

Mapeo de la influencia de las partes interesadas

Marzo 2005



International
Institute for
Environment and
Development

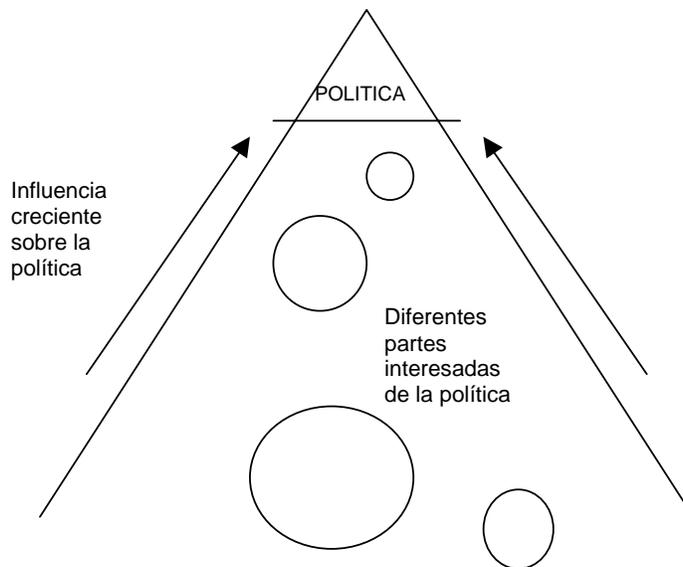
James Mayers (james.mayers@iied.org) y Sonja Vermeulen (sonja.vermeulen@iied.org) han elaborado la presente herramienta, en base a trabajo en el sector forestal y de uso de la tierra

Resumen

Mapeo de la influencia de las partes interesadas es una herramienta para examinar y exponer visualmente la influencia relativa que diferentes personas y grupos tienen sobre la toma de decisiones. El presente trabajo describe un enfoque para llevar a cabo esto y presenta varios ejemplos de su uso.

¿Qué es el mapeo de la influencia de las partes interesadas?

Pueden usarse muchas técnicas para mostrar la influencia relativa que diferentes personas y grupos tienen sobre la toma de decisiones. La herramienta presentada aquí constituye un enfoque simple con respecto al mapeo de la influencia de las partes interesadas. Es una técnica visual y es especialmente útil como ayuda para la discusión entre varias personas. Los participantes disponen a diferentes partes interesadas de la política dentro de un triángulo o “pirámide”. Cuanto más cerca está una parte interesada de la política en la parte superior de la pirámide, tiene mayor influencia sobre la política en cuestión.



¿Cuál es el objetivo del mapeo de la influencia de las partes interesadas?

La presente herramienta permite un mejor entendimiento y discusión explícita sobre quién influye la política. Las diversas partes interesadas en cualquier tema de política elegido o ámbito de política están dibujadas o “mapeadas” de acuerdo con el tamaño de su grupo, el grado de influencia que tienen sobre la política y sus relaciones entre sí. Se pueden elaborar mapas de períodos de tiempo secuenciales para proporcionar un panorama de la dirección del cambio en la política, sus orígenes, la situación actual y el posible futuro.

El mapeo de la influencia de las partes interesadas ayuda a revelar lo que hace surgir el cambio en las decisiones y la sabiduría predominante en el tiempo y cómo pueden formarse en el futuro. El proceso de mapear visualmente estos cambios provoca e incentiva las experiencias e ideas de los participantes sobre herramientas adicionales – enfoques y tácticas que pueden influenciar a otras personas.

¿Cómo se utiliza el mapeo de la influencia de las partes interesadas?

Para utilizar el mapeo de la influencia, lea la siguiente guía paso por paso y los ejemplos que siguen de cómo ha sido usada en diferentes contextos.

El proceso de utilizar la herramienta se divide en los nueve pasos que se indican a continuación. Los primeros cuatro pasos pueden seguirlos juntos todos los participantes, o en forma alternativa, los facilitadores pueden querer reducir el tiempo necesario para trabajo de grupo, siguiendo uno o más de ellos con anterioridad (especialmente preparación de materiales). Los pasos cinco a ocho deben ser seguidos en forma conjunta por todos los participantes).

1. *Definir el énfasis de la política.* El mapeo de la influencia es aplicable a casi cualquier escenario de toma de decisiones (“de política”). La elección de un énfasis en política depende del objetivo de la discusión entre los participantes – el problema general o preguntas sobre la política que están confrontando. La herramienta puede ser aplicada a todo tipo de contexto de política, desde políticas locales específicas a posiciones muy amplias que involucren a organismos del gobierno y otros, tales como el sector privado.
2. *Definir uno o más períodos clave de tiempo.* En forma más simple, las influencias de las partes interesadas en un momento (generalmente el presente) pueden ser mapeadas. Para explorar el cambio en las políticas, puede elegirse más de un período de tiempo, en base por ejemplo al pasado/presente/futuro o en base a un evento clave (antes/después).
3. *Identificar a las partes interesadas de la política.* Algunas de las principales personas y grupos que tienen un impacto o interés en la formación e implementación de la política necesitan ser identificados y enumerados – sea por participantes en el ejercicio de mapeo o quizás con alguna preidentificación por parte de los facilitadores con los participantes que completen el proceso.
4. *Preparar materiales.* Se necesita una pirámide, dibujada y etiquetada en una hoja de papel grande, para cada período de tiempo. Otros materiales requeridos son una serie de círculos de cartón o papel de diferentes tamaños (de diferentes colores también si fuese posible), algunos marcadores y paneles para colocar las pirámides, de manera que todos los participantes las puedan ver. En forma alternativa, la pirámide y los círculos pueden ser colocados en el piso. Los círculos serán usados para representar a las diversas partes interesadas en el tiempo, de manera que el número mínimo a preparar es el número total de partes interesadas identificadas, multiplicadas por el número de períodos de tiempo. Resulta útil tener muchos del mismo tamaño y color.
5. *Ajustar la lista de partes interesadas.* Si hubiera una larga lista de partes interesadas, podría seleccionarse un subconjunto pertinente de la lista completa para cada período de tiempo en discusión. No gastar demasiado tiempo en este paso – mantener el conjunto completo de grupos de partes interesadas si los participantes estuvieran en desacuerdo sobre cuáles incluir.
6. *Estimar el tamaño del grupo de partes interesadas.* Grupos de partes interesadas de diferentes tamaños pueden ser representados por círculos de papel de tamaños diferentes que representen el número de personas que constituyen el grupo (más pequeño=menor cantidad, más grande=mayor cantidad). Si hubiera un gran número de grupos de partes interesadas, podrían utilizarse círculos de diferentes colores para representar diferentes tipos de grupos de partes interesadas (por ejemplo, para diferenciar grupos del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil).
7. *Mapear la influencia y las relaciones de las partes interesadas.* Este es el paso clave en el proceso – disponer los círculos dentro de la pirámide para mostrar la influencia y las relaciones. La influencia se muestra por la cercanía relativa de los círculos al ápice de la

política, mientras que las relaciones (grado de cooperación o conflicto y opiniones compartidas o divergentes) están indicadas por la proximidad relativa y la superposición de los círculos. La mayor parte del tiempo de los participantes debería ser asignado a este paso.

8. *Identificar momentos y mecanismos clave.* Los eventos de política, movimientos notables realizados y cambios externos clave que han ayudado u obstaculizado el proceso pueden ser notados mientras surgen durante el ejercicio de mapeo. Asegurarse de asignar algo de tiempo para captar esta información útil – una táctica es seleccionar una persona que tome notas o relator entre los participantes.
9. *Mantener un registro del mapa para referencia futura.* Dibujar o fotografiar el mapa proporciona un registro útil, especialmente si las notas y comentarios realizados por los participantes también son registrados.

Ejemplos de mapeo de la influencia de las partes interesadas en la práctica

Cada uno de los tres ejemplos que siguen demuestran un uso diferente de la herramienta de mapeo de la influencia. El primer ejemplo proporciona un relato fácil de seguir de cómo los pasos que anteceden han sido usados en un escenario real para discutir un proceso de política real – cambios en la política de desarrollo internacional del Reino Unido. El segundo ejemplo tiene menos texto explicativo sobre el método, pero cuenta una historia e ilustra un proceso más complicado en el cual participantes de diferentes contextos, representando a muchos de los grupos de partes interesadas en discusión, ponderaron cambios a largo plazo en la influencia sobre la política forestal de Costa Rica. El tercer ejemplo pertenece a un debate entre partes interesadas locales sobre las influencias de la política en una empresa basada en la fauna silvestre en Kenya.

1. Tres fases en la política de desarrollo internacional del Reino Unido

Este ejercicio fue llevado a cabo para explorar la utilidad de las herramientas de política con un grupo de 60 Asesores en Recursos Naturales en el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) en el Reino Unido.

Antes de la sesión, dos *facilitadores* hicieron lo siguiente:

- *Definir el énfasis de la política.* Escogieron la amplia agenda política del DFID de *Making Globalisation Work for the Poor* (un Libro Blanco del gobierno del Reino Unido publicado en el año 2000) como el ejemplo de caso.
- *Definir uno o más períodos clave de tiempo.* Se seleccionaron tres períodos de tiempo: antes de 1997 “los años ODA” (formación de la política/agenda), “1997 al presente” (elaboración de la política) y “los próximos cinco años” (¿implementación de la política?).
- *Identificar a las partes interesadas de la política.* Algunas de las principales personas y grupos que tienen un impacto o interés en la formación e implementación de la política fueron identificadas previamente y enumeradas por los facilitadores. Los participantes completaron la lista en plenario, según se indica a continuación:

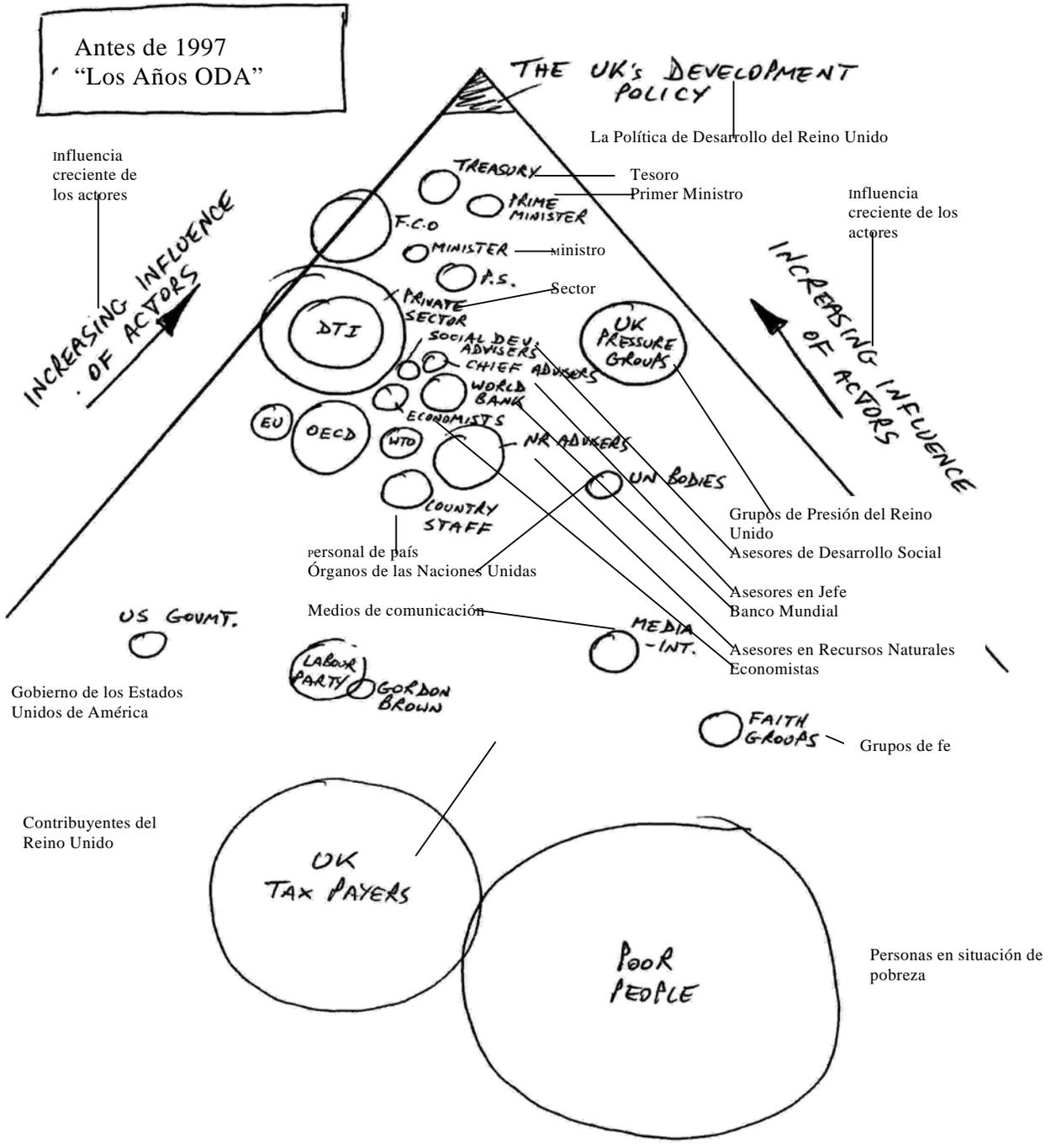
Partes Interesadas de la Política		
Internas – DFID	Nacionales	Internacionales
1. Ministro/jefe del DFID	1. Tesoro	1. Organización Mundial del Comercio/GATT (WTO)
2. Personal del DFID en el país	2. Gordon Brown	2. Órganos de las Naciones Unidas
3. Economistas del DFID	3. Contribuyentes del Reino Unido	3. Banco Mundial
4. Asesores en Recursos Naturales (NR)	4. Partido Laborista	4. ONGs
5. David Batt	5. Sector privado - nacional	5. Unión Europea (EU)
6. Asesores en Jefe	6. Grupos de presión del Reino Unido (Jubilee 2000 y otros)	6. Sector privado - internacional
7. Secretario Permanente (PS)	7. Medios de comunicación – nacionales	7. Gobiernos de países receptores
	8. Oficina de Asuntos Extranjeros y de la Comunidad de Naciones	8. Gobierno de los Estados Unidos de América
		9. Usuarios de Internet

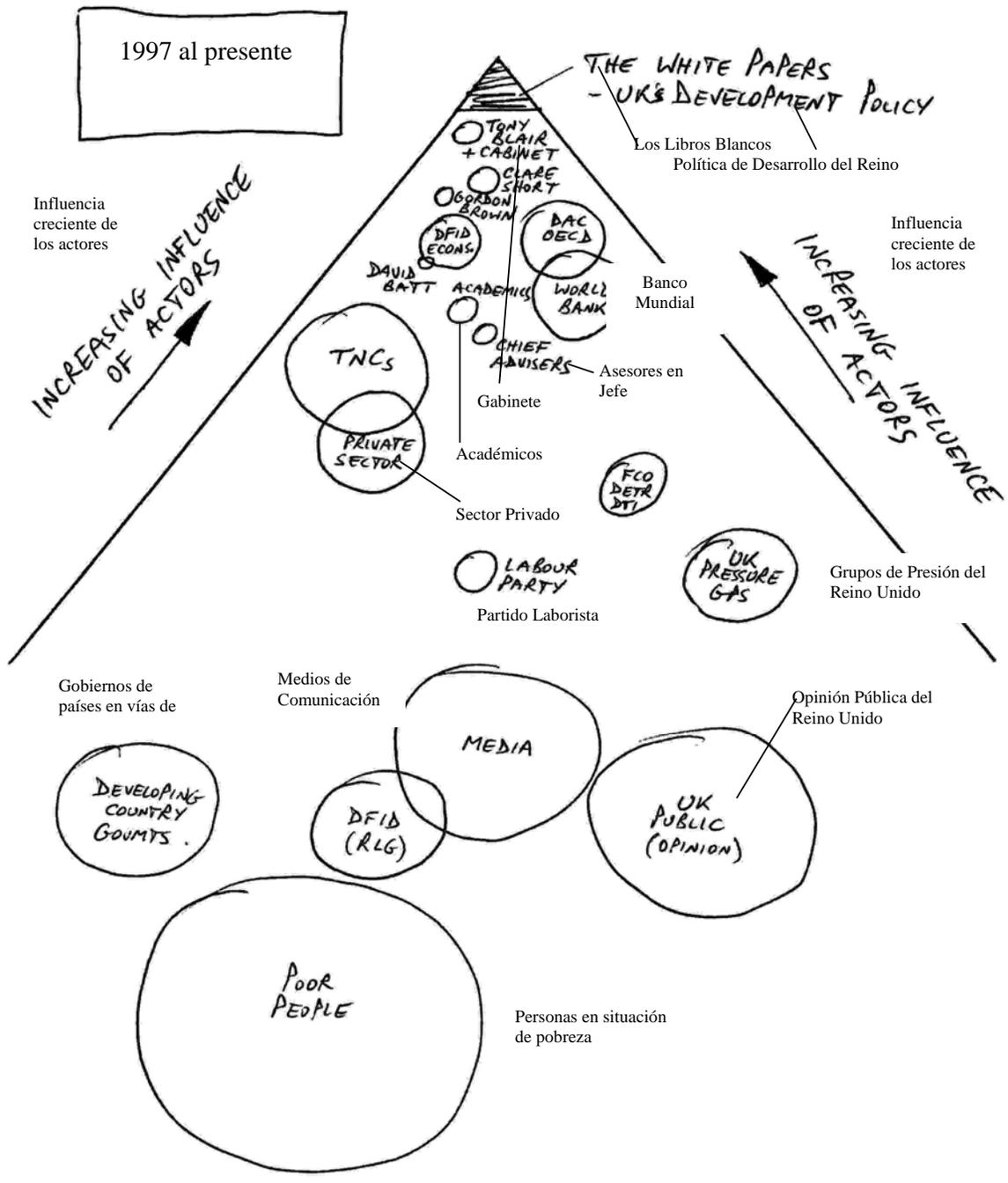
	(FCO) 9. Departamento de Comercio e Industria (DTI)	10. Personas en situación de pobreza 11. Personas ricas 12. Medios de comunicación - internacionales 13. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD/DAC – Comité de Asistencia para el Desarrollo-) 14. Grupos de fe
--	--	---

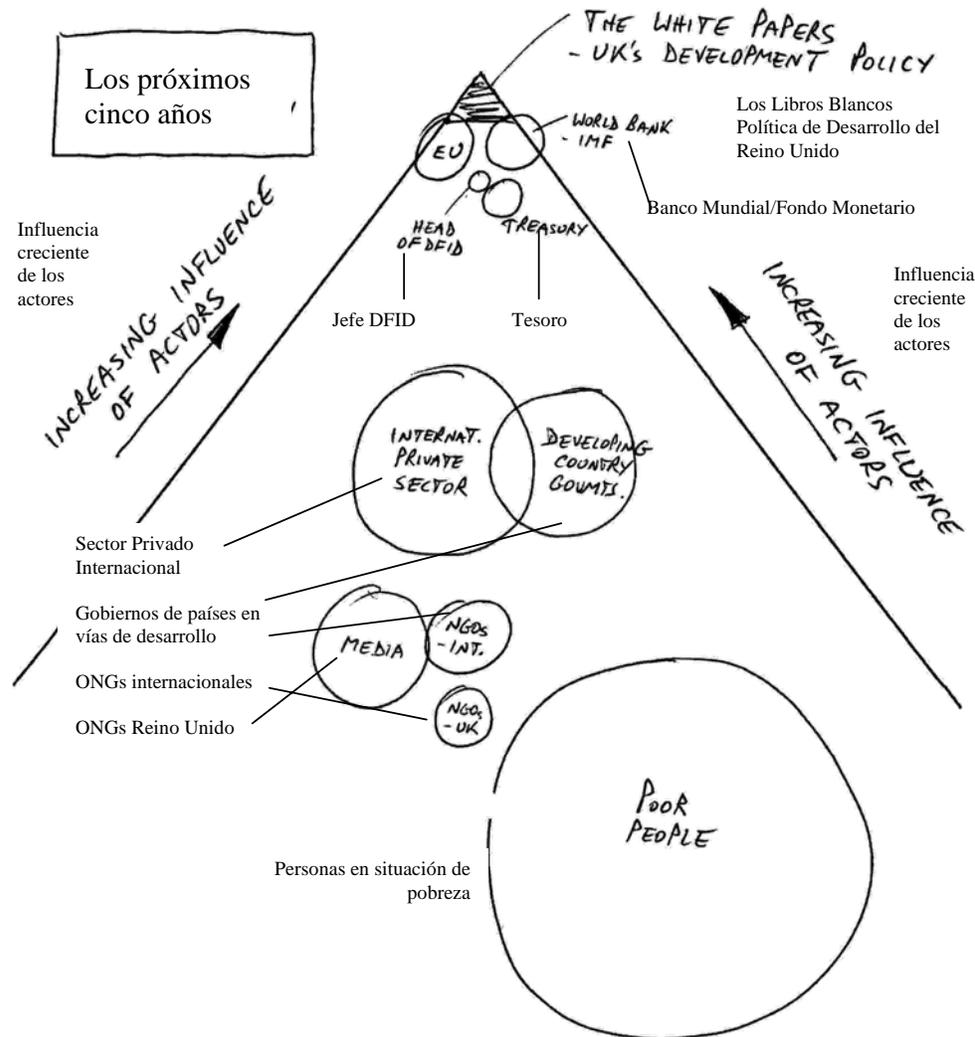
Luego los *Participantes* fueron divididos en tres grupos – uno para cada período, cada uno con un relator. Se asignaron treinta minutos para la sesión del grupo, con algo de tiempo extra al final para el informe. Los participantes siguieron estos pasos:

- *Ajustar la lista de partes interesadas.* Para cada uno de los tres períodos de tiempo, los participantes escogieron un subconjunto pertinente de partes interesadas de la lista larga.
- *Estimar el tamaño del grupo de partes interesadas.* Se asignaron círculos de papel a cada grupo con relación al número de personas del grupo (más pequeño=menor cantidad, más grande=mayor cantidad).
- *Mapear la influencia y las relaciones de las partes interesadas.* Los círculos de las partes interesadas fueron colocados sobre hojas de papel con forma de pirámides con el texto “Política de desarrollo del Reino Unido” en el ápice. La proximidad a la cima de la pirámide mostraba la influencia relativa, mientras que la proximidad a otros círculos mostraba relaciones entre grupos de partes interesadas.
- *Identificar momentos y mecanismos clave.* Los eventos de política, principalmente los movimientos realizados y los cambios externos clave que ayudaron u obstaculizaron fueron notados mientras surgían durante el ejercicio.
- *Mantener un registro del mapa para referencia futura.* El ejercicio finalizó con una sesión de preparación de un informe. Los relatores destacaron puntos clave muy brevemente – los principales influenciadores, las principales partes excluidas y qué decía esto sobre los vínculos entre procesos de política y las personas en situación de pobreza.

Los “mapas” elaborados por los tres grupos son los siguientes.



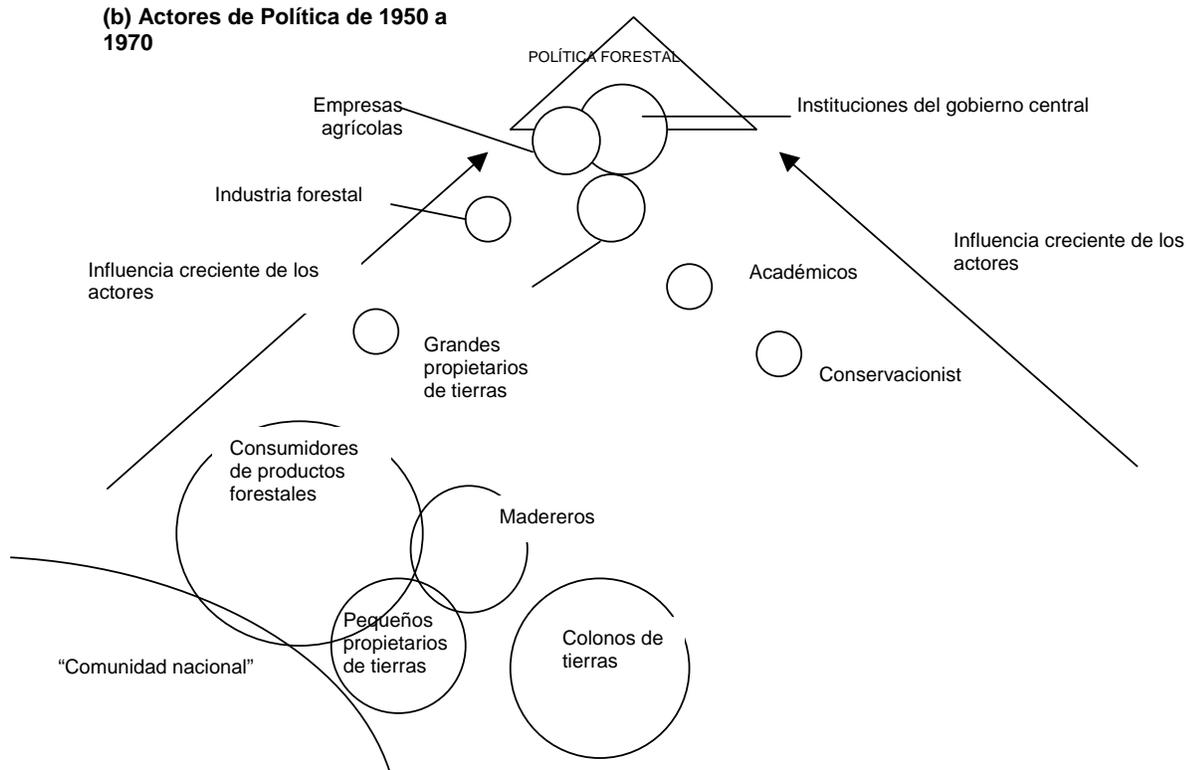




Algunos de los puntos resaltados por los grupos fueron los siguientes:

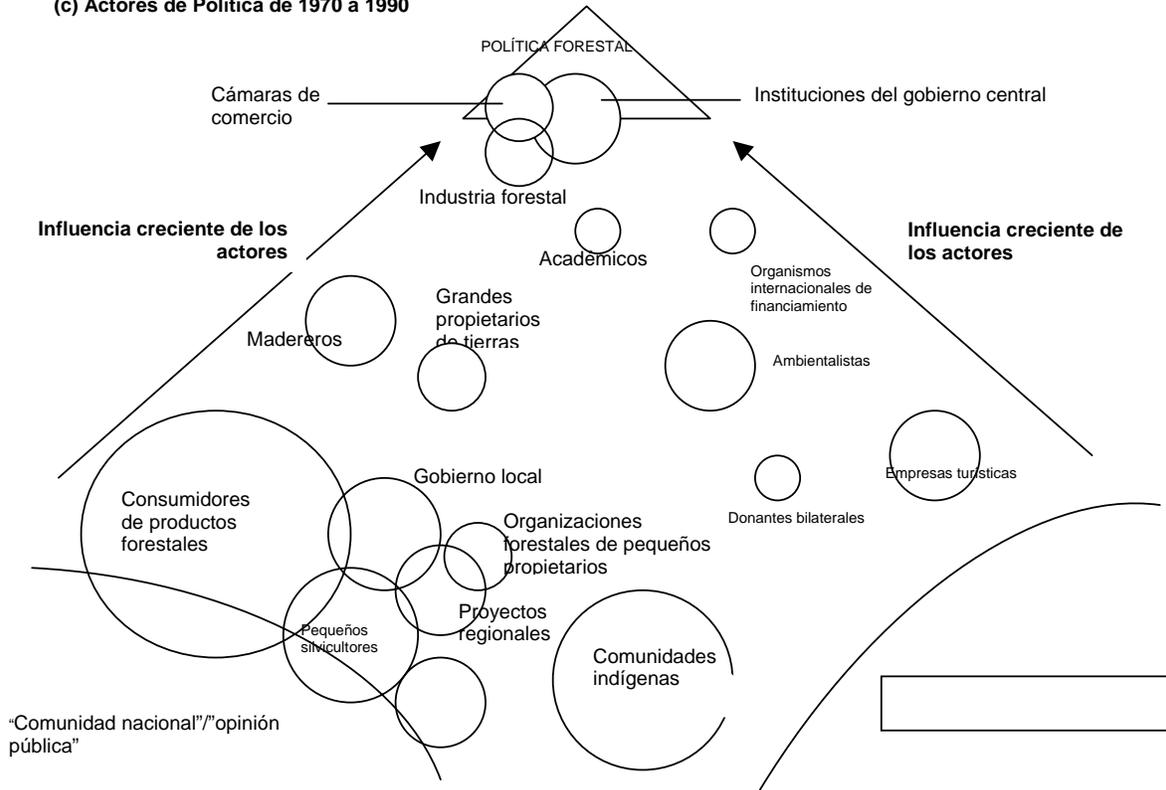
- **Antes de 1997: los años ODA (formación de la agenda de Política).** El sector privado fue altamente influyente en este período mediante las disposiciones de ayuda *aid-and-trade*. La ODA (*Overseas Development Administration – Administración para el Desarrollo Exterior*) estuvo generalmente en buenas relaciones con el DTI y el FCO, mientras el Tesoro tuvo considerable influencia mediante decisiones y procesos presupuestales tales como la Revisión Fundamental del Gasto. Los contribuyentes del Reino Unido no fueron consultados demasiado en ese momento y las personas en situación de pobreza tuvieron aún menos influencia que los contribuyentes del Reino Unido. Los eventos externos clave que dieron forma a la política en este período incluyeron: el final de la Guerra Fría, el hambre en Etiopía y la respuesta de Band Aid, la conferencia de Río/UNCED en 1992 el escándalo de la represa de Pergau, la masacre de la Plaza de Tiannenmen y la Ronda Uruguay del GATT.
- **1997 al presente: Los Libros Blancos del DFID (Elaboración de la política).** Las influencias clave para dar forma a los Libros Blancos incluyeron varias personas clave – Clare Short, Gordon Brown, Tony Blair y el escritor David Batt. Los economistas del DFID fueron los que tuvieron mayor influencia de los asesores del DFID. El OECD/DAC tuvo una importante influencia mediante los Objetivos de Desarrollo Internacional. La muy poca influencia de las personas en situación de pobreza se mantuvo y los gobiernos de los países en vía de desarrollo fueron menos influyentes que aquellos en los países desarrollados. La opinión

Antes de los años 50, los bosques habían declinado lentamente en área, mientras la sociedad agrícola del país emergía. Los grandes propietarios de tierras, productores de café, dominaban y se había aprobado una serie de leyes que, por otra parte, trataban de mitigar ciertos impactos de la agricultura sobre los bosques y, por otra parte, establecían el escenario para una deforestación dramática. Entre una elite educada había asimismo un sentido creciente de preocupación de que se necesitaban esfuerzos para proteger el medio ambiente.

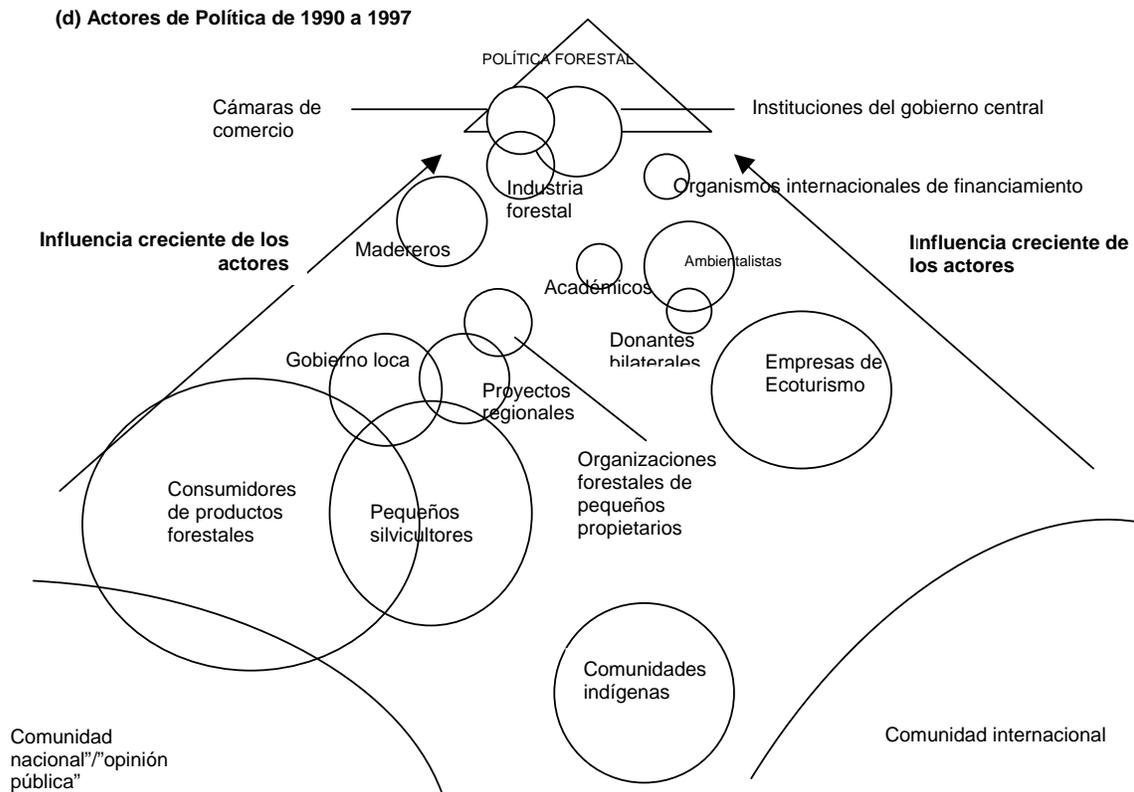


La conversión de grandes extensiones de bosque fue estimulada en primer lugar por la política del gobierno a comienzos de los años 50, cuando un nuevo gobierno procuró construir una base de poder mediante la política de extender créditos con bajos intereses para ganadería. Los colonos pudieron garantizarse tierras fuera del Valle Central cortando el bosque. Algunos de estos colonos fueron pequeños propietarios de tierras desplazados; otros constituían intereses más acaudalados procurando tierras extensivas para ganadería. Las industrias madereras se beneficiaron mediante un superávit de madera a bajo costo creado mediante la conversión de tierras de bosques a tierras de pasturas, mientras que los cultivadores de café en el Valle Central y los nuevos propietarios de plantaciones en las áreas sureñas del país se beneficiaron con un aumento en los precios en el mercado internacional.

(c) Actores de Política de 1970 a 1990



Desde 1970 a 1990, el sistema de áreas protegidas se volvió firmemente establecido y la industria forestal continuó su aumento. Los incentivos financieros para la reforestación se convirtieron en la principal herramienta del gobierno en la política forestal. Estos incentivos beneficiaban principalmente a los mayores propietarios de tierras y en general eran insensibles a las motivaciones de las personas para el manejo y conservación de los bosques. Los principales perdedores fueron los pequeños propietarios de tierras que en conjunto poseen aproximadamente dos tercios de las tierras del país. Sin embargo, las deficiencias del sistema de incentivos generaron considerable debate y estimularon la formación de organizaciones forestales de pequeños propietarios.



Durante los años 90, el sistema legal e institucional cambió considerablemente. Los pequeños propietarios de tierras se aseguraron los principales beneficios de incentivos luego del período de temprano monopolio por mayores propietarios de tierras. Los principales incentivos para reforestación fueron eliminados gradualmente, en gran parte debido a la influencia de intereses ambientales, y se introdujeron pagos por servicios ambientales (que incluyen fijación de CO₂, calidad del agua, biodiversidad y prevención de la erosión). El gobierno estableció un impuesto del 15 por ciento sobre combustibles fósiles, del cual 30 por ciento era destinado para estos pagos por servicios ambientales. Se lanzó un Fondo Nacional de Financiamiento Forestal –para coordinar la administración de los incentivos del sector privado y para introducir servicios ambientales para venta potencial por parte de la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta como Compensaciones Certificadas Comercializables (créditos por fijación de carbono en uso de tierras forestadas).

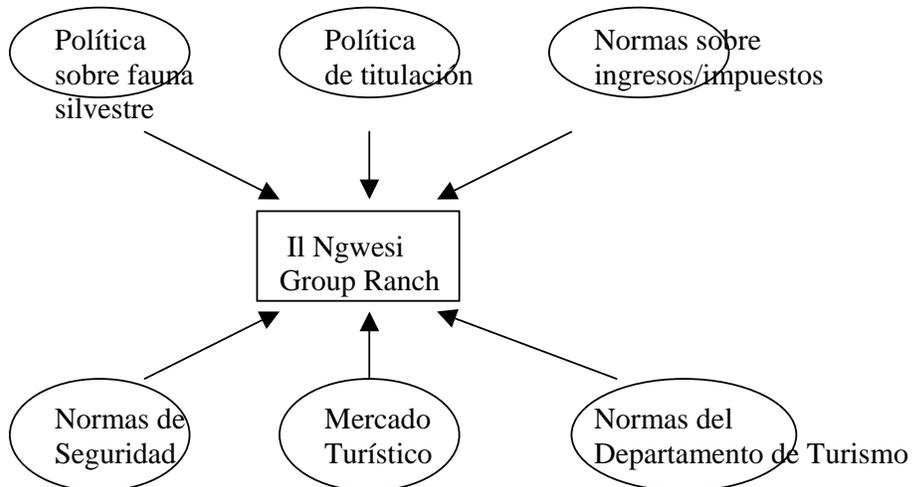
3. Política y empresa local: Il Ngwesi Group Ranch, Kenya

Este caso fue desarrollado en el taller *Learning from Community Action to Realise the Millennium Development Goals* en Kenya durante julio de 2003.

Il Ngwesi Group Ranch, en la Planicie de Laikipia en Kenya es una área de 16.500 acres rica en fauna silvestre, incluyendo elefantes, la cebra de Grevy en peligro de extinción y una amplia gama de otras especies. De propiedad colectiva de 499 familias locales, tiene como fin conservar la biodiversidad del área y mejorar los medios de vida en base a esta biodiversidad. Esta asociación de propiedad comunitaria incorpora un Comité de Manejo de los Recursos Naturales responsable del manejo de la tierra y una compañía separada que opera un alojamiento de ecoturismo de 16 camas. Los beneficios de los medios de vida se originan del redireccionamiento de los ingresos del turismo hacia la comunidad – USD80.000 a la fecha – siendo los fondos usados para educación, proyectos de infraestructura y remedios y salarios para los trabajadores de la hacienda. El robo de ganado y el bandidaje se han visto reducidos desde el establecimiento de la hacienda comunitaria.

Miembros del Il Ngwesi Group Ranch se unieron a un grupo mixto de participantes vinculados a otras iniciativas comunitarias africanas relacionadas con la biodiversidad para examinar áreas de política que influyen sus actividades y para continuar examinando cómo su iniciativa puede influenciar la política. Comenzaron identificando políticas e instituciones claves que influyen la empresa comunitaria, esto es, que la sostienen o limitan. Esto es mostrado gráficamente en la siguiente figura.

Principales políticas e instituciones que tienen una influencia sobre Il Ngwesi



La principal batalla de política de Il Ngwesi fue ganada en 1996 –luego de 10 años de tratar de asegurar títulos de propiedad para la hacienda comunitaria (en las etapas posteriores contó con el apoyo de un miembro que es el actual Portavoz en la Asamblea Nacional). Sin embargo, otras limitaciones de política son todavía percibidas por la comunidad y su capacidad de desarrollar la empresa. La principal está relacionada con el conflicto humano-fauna silvestre que ha surgido, debido en parte al éxito de la hacienda. La comunidad quisiera ser capaz de manejarse con animales problemáticos y desarrollar una empresa basada en el nivel de explotación limitado y controlado de ciertas especies silvestres. Pero esto está prohibido por la política de fauna silvestre del gobierno, implementada por el Servicio de Fauna Silvestre de Kenya.

El grupo tenía como fin entender mejor el poder de diferentes actores involucrados en la práctica de la política de fauna silvestre que afecta a Il Ngwesi, y su poder sobre las decisiones de política. Siguió los siguientes pasos:

Pasos dados para investigar los asuntos

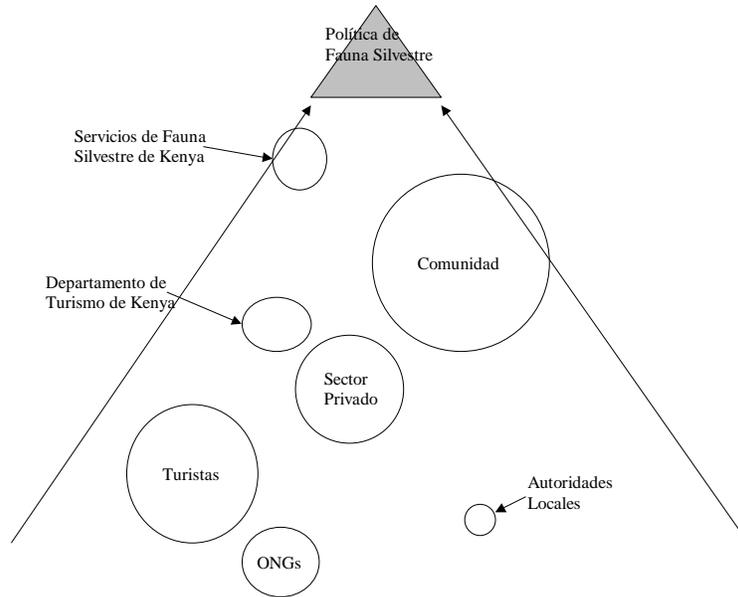
1. *Identificar las partes interesadas de la política.* Estas eran: la comunidad; el Servicio de Fauna Silvestre de Kenya; el sector privado; los turistas; las ONG; el Departamento de Turismo de Kenya; las autoridades locales.
2. *Estimar el tamaño del grupo de partes interesadas.* Se llevó a cabo una estimativa aproximada del número de personas en cada grupo de actores y se asignó un círculo de papel de color a cada grupo de actores – reflejando el tamaño del círculo el tamaño del grupo de actores. Cada círculo fue etiquetado. La comunidad fue reconocida como el mayor grupo en tamaño, seguido por, en orden descendiente: turistas; sector privado; ONG; Servicio de Fauna Silvestre de Kenya; Departamento de Turismo de Kenya; autoridades locales.
3. *Mapear la influencia y las relaciones actuales de las partes interesadas.* Se creó una imagen de “dónde estamos ahora”, la actual influencia de los actores sobre la política. El dibujo que sigue muestra el conjunto de temas de política de fauna silvestre en la “punta del árbol” y la proximidad de cada grupo de actores a la punta del árbol muestra su poder de influenciar estos temas de política. Asimismo, las posiciones de cada grupo entre ellas muestran sus relaciones (cercanas entre sí, indican una relación próxima; alejadas entre sí indican una relación distante).

Esta imagen fue generada por el grupo en aproximadamente una hora (discutiendo los asuntos y moviendo los círculos en el piso con relación al triángulo fijo que representaba la política de fauna silvestre). Durante toda la discusión el facilitador y los participantes realizaron preguntas e hicieron sugerencias sobre las influencias que implicaba el diagrama y sobre los momentos, eventos y cambios clave que los produjeron – por ejemplo, tiene realmente más poder la comunidad sobre las decisiones relativas a la política de fauna silvestre para Il Ngwesi que el sector privado? ¿Por qué? ¿Son realmente las ONG tan irrelevantes para nosotros? ¿Qué hizo que el Departamento de Turismo de Kenya fuera tan influyente? Se tomaron notas.

Ejemplos de comentarios realizados en el proceso de generar el diagrama que sigue:

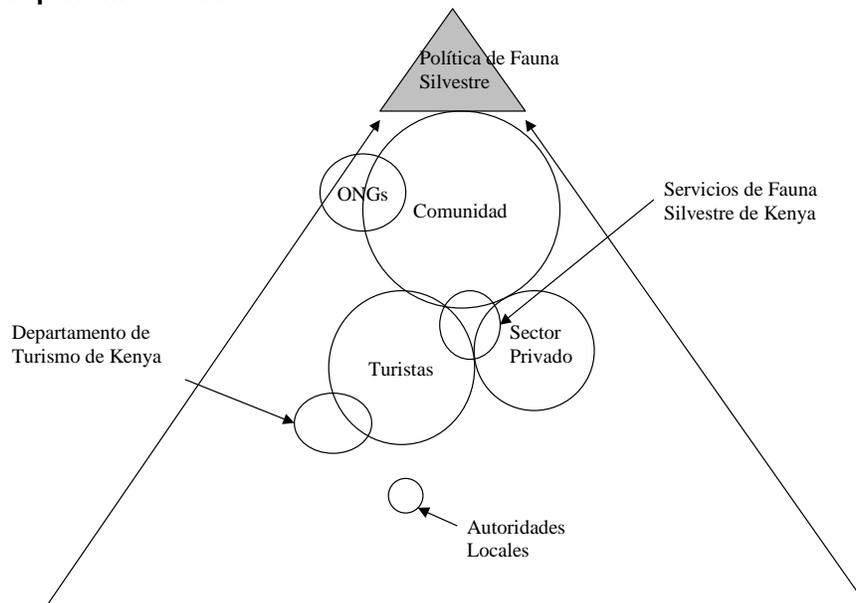
- ‘Las ONG no han hecho nada por nosotros y no tienen influencia en la política’
- ‘Tonterías –las ONG nos han dado algo de dinero y nos han ayudado a defender el caso de nuestra estrategia de uso de la tierra’
- ‘¿Las autoridades locales? Todo lo que quieren es poner sus manos sobre dinero que podamos generar’
- ‘Los recursos del Departamento de Turismo de Kenya están ayudándonos ahora y están ayudando a comercializar nuestro programa’

Influencia de los actores sobre la política de fauna silvestre que afecta a Il Ngwesi – ‘donde estamos actualmente’



4. *Mapear la influencia y las relaciones deseadas de las partes interesadas. Se creó un diagrama relativo a “donde queremos estar” –la influencia futura deseable de los actores sobre la política. Se solicitó al grupo que reorganizara el diagrama o elaborara un segundo diagrama, para representar los poderes y relaciones de los actores en un futuro ideal. Se muestra a continuación:*

Influencia de los actores sobre la política de fauna silvestre que afecta a Il Ngwesi – ‘donde queremos estar’



Por lo tanto se prevé una asociación entre actores como el futuro deseable, con influencia ponderada de la comunidad en la toma de decisiones sobre política que la afecte profundamente.

5. *Identificar formas de llegar al futuro deseable. El facilitador instó al grupo a centrarse en los enfoques, herramientas, tácticas, canales de comunicación y medidas que podrían ser tomadas para llegar del “donde estamos actualmente” al “donde queremos estar”.*

Los elementos clave discutidos y destacados para hacer progresos fueron:

- Se necesita un foro, que reúna a los miembros de la hacienda comunitaria Il Ngwesi con ONGs clave, los Servicios de Fauna Silvestre de Kenya, las compañías clave de turismo y el Departamento de Turismo de Kenya, para manifestar opiniones, desacuerdos y propuestas para avanzar.
- En su momento este foro debería evolucionar hacia una sociedad formal para Il Ngwesi – con roles específicos para diferentes actores y responsabilidad colectiva.
- La sociedad identificaría los puntos fuertes y los débiles de Il Ngwesi's y desarrollaría subgrupos sobre marketing, desarrollo de habilidades y similares y trabajaría para mejorar los derechos, perfil y condiciones para Il Ngwesi.
- La sociedad serviría como un ejemplo que podría ser adoptado y modificado en otras áreas de Kenya, y podría crearse una asociación nacional o consejo de sociedades de empresas relacionadas – para mantener en movimiento el conocimiento y las negociaciones a nivel nacional y para asegurar una mejora constante de la sustentabilidad y de los beneficios de los medios de vida de iniciativas empresariales locales.

Los diagramas y los asuntos clave que surgieron en la discusión fueron informados a la discusión plenaria del taller. Los participantes de Il Ngwesi en el grupo señalaron que esperaban desarrollar más los diagramas y algunos de los temas con los miembros de su grupo, mientras que otros participantes dijeron que tenían la intención de usar versiones del enfoque en sus propias iniciativas comunitarias.