir contra visiones contrarias por el apoyo de los demás sectores y actores sociales y políticos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

De igual forma, en el pluralismo el Estado es entendido como un conjunto de organizaciones, conformado por diferentes actores con intereses, visiones y percepciones que pueden ser divergentes y enfrentadas (Oszlak, 1980: 12). En el centro del proceso

político de toma de decisiones se encuentran los conflictos entre estos actores, cuyos intereses, recursos y estrategias resultan fundamentales para poder explicar el desempeño de los sistemas sociales y políticos desde la visión pluralista. Entender los sistemas políticos y las relaciones sociales desde el pluralismo permite entonces determinar empíricamente quien tiene y quien no tiene poder (Weible, 2006).

En esta visión pluralista de la sociedad y de la acción estatal, las políticas públicas son entendidas como “una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones” (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008: 36).

En efecto, “las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición” (Lahera, 2004: 7). La competencia entre actores por determinar los resultados sociales en un sistema pluralista se vincula con las discusiones sobre la forma como el gobierno atiende los problemas públicos. Esta competencia determina en buena medida las dinámicas de apoyo u oposición a diferentes alternativas de política que se encuentran en el inventario de soluciones a la mano de los tomadores de decisión (Silva, 2015).

De igual forma, en tanto “toda sociedad tiene un debate sobre sí misma”, los mismos problemas públicos también hacen parte del repertorio de discusión pública en la que se ven involucrados los actores. Al punto que se puede decir que el hecho de “que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de las políticas públicas es de la esencia de la democracia” (Lahera, 2004: 13).

Así pues, un entorno social de política pública ve la participación de actores públicos y privados. Los primeros son constitutivos de las políticas públicas, y se pueden identificar como las organizaciones e individuos político-administrativos gubernamentales, administrativas y judiciales de un país, una región o una localidad, con la capacidad legal de estructurar cualquier sector de las sociedades a través de decisiones dotadas de autoridad (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008: 61).

Al igual que los actores públicos, los actores privados participan de la contribución y estructuración de los espacios de política pública, sin que esas interacciones impliquen necesariamente algún tipo de control gubernamental. Se pueden distinguir entonces tres tipos de actores privados –en términos generales– en los contextos de políticas públicas (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008): (1) los grupos-objetivo (la población que directa o indirectamente está causando el problema público con su comportamiento), (2) los beneficiarios finales (la población a la que el problema público afecta directamente y que se verían beneficiados con su solución), y (3) los grupos terceros (la población a la que, sin que el problema o la política les afecte directamente, tienen intereses o se sienten de algún modo afectados por el problema o por la política).

En este escenario (donde colisionan intereses, recursos e ideas diferentes) no es extraño que se produzcan conflictos y discusiones sobre las prioridades públicas y gubernamentales (agenda) y las maneras de atenderlas. De hecho, resulta bastante común que existan “bajos niveles de consenso previo en torno al problema y las soluciones, y la imposibilidad de generar coaliciones frente a intereses claramente dominantes, los cuales pueden bloquear la necesidad de cambio que pueda impulsar el nuevo capital de información disponible” (Losada, 2003: 71). En efecto, la conversación pública se configura como el espacio social donde “interactúan los actores e instrumentos por medio

de preguntas y respuestas que dan forma a los asuntos prioritarios y a las decisiones que orientan las intervenciones del Gobierno” (Eslava, 2011: 97).

De esta forma, las soluciones formuladas por cada actor suponen el medio de comunicación con el resto de actores, la base de su interacción y la naturaleza de su competencia y confrontación en el escenario de política pública. El esfuerzo analítico de identificar, comparar y consensuar posiciones, puede servir como herramienta de encuentro y reducción de costos de cooperación entre actores (Losada, 2003), pero sobre todo supone una aproximación importante para prever desenlaces, construir legitimidad y entender mejor las interacciones entre los actores en un escenario social específico.

El análisis de actores puede entenderse como un ejercicio que busca reducir los costos para construir relaciones de consenso político alrededor de problemas y soluciones públicos; es decir, el estudio de las dinámicas de actores y sus interrelaciones también supone un esfuerzo por alcanzar consensos sociales sobre política pública. De hecho, “el análisis puede funcionar como un instrumento para generar confianza entre los diferentes actores” (Losada, 2003: 71).

Esta confianza se configura en tanto el proceso de construcción del mapa puede mejorar el conocimiento de los beneficios y perjuicios para cada actor de las diferentes soluciones, mientras aumenta su comunicación, su intercambio de información y la posibilidad de alcanzar consensos. En efecto, el análisis de actores “permite atraer a otros actores a influir sobre su percepción del valor de las soluciones impulsadas” (Losada, 2003: 71). Lo anterior, por supuesto, sin desconocer la importancia del conflicto para el desarrollo de ideas en una democracia, y mucho menos, sin dejar de reconocer que las discusiones enfrentadas de posiciones e ideas resultan cruciales para la construcción de agenda, la inscripción de problemas y la selección de soluciones (Eslava, 2011: 101).

El análisis de mapas de actores suele buscar entonces establecer las acciones y las relaciones de los *stakeholders* respecto a sus niveles de compromiso, participación, resistencias, empoderamiento y coaliciones (Arango – Gallego, 2014). Es decir, se centra en “mapear”, en términos generales, el interés, el poder, la posición y las estrategias de interacción de los actores. Supone “a vital tool for identifying those people, groups and organisations who have significant and legitimate interests in specific issues” (UN-Habitat, 2001: 22).

Ahora bien, puede identificar personas, grupos y organizaciones que son importantes tener en cuenta, en tanto influyen o son afectados directamente por la forma de entender un problema, de escoger su solución, de implementarla en el escenario social y de evaluarla. Así, el análisis de actores va más allá de solo identificar a grupos para analizar las interacciones declaradas y no declaradas en relación a la política, al igual que su naturaleza y grado de su organización o habilidad de movilizarse detrás a propósitos comunes (Arango – Gallego, 2014).

De hecho, se puede decir que una buena parte de los ejercicios de mapeo de actores para un proceso de política pública (aunque no exclusivamente) se centran en determinar algunas características generales de actores. A saber: poder, organización, intereses, e identificación de tensiones.

Por poder, suelen entender la influencia (formal o informal) que tiene un actor para promover ideas o comportamientos en otros actores; la capacidad de resonancia, es decir, su posibilidad de hacer “ruido” y la magnitud de ese “ruido” en el escenario social; y la confianza y las relaciones que tienen con otros actores como posibilidad de intermediación. Por organización, se revisa el nivel de cohesión interna y cohesión de decisiones y acciones



y la centralización de las discusiones internas; y la representatividad, entendida como su nivel de reunión de intereses y poblaciones.

Por intereses, se suele entender el grado de importancia que un actor le da a un tema específico; la visión entendida como la versión del problema público que tienen, sus causas y posibles alternativas solución; su percepción respecto a una política operante y los actores involucrados; y los intereses particulares del actor respecto a sus dinámicas individuales o grupales. Por identificación de tensiones, se revisan los conflictos y acuerdos entre los actores, las coaliciones temáticas o coyunturales y los enfrentamientos, estudiados sobre las interacciones, las relaciones, los intereses y los territorios (Silva, 2015).

Finalmente, el análisis de actores también puede, desde un enfoque institucional de análisis de política pública, buscar entender las reglas y el contexto que delimitan (incentivando o desincentivando) comportamientos, relaciones e interacciones de los actores en la Arena de Acción (Ostrom – Polski, 1999), para luego analizar la naturaleza de los actores involucrados (sus recursos, repertorio de acciones, interés, intereses e influencia en el problema específico), y finalmente, estudiar el entorno de política, las tensiones que surgen de las interacciones y las dinámicas de cooperación o conflicto entre los participantes.

### **3. Revisando tres experiencias prácticas**

A continuación, se presentan tres experiencias prácticas de utilización de análisis de actores para ejercicios de política pública. Aunque desde metodologías distintas, estas experiencias comparten la preocupación –señalada en la primera sección de este artículo– por reconocer la pluralidad del escenario social, la importancia de aproximarse desde enfoques cualitativos de análisis y su afán por sustentar su metodología en la identificación y análisis de actores.

### **4. Mapa de actores para la formulación de políticas públicas**

En el año 2011, el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT participó de la propuesta de investigación y emprendimiento de política pública desde la construcción de un “Mapa de actores para la construcción de una política pública de trabajo decente en Medellín” (Centro de Análisis Político, 2012). La metodología utilizada se sustentó en dos niveles de análisis, las preguntas cualitativas a actores importantes y el levantamiento de datos cuantitativos en encuestas a estos actores.

La técnica del mapeo de actores utilizado para este análisis se inscribe en el conjunto de instrumentos que el Banco Mundial denomina Análisis de interesados -*Stakeholder Analysis*-, definido como “una metodología sistemática que usa datos cualitativos para determinar los intereses e influencia de diferentes grupos en relación con una reforma” (World Bank, 2003: 49). Este análisis se utiliza para un momento predecisional de la política pública y que puede complejizarse a medida que se toman decisiones y se emprenden acciones (Centro de Análisis Político, 2012).

Ahora bien, la pertinencia del instrumento propuesto por el Banco Mundial reside “en la posibilidad de tener información respecto a acciones privadas que suscite el proceso de la política, así como en materia de niveles de compromiso, participación, resistencias, empoderamiento y coaliciones” (Centro de Análisis Político, 2012: 172). Su enfoque centra la atención en la recolección de variables cualitativas y percepciones y preferencias de los

actores involucrados. La utilidad de esta herramienta se explica en su capacidad para distinguir quiénes y cuáles son las comunidades de influencia que pueden apoyar u oponerse a la política pública en el momento pre-decisional, e intentar dilucidar la mejor manera de abordarlos en la discusión pública alrededor del asunto en cuestión. Busca ser a la vez diagnóstico y guía de relacionamiento. Es decir, da cuenta de las características, preferencias, intereses y percepciones de los actores involucrados y de igual forma recomienda maneras en las cuales los emprendedores de política deben tratar las discusiones o influir en las agendas de cada uno de los actores para construir consensos sociales.

Luego de identificar los actores más relevantes para el escenario de política pública<sup>3</sup>, el mapeo inicia con la cualificación de los actores de acuerdo con características consideradas relevantes. En este caso, la influencia, la confianza y el interés, permitiendo así “visibilizar aquellos actores que tienen poder en la toma de decisiones, interés en la problemática, y que generan un grado de confianza con respecto a los demás participantes del proceso” (Centro de Análisis Político, 2012: 173).

La elaboración e interpretación de los mapas se ciñe al plano cartesiano, también denominado sistema de coordenadas rectangulares, que permite distribuir la muestra en cuadrantes. Por ejemplo, para el caso de influencia y confianza, el procedimiento consiste en cruzar las variables en un gráfico de dispersión cuyas líneas se trazan de acuerdo con los promedios de influencia en el eje vertical y de confianza en el eje horizontal (Ver Tabla 1).

**Tabla 1.** Cruce de variables en mapa de actores.

Cuadrante I - Influencia, + Confianza	Cuadrante II + Influencia, + Confianza
Cuadrante III - Influencia, - Confianza	Cuadrante IV + Influencia, - Confianza

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Análisis Político (2012).

De esta forma, los actores más importantes para el proceso de construcción de una política pública suelen hallarse en el cuadrante II, donde coinciden los niveles de influencia y de confianza superiores al promedio. La ubicación en los demás cuadrantes supone diferentes retos respecto a los actores para la política; es decir, puede detallar situaciones de desequilibrio en influencia y confianza de algunos actores sociales respecto a otros. Para el caso del mapa de actores de la política de trabajo decente de Medellín, el actor con más influencia y confianza del sistema fueron los empresarios de la ciudad, convirtiéndolos en un protagonista de las discusiones; de igual forma, un actor que resultaba importante en la promoción de la política, los sindicatos, se ubicó en el cuadrante III, con grados comparativamente bajos de influencia y confianza, representando un reto para los promotores de la política.

Ahora bien, en primer lugar, las preguntas cualitativas utilizadas para recolectar la información buscan detallar las percepciones del problema público, el entendimiento de los conceptos relevantes, el interés en las causalidades, las alternativas de solución identificadas y las relaciones establecidas y percibidas con y entre los demás actores. Para esto se realizaron preguntas sobre datos objetivos (y la percepción subjetiva que los actores

<sup>3</sup> Este ejercicio se realiza con un primer grupo seleccionado de expertos en el tema y se va validando o ajustando en el camino de las consultas con los mismos actores entrevistados.

tienen de ellos, una aproximación para medir la disposición a “exagerar” o “minimizar” un problema), y sobre asuntos de agenda.

En términos de las calificaciones cualitativas, este ejercicio de mapa de actores se interesa por tres variables principales. A saber: la influencia percibida, la confianza y las relaciones de los actores relevantes para la política pública. Centrándose en la formulación, el mapa buscaba determinar los actores que eventualmente apoyarían, se opondrían o serían indiferentes a la política (en efecto, la cuarta variable fue “interés”), y los niveles de influencia, confianza y relaciones que podría llegar a desplegar cada uno para cuidar de su posición respecto a la política (Centro de Análisis Político, 2012)

La recolección de la información se llevó a cabo a través de entrevistas a profundidad con los actores concernientes. Estas entrevistas buscaban establecer el nivel de interés en el problema público (en este caso, el Trabajo Decente en la ciudad de Medellín), la influencia que otros actores percibían, la confianza que otros actores reconocían y las relaciones que cada actor tenía establecidas en ese escenario social. Las tablas 2, 3 y 4 presentan una elaboración propia basada en el trabajo de Centro de Análisis Político y dan cuenta de las matrices utilizadas para recolectar información en la investigación. A saber: interés, influencia y confianza, y relación, respectivamente.

**Tabla 2.** Matriz de interés.

Tema	Puesto
Salud	
Educación	
Trabajo decente	
Seguridad	
Movilidad	

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Análisis Político (2012).

**Tabla 3.** Matriz de influencia y confianza.

Muestra	Calificación de influencia	Calificación de confianza
Gremios		
Funcionarios		
Concejales		
Empresarios		
No institucionales		
Académicos		
Sindicatos		
Instituciones		
ONG		
Control Social		

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Análisis Político (2012).

**Tabla 4.** Matriz de relación.

Muestra	Calificación de relación
Gremios	
Funcionarios	

Concejales	
Empresarios	
No institucionales	
Académicos	
Sindicatos	
Instituciones	
ONG	
Control Social	

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Análisis Político (2012).

El trabajo adelantado alrededor del mapa de actores para la construcción de la política pública de Trabajo Decente en Medellín permitió a los promotores de la discusión social de política en la ciudad contar con un panorama más claro sobre las fuerzas políticas y sociales que apoyaban, se oponían o eran neutrales a su emprendimiento de política (Centro de Análisis Político, 2012). De igual forma, proveyó información sobre las percepciones y visiones, las relaciones y el poder de acción de cada uno de los actores concernidos del escenario social y el problema público. A partir de la publicación del estudio se constituyó una guía de acciones para inscribir al trabajo decente –y la política pública que se promovía– en la agenda local, alineando actores e intereses, y diseñando mensajes que apelaran a sus ideas y percepciones del problema.

## 5. Mapa de actores para evaluación de políticas públicas

En el año 2011, el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM) presentó a la ciudad el informe de evaluación plural de Presupuesto Participativo (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2011). El ejercicio se basaba en la metodología de “Evaluación plural” propuesta por Joan Subirats e implicaba una apuesta por identificar e involucrar a los actores concernidos por la política en el ejercicio evaluativo (Subirats, 1995).

La Evaluación Plural busca incluir a los actores relevantes de una política en el proceso de evaluación de sus resultados sociales (Subirats, 1995). El enfoque plural sostiene que es necesario tomar en consideración los valores y opiniones particulares de los actores participantes en la construcción de la política, ya que la participación de estos en el proceso de evaluación permite visibilizar las tensiones, que no permiten otros métodos de evaluación (más enfocados en el impacto, por ejemplo).

Así, la Evaluación Plural busca alimentar una visión integral de la política pública, sus resultados y sus perspectivas en el escenario social en el que fue implementada y está siendo evaluada. Se preocupa sobre todo por el “aprendizaje social”, por encima del cumplimiento exhaustivo de indicadores y metas de gestión (Subirats, 1995). Es decir, por la identificación de ineficiencias en términos sociales, problemas de apropiación de la política o dificultades de implementación en el territorio. El enfoque reúne actores, escucha sus opiniones y preocupaciones e intenta conciliar las visiones diferentes en una apuesta integral por mantener, rediseñar o eliminar la política pública. Así, se sustenta en la idea de ver la evaluación como herramienta de consenso entre los diferentes actores (Subirats, 1995).

Utilizar este enfoque para la evaluación de política pública implica, por supuesto, la construcción de un mapa de actores de afectados (o concernientes) de la política y el

problema público correspondiente. En efecto, en tanto el ejercicio de evaluación busca la integralidad de los actores sociales relevantes para el escenario social, el trabajo de análisis supone la identificación de actores inicial al estudio.

Así pues, el esfuerzo del Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín buscó

Evaluar desde un enfoque plural los puntos de disenso que se presentan al interior del programa [Presupuesto Participativo]. La metodología buscaba hacer visibles las tensiones para encontrar nuevos puntos de equilibrio que permitan resolver y asegurar el éxito de la política (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2011).

En efecto, esta preocupación por identificar tensiones entre actores, puntos de encuentro conflictivos o cooperativos da cuenta de las dinámicas de actores que acompañan la política evaluada y puede llegar a proveer una visión más integral de las dificultades reales a las que se enfrenta la política en el territorio y en el marco de organizaciones en donde se implementa.

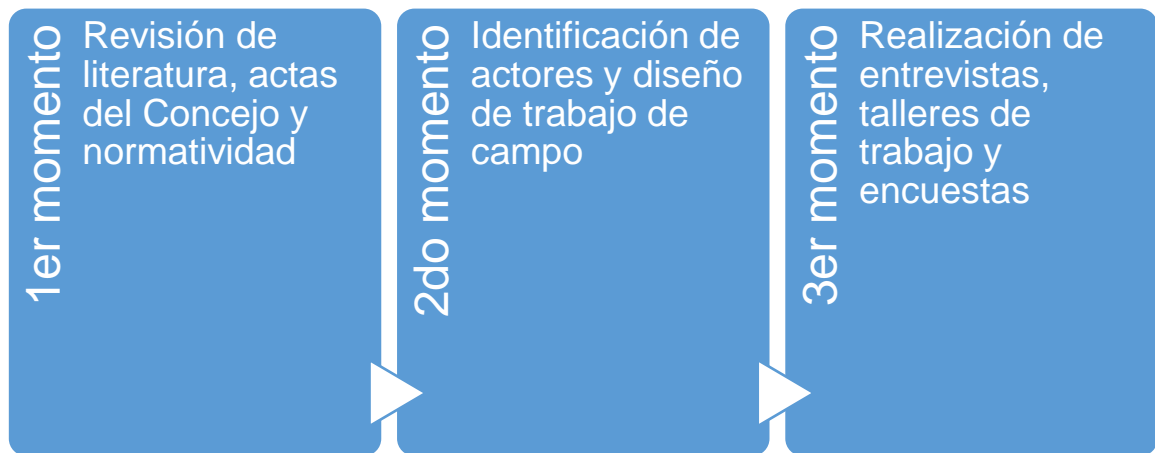
Ahora bien, ante la falta de un trabajo de mapeo de actores previo al ejercicio de evaluación –un ideal pocas veces logrado en las políticas públicas locales– el equipo del Observatorio de Políticas Públicas del Concejo realizó una revisión documental, que incluía actas de sesión del Concejo Municipal, algunas experiencias internacionales –como el programa de presupuesto participativo en Sao Paulo, Brasil– y literatura nacional sobre presupuesto participativo, y la normatividad vigente que regía sobre el programa (Concejo de Medellín, 2013).

Este paso pretendía dar un soporte inicial a la identificación de tensiones en una perspectiva comparada. Es decir, encontrar dificultades en otras experiencias de programas similares que dieran algunas pistas iniciales sobre dónde poner la lupa en el ejercicio de evaluación en desarrollo en el caso de Medellín.

De igual forma, particularmente al revisar actas del Concejo Municipal, la literatura nacional y la normatividad, la investigación del OPPCM buscaba establecer actores concernidos en el escenario de Presupuesto Participativo en Medellín, y poder construir un mapa inicial desde el cual planear las entrevistas, los grupos focales y las encuestas que alimentarían el trabajo de campo. Por supuesto, la evaluación del Observatorio también partía de la construcción de un diagnóstico en términos cualitativos –al revisar normatividad y literatura referente–, y cuantitativos, incluyendo presupuestos, proyectos y ejecución del programa.

Una vez construido el diagnóstico e identificados los actores concernidos en el contexto de evaluación del programa de Presupuesto Participativo –los participantes más recurrentes en los debates del Concejo sobre el tema fueron los primeros en identificarse–, el ejercicio realizó entrevistas a profundidad con expertos en el tema de la ciudad, encuestas a los concejales de Medellín, entrevistas a funcionarios de las secretarías de gobierno concernidas, entrevistas personalizadas por casos a ediles de dos comunas, talleres grupales con delegados barriales de Presupuesto Participativo, y talleres grupales con líderes de Juntas de Acción Comunales de dos comunas de la ciudad. Un resumen de los pasos seguidos por la investigación se presenta en la Ilustración 1.

**Ilustración 1.** Resumen metodológico de la Evaluación Plural del Presupuesto Participativo en Medellín.



Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (2011).

Ahora bien, en tanto la identificación de actores, el Observatorio aplicó dos criterios a la hora de escogerlos, en términos de lo que implicaría en trabajo de campo y enfoque de investigación. El primero, los actores según su pertinencia formal en el proceso e implementación de la política. Es decir, las autoridades administrativas públicas y políticas que se relacionaban con el Presupuesto Participativo en la ciudad, como las secretarías encargadas de su implementación, y los concejales de Medellín. El segundo, de acuerdo a su participación informal o efectiva en las dinámicas asociados al programa de Presupuesto Participativo, como los delegados del programa, los ediles y los presidentes y miembros de las Juntas de Acción Comunal (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2011).

Así, se intentó dar cuenta de la preocupación de Subirats (1995) por incluir a los actores concernidos y aquellos que podrían explicar la aparición de tensiones en la implementación de la intervención pública en cuestión. De igual forma, se enfocó el análisis de esas tensiones entre actores y dinámicas complejas en el escenario de política pública, desde la idea de “aprendizajes sociales” del mismo autor catalán, en donde la preocupación va más allá de los resultados “visibles” del programa, en términos de indicadores y metas, e intenta recoger experiencias, visiones y percepciones de los actores respecto a las consecuencias de la política en el territorio.

El trabajo del OPPCM fue presentado y debatido en sesión del 15 de noviembre de 2013 en el Concejo de Medellín, sirviendo de espacio para evaluar las oportunidades y desafíos que el programa de Presupuesto Participativo tiene en la ciudad (Concejo de Medellín, 2013). El enfoque en los actores concernidos permitió identificar a personas y grupos relevantes que pudieron dar sus opiniones sobre la política, ampliando el alcance de la evaluación y planteando una hoja de ruta apegada a un mapa de actores sobre las reformas necesarias identificadas en el ejercicio evaluativo.

## 6. Mapa de actores para el estudio de escenarios sociales complejos

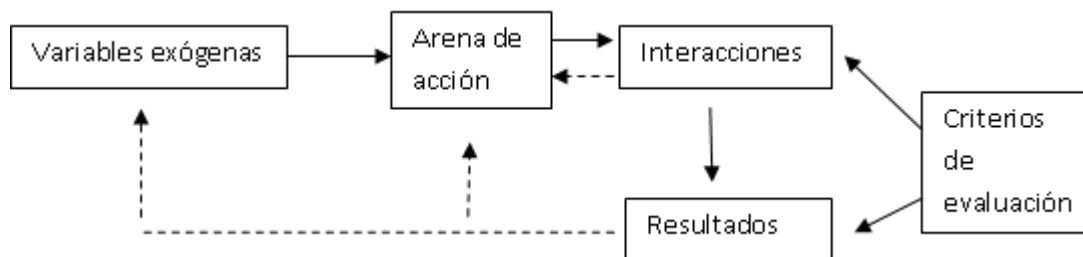
Durante el año 2013, el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT adelantó, con recursos del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias-, la investigación “Estudios de corrupción en la contratación pública y cooptación de las regalías del oro en Antioquia, Córdoba y Bolívar”, cuya principal publicación fue “Oro como fortuna: instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana” (Eslava, 2014). Su aproximación a la construcción de un mapa de actores se sustenta en una apuesta de análisis institucional, cuya preocupación –sumada, como en las anteriores experiencias a conocer relaciones, interacciones, visiones y percepciones de los actores– se centró en las reglas de juego que en el escenario social determinan el comportamiento de los jugadores (Eslava, 2014).

Esta apuesta por entender las reglas del juego social permite determinar dinámicas sociales más complejas en donde las interacciones no necesariamente se pueden identificar desde variables fácilmente observables. El enfoque institucional proporciona una visión mucho más completa del análisis de actores y mejora las posibilidades de no solo identificar actores concernidos, sino entender en detalle sus motivaciones y las causas de sus comportamientos e intereses.

Ahora bien, la investigación partió de las ideas de Elinor Ostrom, que busca explicar la manera como las instituciones (entendidas como las reglas de juego de un escenario social) influyen el comportamiento de los actores (Eslava A. , 2014). En este sentido, Ostrom desarrolló el marco de análisis *Institucional Analysis and Development* (IAD), el mapeo de actores de la investigación se sostuvo sobre un análisis de IAD al escenario social minero en municipios auríferos de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Bolívar.

Así pues, Ostrom sostiene que para analizar el juego social, se debe responder una serie de preguntas referentes a los componentes universales del juego, en donde se incluya a los jugadores, sus movimientos, los resultados disponibles, el orden de las decisiones y cómo valoran los jugadores los movimientos y los resultados de las interacciones (Ostrom, 2009, pág. 6). De igual forma, determinar las variables exógenas, esto es, el contexto físico, los atributos de comunidad y las reglas en uso del escenario social y el juego de política bajo análisis.

### Ilustración 2. IAD de Ostrom



Fuente: Elaboración libre con base a Ostrom y Polski (1999).

El marco de análisis que propone Ostrom se concentra en el espacio denominado “arena de acción”, en donde dos elementos (a saber: participantes y situación de acción) interactúan mientras son influenciados por variables exógenas y producen resultados que también influyen a los participantes y a la situación de acción. Los criterios de

evaluación se utilizan para juzgar el desempeño del sistema bajo análisis según los patrones de interacción y los resultados que genere.

Así pues, se pueden identificar siete pasos para la aplicación de IAD a un análisis de política pública (Ostrom & Polski, 1999):

1. Definición de los objetivos del análisis de política y la aproximación analítica.
2. Análisis de las condiciones físicas o materiales.
3. Análisis de los atributos de comunidad.
4. Analizar las reglas en uso de la arena de acción.
5. Integrar el análisis. Evaluar comportamiento esperado de actores.
6. Análisis de los patrones de interacción.
7. Analizar los resultados. Retroalimentar el sistema.

El análisis institucional de políticas públicas se centra en la preocupación por las reglas, los jugadores y el juego. Identifica actores, establece las reglas de juego y describe el escenario y las estrategias que cada actor acoge en la consecución de sus objetivos (Eslava, 2011). Así, concentra su esfuerzo en entender las reglas de juego que explican los incentivos a los que responde el comportamiento de los actores concernidos en un escenario social específico.

Los actores resultan de particular interés para este enfoque en tanto la comprensión de sus procesos de toma de decisiones. De esta forma, Ostrom propone tener en cuenta los recursos, las valoraciones o preferencias, el procesamiento de información y los procesos de selección en que se compromete cada uno de ellos. Ahora bien, los recursos se entienden como la influencia efectiva que cada actor puede tener sobre la toma de decisiones; las valoraciones o preferencias son los objetivos de cada actor desea conseguir en una situación específica; el procesamiento de información se refiere a la cantidad y calidad de la información sobre la situación de acción con la que cuenta un actor; y los procesos de selección utilizados por los actores representan su toma de decisiones y emprendimiento de acciones en la situación de acción. Bajo este enfoque, los actores pueden ser corporativos o individuales y se encuentran caracterizados por este conjunto de variables señalado por Ostrom (Eslava, 2014: 234).

En el libro “Oro como fortuna: instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana” (Eslava, 2014), se pretende lograr el mapeo de la economía política de las zonas mineras de la periferia colombiana. De esta forma, se plantea el escenario de extrema complejidad, pero también de muchas oportunidades de desarrollo, de las zonas mineras de Colombia.

Por supuesto, como parte de este trabajo, se presenta una idea de “actores en contienda” respecto a la arena de acción de la minería aurífera en el territorio (Eslava, Silva, Tobón, & Vélez, 2014). Este ejercicio combina la construcción de un mapa de actores, donde se caracterizan la influencia, la confianza y la posición de los actores concernidos, y se añadió a una elaboración del análisis del IAD para la región minera. Así, se establecieron, a través de un trabajo de campo que incluía entrevistas, encuestas y economía experimental, un mapa de los actores locales y extra-locales de las zonas mineras.

Respecto a las características de los actores concernidos, “se asume que quienes ostentan mayor nivel de influencia y mayor nivel de confianza son los protagonistas de la



toma de decisiones y tienen en sus manos la posibilidad de mantener el estado de cosas” (Eslava, 2014: 50). Aun así, esta posición como protagonistas de la toma de decisiones también los establece como los principales responsables de concebir dinámicas cambiantes en la generación y distribución del poder económico y político en el territorio. De igual forma, las estrategias de protección de intereses particulares y utilización de influencia y confianza suelen estar delimitadas por las reglas de juego del escenario.

Por supuesto, este escenario presenta el reto de actores que, aunque tienen alta influencia en los procesos de toma de decisión locales, son percibidos con bajos niveles de confianza. Y de igual forma, señala la situación de actores con altos niveles de confianza, pero baja influencia en las decisiones de la localidad (Eslava, 2014).

Así pues, el siguiente paso del análisis supuso integrar el mapa de actores de influencia y confianza al marco general del IAD, que se encuentra más centrado en la identificación de las “variables exógenas” de la arena de acción del escenario en cuestión, y la relación que éstas delimitan entre los actores (Eslava, 2014). Los resultados permiten la identificación de actores y la descripción de sus interacciones en la arena de acción, los cambios en sus estrategias que algunas variables exógenas y sus interacciones en la arena producen y la influencia que las reglas en uso y los atributos de comunidad mantenían sobre su comportamiento general.

## **7. Conclusiones**

El análisis de actores puede entenderse como un esfuerzo por reducir los costos para construir relaciones de consenso de problemas y soluciones públicas. Así, “el análisis puede funcionar como un instrumento para generar confianza entre los diferentes actores” (Losada, 2003: 71). Esta construcción de confianza entre los actores concernidos se puede entender en tanto el proceso de construcción del mapa puede aumentar el conocimiento sobre los beneficios y perjuicios que podría reportarle a cada actor las diferentes alternativas de soluciones, mientras mejoran sus canales de comunicación, e incluso, pueden llevar a construir consensos sociales sobre problemas públicos y la manera de abordarlos. En efecto, el análisis de actores “permite atraer a otros actores a influir sobre su percepción del valor de las soluciones impulsadas” (Losada, 2003: 71).

El interés que un tema despierta en un actor puede determinar su posición, su movilización y en buena medida, su comportamiento a la hora de discutir y actuar en un escenario social específico. El mapeo de actores puede resultar un ejercicio importante en las etapas previas de la construcción de política pública y proveer información relevante sobre visiones, percepciones, tensiones y conflictos entre actores concernidos en un momento “pre-decisional” de la política (Eslava, 2011).

Los mapas de actores de política pública constituyen una herramienta de toma de decisiones respecto a otros aspectos que explican el comportamiento de los actores en un escenario social específico. En efecto, da cuenta de la situación de movilización, la influencia o el poder y el interés y los intereses particulares de los actores respecto al problema pública o a la intervención efectiva o pretendida del Estado. Esta información se vuelve particularmente relevante para la toma de decisiones de los emprendedores de política y los funcionarios encargados de su implementación, en su relacionamiento con actores relevantes y poblaciones importantes del escenario social.

De igual forma, el mapeo de actores puede cumplir un papel importante más allá de la construcción de un diagnóstico de interés e influencia de las personas, grupos y

organizaciones relevantes para la política pública. Así, la construcción de un mapa de actores puede servir para incluir percepciones y visiones divergentes en la convergencia que se supone, debe reconocer una política pública desde un enfoque pluralista; al crear conciencia sobre problemas públicos, mejorar el reconocimiento para la misma política e incluso, alinear intereses alrededor de la defensa de un esfuerzo y producto colectivo; y de igual forma, reconocer las diferencias entre las formas de relacionamiento que se pueden establecer en el marco de la política, entre los diferentes actores encargados de implementar y evaluar la misma política pública.

Las tres experiencias recogidas en este texto comparten elementos teóricos similares. En efecto, se preocupan por identificar a los actores concernidos de un escenario social, conocer su posición, interés e intereses particulares alrededor de un problema social o una política pública específica, y calcular sus recursos, influencia y confianza, y entender las estrategias grupales o individuales, las relaciones y las interacciones entre los actores. Los anteriores elementos –en grados de interés variados y con enfoques diferentes, por supuesto– constituyen la base de cualquier ejercicio de análisis y mapeo de actores.

El enfoque institucional de análisis de políticas públicas ofrece un complemento importante a esta aproximación de mapeo de actores. Así, aporta la preocupación por explicar de una forma más clara los comportamientos y las interacciones de los actores, al pretender identificar las reglas de juego que delimitan, incentivando o desincentivando, los comportamientos de los actores en el escenario social bajo análisis.

Los ejercicios de mapeo de actores sirven para diagnosticar las relaciones de los tomadores de decisión, las fuerzas vivas y los grupos problema de un entorno social específico, y se configura como una herramienta fundamental para lograr consensos, planear estrategias e intervenir en situaciones complejas entendiendo realmente las dinámicas locales. De igual forma, entender las diferentes percepciones y relaciones entre los actores puede ayudar a construir esfuerzos de relacionamiento entre los emprendedores de política en un contexto específico, al reunir elementos de diagnóstico cercano a la realidad local y comprensiva de los entornos sociales.

## 8. Referencias

Arango, C. – Gallego, L. (2014). "Mapa de actores". En: J. Giraldo – A. J. Rendón – G. Duncan (Eds.). *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*. Medellín: Empresa para la Seguridad Urbana (ESU) - Universidad EAFIT - Alcaldía de Medellín.

Duncan, G. – Rendón, A. – Giraldo, J. (2014) *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*. Medellín: Empresa para la Seguridad Urbana (ESU) - Universidad EAFIT - Alcaldía de Medellín.

Centro de Análisis Político. (2012). "Mapa de actores para la construcción de una política pública de trabajo decente en Medellín". En: J. Rosado – L. Tobón. *Medellín construye trabajos decentes*. Medellín: ENS - OIT - Alcaldía de Medellín.

Concejo de Medellín. (2013). "Acta 365". Medellín: Concejo de Medellín.

Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas*. Medellín: Fondo Editorial - Universidad EAFIT.

Eslava, A. (2014). *Oro como fortuna: instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín: Universidad EAFIT - Colciencias.

Eslava, A. – Silva, S. – Tobón, A., – Vélez, S. (2014). "Oro sin sangre basado en la confianza. Ideas para la nueva economía política de la minería aurífera en Colombia". En: *Ópera*, No. 14 (enero-junio), pp. 119-135.

Grossman, E. (2009). "Actor". En: S. P. L. Boussaguet, et al., *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Franco, R. – Molina, J. (Eds.). (2004). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila srl.

Losada, A. (2003). "Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión". En: *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 2, No. 2, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 63-81.

Ordoñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ostrom, E. (2009). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

Ostrom, E., – Polski, M. M. (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. Indiana University: By authors.

Oszlak, O. (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". En: *Documentos de Estudios CEDES*, Vol. 3, No. 2, Buenos Aires, pp. 1-38.

Silva, S. (2015). "Análisis de actores". En: S. Leyva (Ed.). *Análisis de Política Pública Poblacional. La juventud: Crisis, cambios e innovación*. Medellín: Universidad EAFIT.

Subirats, J. (1995). "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación". En: *Gestión y Política Pública*, Vol. 4, No. 1 (enero-junio), Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 5-23.

Subirats, J. – Knoepfel, P. – Larrue, C. – Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Thoenig, J.-C. (1997). "Política pública y acción pública". En: *Gestión y Política Pública*, Vol. 6, No. 1 (enero-junio), Fontainebleau, INSEAD, pp. 19-37.

UN-Habitat. (2001). *Tools to support participatory urban decision making*. Nairobi: UN-Habitat.

VV.AA. "Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín". (2011). En: *Informe de Presupuesto Participativo*. Medellín: Universidad EAFIT - Universidad de Medellín.

Weible, C. (2006). "An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy". En: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 1 (enero-junio), Oxford University Press, pp. 95-117.

World Bank. (2003). *A users guide to poverty ando social impact analysis*. Washington: World Bank.