

**Diagnósticos, propuestas de abordaje y recomendaciones para la inclusión de la transición justa de la fuerza laboral como parte de la Estrategia 2050 de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima de Colombia**  
**Protocolo de Coordinación**

**Módulo 2 Diagnóstico laboral general versión final**

**Anexo**

**3. Documento 190972 Módulo 2\_Mapa de actores clave\_26082020**

Este documento ha sido desarrollado por la Consultoría Sobre Transición Justa de la Fuerza Laboral llevada a cabo por la empresa Anthesis Lavola contratada por la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente) con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La consultoría fue contratada en el marco del proyecto “Construcción de Capacidades para la Contribución nacional”, el cual cuenta con el financiamiento del NDC Support Programme, integrado por el Ministerio Federal de Medio Ambiente de Alemania (BMU), el Ministerio de Desarrollo Económico de Alemania (BMZ), la Unión Europea (UE) y el Gobierno de España. Los donantes invierten en el programa como una contribución al NDC Partnership.

Ni el Minambiente, ni el PNUD, ni el NDC Support Programme ni ninguna persona que actúe en su nombre son responsables del uso que pueda hacerse de la información contenida en este documento. Los puntos de vista expresados en esta guía son de los y las autoras y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Minambiente, ni el PNUD, ni el NDC Support Programme.

## Contenido

MAPA DE ACTORES CLAVE PARA LA FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES DE POLÍTICA SOBRE TRANSICIÓN JUSTA EN COLOMBIA.....	4
Mapa de actores clave para la formulación de recomendaciones de política sobre transición justa en Colombia.....	5
Objetivos.....	5
Metodología .....	5
Alcance:.....	8
Resultados y hallazgos .....	8

## **MAPA DE ACTORES CLAVE PARA LA FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES DE POLÍTICA SOBRE TRANSICIÓN JUSTA EN COLOMBIA**

Durante los últimos años, fenómenos como la globalización, la transnacionalización de empresas, nuevas exigencias ciudadanas, una sociedad civil activa y empoderada, entre otros, han incidido significativamente para que los impactos reales y potenciales, derivados de la actividad humana a nivel social, económico y ambiental, se visibilicen y alerte a gobiernos, a organizaciones internacionales, públicas y privadas, sobre la urgencia de tomar medidas orientadas a la mitigación y prevención de dichos impactos, que de no priorizarse, exacerbara los daños, muchas veces de manera irreversible.

Es por lo anterior, que el desarrollo de nuevos estándares y referentes internacionales, la formulación de políticas públicas y la promulgación de nuevos conceptos en la literatura y en la práctica, conducentes a la atención y gestión responsable de los riesgos e impactos, son hoy en día parte esencial de las agendas políticas en escenarios tanto globales como locales, que implican acciones en el corto, en el mediano y en el largo plazo, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible, que incluya el bienestar de generaciones futuras, con miras a la igualdad, a la atención prioritaria de poblaciones vulnerables y al cierre de brechas sociales sobre todo en países en vía de desarrollo.

Colombia no ha sido un país ajeno a esta acepción. La articulación pragmática de políticas con este modelo es inminente, y ello se visualiza en acciones concretas como lo es la suscripción de convenios que ponen de manifiesto el compromiso del país con la senda de la sostenibilidad, y con una mejor gestión de los riesgos e impactos derivados de la actividad humana mencionados anteriormente. En este marco, y como se ha develado en este documento, la descarbonización de la economía hace parte de una gran estrategia nacional derivada del Acuerdo de Paris, y enfocada a hacer frente a la evidente crisis climática y a sus consecuencias.

De acuerdo con estimaciones del BID, los daños causados a raíz del cambio climático están estimados para el 2050, en pérdidas anuales de 100.000 millones de dólares solo en América Latina, por lo que los esfuerzos encaminados a una economía verde contribuirán a la mitigación de estos y otros impactos bajo criterios no solo ambientales, sino también económicos y sociales que garanticen una transición justa evocada por el mismo Acuerdo y por reivindicaciones sindicales, y de otras organizaciones descritas a lo largo del documento de diagnóstico. Ello implica que todos los cambios necesarios, se produzcan con un enfoque de derechos, en condiciones de equidad y en un marco de participación y dialogo social.

Y es este último, el eje articulador para el diagnóstico de la fuerza laboral en Colombia, pues el esfuerzo por entender la realidad social del país resulta fundamental a la hora de diseñar e implementar una hoja de ruta para una transición justa, que garantice el derecho al trabajo decente, estrategias para la generación de empleo, la instalación de capacidades, la protección social, etc. El diagnóstico, además de la caracterización y el análisis sistémico del contexto social, económico y jurídico de la fuerza laboral en Colombia, de los escenarios políticos, los hitos y la institucionalidad que han propiciado distintas dinámicas en materia laboral, integra un análisis desde la perspectiva de los actores clave de este contexto, con la finalidad de entender sus acciones, sus intereses, relaciones y sus perspectivas de cara a la formulación de una política pública en el país en materia de transición justa.

Por lo anterior, este acápite tiene como propósito, presentar el proceso de construcción del mapa de actores clave (Ver matriz MAC) bajo el precepto de la noción de participación amplia y significativa, y de dialogo social requeridos para el diseño de recomendaciones en materia de política pública. Para efectos de este mapeo de actores, se utilizó la metodología propuesta por Mitchell, Agle y Wood (1997) que será descrita más adelante.

## **Mapa de actores clave para la formulación de recomendaciones de política sobre transición justa en Colombia**

El mapa de actores clave, representa hoy en día una herramienta de diagnóstico y gestión proyectos que tiene como propósito, el conocimiento y el análisis de redes o estructuras sociales, entendidas como un conjunto de relaciones o vínculos entre actores (Gutierrez, 2007 citado en Tapella, E., 2007). Estas relaciones se dan en función de un aspecto puntual, y con base en las acciones, los roles, los intereses y la incidencia de los individuos o grupos sociales de diversa naturaleza que componen dichas redes en torno a una iniciativa o proyecto, quienes a su vez, van a definir sus comportamientos, con base en la posición que tienen en las redes. El mapa de actores va a permitir la comprensión de las relaciones y la articulación, o desarticulación de los actores, su afinidad o su oposición, su capacidad de influencia, su nivel de inclusión o exclusión, entre otros, de cara a la iniciativa en cuestión (Tapella, E., 2007).

En la literatura existen diferentes definiciones de “actor” o “stakeholder”. Para efectos de este documento, se entenderá el actor, como cualquier persona, grupo u organización, que tiene relación o intereses (directos e indirectos) con una iniciativa, con un proyecto o con otra organización (Thompson, 1991 citado en Falcao, H., 1999). La teoría de los stakeholders plantea en esta acepción, dos perspectivas: una perspectiva descriptiva, como la identificación de los intereses que prevalecen y los que son apartados; y una perspectiva prescriptiva, que denota cuáles de esos intereses deben seguir prevaleciendo y no ser ignorados de cara la sostenibilidad de una iniciativa o proyecto (Falcao & Rubens, 1999). El conocimiento y análisis de estos intereses, permitirá una gestión amplia de los actores o stakeholders, y el nivel de relacionamiento con cada uno.

### **Objetivos**

Los objetivos del mapa de actores como herramienta metodológica del diagnóstico son:

- Una comprensión de los actores clave que pueden incidir en los procesos inherentes a la descarbonización de la economía y en la política de transición justa en el país en materia de empleo.
- Obtener insumos para la construcción de estrategias de comunicación, relacionamiento y participación de los grupos de interés.
- La identificación de grupos de interés retroactivos, o grupos de interés que sienten que no están siendo escuchados.
- La identificación de posibles sinergias y potencial participación en la política pública sobre transición justa.
- La identificación de conflictos de intereses.

### **Metodología**

Es precisamente el mapa de actores el que lleva a la práctica la teoría, pues se construye a partir de modelos que permiten la identificación, la priorización y el análisis de estos. La metodología que se utilizó para efectos de este ejercicio es la propuesta por Mitchell, Agle y Wood (1997) la cual sugiere el análisis de los actores en función de tres atributos básicos, a saber: **poder, legitimidad y urgencia** (Falcao & Rubens, 1999), los cuales fueron valorados a partir de un análisis cualitativo y cuantitativo; este último por medio de escalas específicas planteadas por la metodología para cada uno de los atributos, que al ponderarlas, permitieron saber si el actor tiene o no el atributo en cuestión, de cara a su priorización y análisis para estrategias de relacionamiento.

El poder, es entendido como la existencia o la posibilidad de conseguir por parte del actor, recursos coercitivos (fuerza física, armas), recursos utilitarios (tecnología, dinero, conocimiento, logística, materias primas) y recursos simbólicos (prestigio, estima, carisma) para imponer su voluntad sobre otro(s) en una relación. Para medir el grado de poder de un actor, se tienen en cuenta dos variables:

i) la sensibilidad de la iniciativa, proyecto u organización con los recursos, es decir la importancia, la susceptibilidad o la vulnerabilidad frente al recurso; y ii) la disponibilidad del recurso para el actor. La sensibilidad multiplicada por la disponibilidad indica al grado de poder del actor.

Para efectos de este ejercicio y de acuerdo con la metodología utilizada para su desarrollo estos recursos de poder son:

- Coercitivos:
  - Fuerza física: capacidad de generar o actuar con violencia para obligar o retener.
  - Armas: capacidad de generar destrucción física.
- Utilitarios:
  - Medios materiales y físicos: materia prima, equipamientos e instalaciones.
  - Financieros: crédito, valorización de activos.
  - Logísticos: localización, distribución, flujo de productos e insumos.
  - Tecnológicos & intelectuales: conocimiento, marcas, patentes.
- Simbólicos:
  - Reconocimiento y estima: reputación, aceptación, imagen.

La legitimidad por su parte refiere la percepción sobre las acciones del actor, en la medida que estas sean apropiadas dentro del sistema social y sus construcciones. Esta percepción se mide de cara tanto a la sociedad en general, como para la iniciativa, proyecto u organización en cuestión.

La urgencia es la necesidad de acción y respuesta inmediata con base en factores temporales (que no permiten atraso) y en factores de criticidad y de afectación sobre la iniciativa, proyecto u organización.

Para lograr resultados lo más objetivos y veraces posibles, sin desconocer que este tipo de valoraciones cuantitativas no representan un todo, es decir, no pueden ser consideradas en forma absoluta (Falcao & Rubens, 1999), para la valoración de cada uno de los actores, es necesario surtir un proceso riguroso de investigación, recolección de información en términos de contexto y de la situación, percepción y dinámicas propias a partir de fuentes de información secundarias (información pública, informes propios, sitios web, etc.), que dará como resultado una valoración inicial para los atributos de poder, de legitimidad y de urgencia de cada actor, y que debe ser validada posteriormente en el desarrollo de procesos de dialogo y participación que se surtirán en el marco de este proyecto, lo que significa que es una herramienta dinámica que está en constante cambio, y que la metodología ofrece una base sistemática de análisis estratégico.

La presencia de uno o varios de estos atributos permitió conocer cuáles son los stakeholders para la formulación de recomendaciones de política publica en materia de transición justa, es decir quiénes pueden llegar a afectar sus objetivos, o verse afectados por los mismos. La ausencia de los tres atributos excluye del escenario al individuo o grupo y por tanto no se considera stakeholder. Esta aproximación, une las perspectivas descriptiva y prescriptiva, en la medida que permite el análisis cualitativo y cuantitativo de los atributos propuestos.

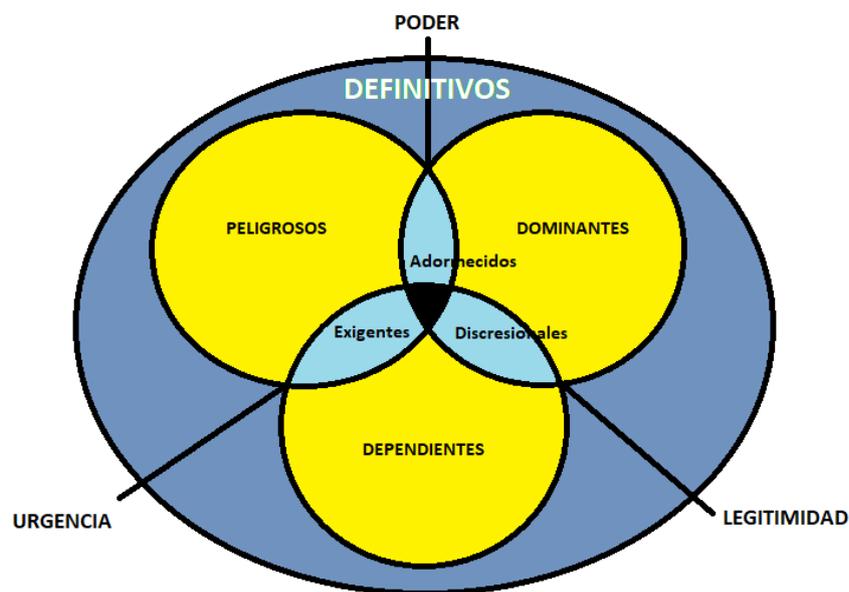
Además de la identificación de los actores o stakeholders, la presencia de uno o varios de los atributos determino la tipología del actor con miras a su priorización y análisis, que en el modelo de Mitchell, Agle y Wood, son 7 y se agrupan a su vez en 3 categorías como se detalla en la siguiente tabla:

PODER	LEGITIMIDAD	URGENCIA	CATEGORIA	TIPOLOGIA
X			LATENTES	ADORMECIDOS
		X		EXIGENTES
	X			DISCRESIONALES

X		X	EXPECTANTES	PELIGROSOS
X	X			DOMINANTES
	X	X		DEPENDIENTES
X	X	X	DEFINITIVOS	DEFINITIVOS

Elaboración propia con base en el modelo de Mitchell, Agle y Wood

El esquema a continuación sintetiza los 3 niveles resultantes del ejercicio de mapeo de actores clave para la formulación de recomendaciones de política pública para una transición justa en Colombia, siendo los definitivos (nivel exterior) y los expectantes (nivel intermedio) los que requieren prioridad de cara al nivel de comunicación y participación propuesto.



- **Latentes:** Tienen sólo un atributo y son los de menor relevancia. Dependiendo del tipo de atributo que posean serán:
  - Adormecidos: Si tienen el poder para influir pero carecen de legitimidad y sus exigencias no son urgentes.
  - Discrecionales: Poseen legitimidad, pero carecen de poder y urgencia.
  - Exigentes: Son muy insistentes debido a que sus exigencias deben ser atendidas de forma inmediata.
  
- **Expectantes:** Gozan de dos de los tres atributos, su actitud es más activa y la relación de estos grupos con la iniciativa, proyecto u organización debe ser mayor. Están clasificados en:
  - Dominantes: Poseen poder y legitimidad. Tienen gran influencia sobre la iniciativa, proyecto u organización.
  - Dependientes: Tienen peticiones urgentes y legítimas, pero sin poder.
  - Peligrosos: Disponen de poder y generalmente sus peticiones son urgentes.

- **Definitivos:** Poseen legitimidad, urgencia y poder. Son aquellos que deben recibir atención inmediata por parte de la iniciativa, proyecto u organización.

Para operacionalizar esta propuesta, Mitchell, Agle y Wood proponen en el marco de su metodología de mapa de actores, dos momentos principales:

1. Construir un listado de actores potenciales, considerados relevantes para la iniciativa, proyecto u organización, a partir de un *brainstorming* que proporcione una base de datos inicial que se irá evaluando a lo largo del proceso de construcción.
2. A través de la investigación cualitativa, explorar la presencia de los atributos en cada uno de los actores potenciales; también las características e intereses de cada uno. Para ello, debe recurrirse a fuentes de información primaria y secundaria que den cuenta de estos asuntos.

El resultado derivado de estos momentos de construcción y análisis permitió la identificación de los actores clave y su clasificación, y por ende su priorización y el grado de atención y gestión que cada uno requiere. De esta manera el mapa de actores clave, orientara la toma de decisiones y el relacionamiento con todos aquellos actores o stakeholders involucrados, en menor o mayor grado, con los objetivos del proyecto para la formulación de recomendaciones de política pública sobre transición justa en Colombia.

Es por ello y por lo complejo que puede resultar gestionar simultáneamente a los actores, sobre todo cuando hay un número significativo de estos, que se debe priorizar en función de sus atributos, la gestión que se debe llevar a cabo con uno o con otro. Esto no implica desconocer a ningún grupo de interés ni subestimar su importancia, pero si un análisis sobre cuáles se deben gestionar, monitorear, mantener informados o con los que se requiere una gestión mínima.

### **Alcance:**

La matriz MAC que se presenta como anexo a este documento es el producto de la implementación de la metodología anteriormente descrita, en función de la política de transición justa en Colombia, y de las recomendaciones previas a su promulgación; incluye i) el resultado del primer momento sugerido por la metodología, es decir un *brainstorming* que proporciona la base de datos inicial que fue el insumo para el análisis y evaluación de los actores en el marco de la metodología de Mitchell, Agle y Wood; y ii) el resultado de la implementación del segundo momento, que propicio el análisis posterior. El desarrollo de estos dos momentos suscito la identificación de actores, la cual resulta a partir de la generación del índice de preponderancia en función de los grados de poder, legitimidad y urgencia.

### **Resultados y hallazgos**

La base de datos derivada del primer momento planteado incluye un listado de 134 actores potenciales y una descripción general de cada uno respecto a su lógica y funciones, extraída de información pública; a su vez, están agrupados con base en su naturaleza, en 7 grandes categorías<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Para el caso de los actores potenciales incluidos en las categorías *empleadores* y *academia*, se tuvo en cuenta el ranking nacional (Revista Dinero, 2019) de las 5000 empresas más grandes de Colombia de los sectores priorizados (agroindustrial, transporte y minero-energético) y de instituciones de educación superior respecto a sus utilidades y número de empleados, teniendo en cuenta para efectos de este ejercicio, las 25 primeras organizaciones en cada una de las categorías, y en cada uno de los sectores priorizados (agropecuario, minero-energético y transporte). Así mismo, para estas dos categorías, sus componentes serán analizados de manera representativa como un único actor.

- Fuerza laboral
- Gremios e inversores
- Empleadores
- Sector Publico
- Organizaciones internacionales
- Organizaciones de la sociedad civil y tercer sector
- Academia

Una vez realizada la priorización con la metodología previamente detallada de Mitchell, Agle & Wood, los resultados de este ejercicio presentan la distribución de las partes interesadas, aprovechando que “la principal ventaja que presenta el modelo es que permite visualizar aquellos actores que tienen mayor o menor importancia y dentro de qué dimensiones, toda vez que el proceso de normalización torna comparables esas dimensiones” (Falcao & Rubens, 1999, pág. 14),

La matriz devela la presencia o ausencia de uno o más de los tres atributos propuestos por la metodología, y permitió la identificación y clasificación de actores clave. Sus resultados, orientaran la gestión, y el grado de participación y comunicación con cada uno de estos en el marco del proyecto para la formulación de recomendaciones de política pública para una transición justa en Colombia y de manera puntual, los actores priorizados para los ejercicios de generación y fortalecimiento de capacidades, y de comunicación y participación, motivando de esta manera, el cumplimiento de los objetivos propuestos.