



**Ministerio de la
Protección Social
República de Colombia**



**PROGRAMA DE REORGANIZACIÓN,
REDISEÑO Y MODERNIZACIÓN DE LAS
REDES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE
SALUD**

“Elaborar un diagnóstico de la situación actual del acceso, uso racional y calidad de medicamentos, insumos y dispositivos médicos, que incluya la evaluación de la política farmacéutica nacional definida en el año 2003, utilizando la metodología de marco lógico y un enfoque participativo”.

PRODUCTO 3

Esquema metodológico para la identificación de posiciones, intereses y grados de influencia de las partes interesadas en la formulación de la PFN

INFORME FINAL

**UNIÓN TEMPORAL
ECONOMETRÍA S.A. – SEI - SIGIL**



Bogotá, Noviembre 22 de 2011

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION	3
1. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO	4
1.1 El Análisis de involucrados	5
1.2 El Mapeo e Actores	6
2. METODOLOGIA PARA EL MAPEO DE ACTORES	9
2.1 Pasos para el mapeo de actores	10
<i>Paso 1: Planeación del proceso y caracterización de la Política estudiada</i>	<i>10</i>
<i>Paso 2: Selección de actores relevantes o partes interesadas</i>	<i>10</i>
<i>Paso 3: Entrevista semiestructurada con actores relevantes.....</i>	<i>11</i>
<i>Paso 4: Taller de discusión y análisis.....</i>	<i>12</i>
<i>Paso 5: Mapeo de actores.....</i>	<i>12</i>
3. METODOLOGÍA PARA LA MESAS DE DISCUSION ANALISIS Y CONCERTACIÓN	17
3.1 Implementación.....	17
3.2 Entrada de Respuestas e Histogramas de Salida	18
3.3 Consideraciones Adicionales	20

PRESENTACION

El objetivo del presente documento se centra en presentar la metodología del ejercicio de mapeo de actores como apoyo en el proceso de formulación de la PFN. La Mesa de Discusión y Análisis para el tema de medicamentos llevada a cabo el pasado mes de octubre sirvió como un insumo para llevar a cabo el mapeo, ya que con la metodología (Taller Delphos) utilizada en aquella oportunidad, se pudo identificar mediante 2 formularios la posición y el interés de los actores frente a los temas relevantes de cada eje temático (acceso, uso adecuado y calidad), los cuales constituyen 2 de las 3 dimensiones del mapa de actores (la tercera dimensión es la influencia). Esta metodología también es descrita en el documento, y se fundamenta por ser uno de los insumos más importantes del mapeo de actores.

El documento se estructura en tres capítulos. El primero desarrolla una breve exposición del marco metodológico general y de la metodología del ejercicio, que inicia con los criterios de selección de actores relevantes y finalizada con el planteamiento de herramientas que permitan hacer una indagación de la posición y el grado de interés y/o influencia de los mismos en torno a problemáticas importantes para la definición de la política. En este punto es importante aclarar que el presente informe se concentra en un realizar un análisis prospectivo¹ pensando puntualmente en el horizonte de definición de los lineamientos del documento CONPES que materializará la formulación de la nueva PFN².

El segundo capítulo hace una presentación general de la metodología para el mapeo de actores, el tercer capítulo describe la metodología del Taller Delphos utilizada en la Mesa de Discusión y Análisis como insumo del mapeo de actores.

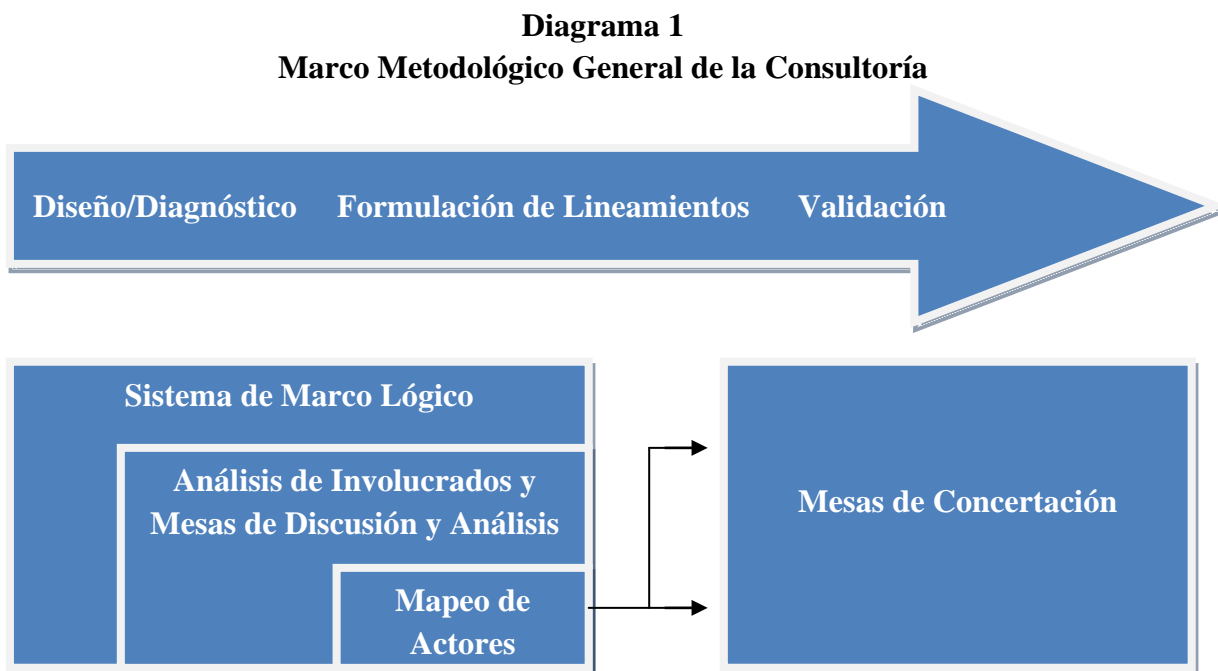
¹ El análisis prospectivo (o análisis de posibles escenarios futuros) permite a los analistas (o hacedores de política) crear un modelo útil para hacer estimaciones razonables sobre el futuro. Ver, por ejemplo: Grosshans, & Chelimsky. (1990). Prospective Evaluation Methods. The Prospective Evaluation Synthesis. United States General Accounting Office.

² Sobra mencionar, como es apenas previsible, que los insumos (productos) ya entregados son también un insumo para llevar este análisis.

1. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

En el contexto del marco metodológico de la Consultoría (Producto 1) el Mapeo de Actores es un componente fundamental de la *Evaluación Participativa de la Política Farmacéutica Nacional 2003* y un insumo para los Lineamientos y el Diseño de la Nueva Política Farmacéutica Nacional (PFN). Gran parte del éxito en la implementación de la política depende de la asertividad de la misma en términos de la conciliación de intereses entre los diferentes actores que se ven directa o indirectamente involucrados en el desarrollo de las diferentes fases del proceso³.

Lo anterior se engloba de la siguiente forma dentro del planteamiento metodológico general de la consultoría:



Como se ilustra en el diagrama anterior, el Sistema de Marco Lógico con todo lo que lo enmarca (Análisis de Involucrados, Análisis y Mapeo de Actores), es un insumo y sirve para conducir el ejercicio de concertación y validación de la PFN que operativamente se expresa en las Mesa de Discusión y en las Mesa de Concertación de Política.

³ Gibson, Andersson, Ostrom, & Shivakumar. (2005). The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development

1.1 El Análisis de involucrados

El Análisis de Involucrados, es una de las herramientas del Sistema de Marco Lógico, utilizado en la etapa de formulación y validación de los lineamientos de la PFN y especialmente para identificar los roles y competencias potenciales que estos actores pueden tener en la nueva PFN.

El Análisis de Involucrados se aplicó en función de:

- *La identificación del alcance o nivel de influencia de los actores, o su ubicación dentro de la estructura del sector y de la PFN,*
- *Identificación de los actores (o sector político, social, o institucional al que pertenece, o dentro del cual ejerce su influencia) en un contexto sociopolítico determinado,*
- *Identificación de la Función (formal, institucional o social) que desempeña el actor, dentro de un escenario sociopolítico específico.*
- *Identificación de las acciones de los actores para identificar las estrategias, medios, recursos, planes y proyectos, a través de los cuales los actores impulsan la implementación de sus intereses y reconocimiento de las redes sociales existentes*
- *Identificación de los impactos de las acciones de los actores para caracterizar la eficacia del actor para lograr un fin específico y su potencial así como describir el tipo de impacto que genera sobre un tema específico.*

El ejercicio de identificación e interacción se realizó dos momentos:

- a. En la etapa de diagnóstico de medicamentos, insumos y dispositivos médicos se realizó la identificación de los actores clave, a los cuales se les hizo una consulta, a través de una entrevista semi-estructurada para identificar percepciones, problemas, intereses, roles y mandatos.
- b. En la etapa de preparación de la nueva Política Farmacéutica Nacional se realizaron ejercicios participativos, con las técnicas que se proponen las secciones siguientes, para presentar y validar los lineamientos propuestos.

Para el Análisis de Involucrados se tuvieron en cuenta cada actor las siguientes variables:

- **Área de Competencia.** Cuál es el campo dentro del cual el actor ejerce su principal influencia.
- **Intereses y expectativas.** Se identifican las principales demandas de cada actor, sus intereses y las expectativas que tiene con relación al sector y a la PFN
- **Recursos y Mandatos.** Se describen las bases normativas, legales e institucionales y los mandatos (Acuerdos, Estatutos, etc.) que sustentan su rol y participación

- Otras variables que contribuyan a perfilar la identificación y caracterización de los involucrados.

Una vez identificados los diferentes actores y dimensionado su rol, tanto en el contexto sectorial como de la formulación y evaluación de la PFN, se conformaron grupos de actores que compartieran áreas de intervención e intereses comunes para poder potencializar sus aportes, y se realizaron las siguientes actividades:

- a. Entrevistas semi-estructuradas. Para actores específicos que tiene un rol preponderante desde la dimensión política, técnica o estratégica.
- b. Reuniones de Análisis y concertación. Conformados a partir de los grupos de actores identificados con el fin de valorar:
 - El rol de cada actor dentro de la dinámica sectorial y cómo sus decisiones y acciones afectan la estructura y dinámica del sector
 - La relación de cada actor con la implementación de la PFN en lo relacionado con los temas de acceso, uso racional y calidad de los medicamentos, insumos y dispositivos médicos
 - El rol potencial de cada actor en la implementación de las estrategias de la Política Farmacéutica nacional y de los insumos y dispositivos médicos.

1.2 El Mapeo de Actores

El *Mapeo de Actores* se realizó con base en dos fuentes: (i) en las entrevistas individuales llevadas a cabo entre el 13 de julio y el 23 de septiembre de 2011, como parte del diagnóstico preliminar; y (ii) las mesas de discusión y análisis de temas críticos con los actores privados relevantes del sector, llevadas a cabo en las instalaciones de COMPENSAR el 14 de octubre de 2011. Los resultados de estas dos fuentes de información a nivel de actores privados, se presentan como anexos de resultados en el documento del Producto 4 Este mapeo buscó identificar los actores claves que intervienen en la PFN, analizar su posición frente a temas importantes de la política, sus intereses, y su importancia e influencia en la formulación de políticas públicas. Los resultados se presentan en forma matricial para sintetizar y comunicar su estructura y su interacción interna. Para ello se siguieron las siguientes etapas:

1. Especificación del tema/objetivo/ estrategia a analizar
2. Caracterizar el rol de cada actor con relación a la posición sobre cada tema/objetivo/ estrategia, sus intereses en función de sus recursos y mandatos y la influencia decisional u operativa. Estos puntajes serán asignados por los expertos del equipo de trabajo. Este rol se mide en función de:

- a. Posición. Mide la posición del actor con relación a las propuestas, a los objetivos y a las estrategias formuladas. Esta posición se debe valorar desde sus mandatos y competencias formales.
 - b. Interés. Mide la capacidad del actor con relación al tema/objetivo/ estrategia de acuerdo con sus mandatos, recursos y competencias.
 - c. Influencia. Mide la capacidad de un actor para poner en agenda o imponer su interés sobre el resto de intereses en un escenario socio-político. La influencia es la fuerza con la que un actor utilizará su poder para intervenir en la toma de decisiones políticas.
3. Asignación de escalas numéricas a la caracterización cualitativa y elaboración de:
- a. Mapa de intereses:
 - b. Mapa de interés e influencia:
 - c. Mapa Influencia y posición:

El Mapeo de Actores se aplica en el contexto del Análisis de Involucrados (*Stakeholder analysis*)^{4,5} que es un instrumento cualitativo para identificar intereses y ponderar niveles de influencia de los diferentes actores o partes implicadas en una política pública (desde ejecutores hasta posibles beneficiarios). El resultado final es contar con un diagnóstico general de interacciones en torno a diferentes ejes críticos del sector, facilitando la toma de decisiones por parte del Ministerio de Protección Social y demás entidades ejecutoras en la formulación y validación de la PFN.

Con relación al **mapeo de actores**, el estudio considera como marco conceptual que este ejercicio “...es una técnica (...) que permite identificar a todas las personas y organizaciones que pueden ser importantes para la planeación, el diseño, la implementación o la evaluación de un proyecto específico, como puede ser la propuesta de política pública (...) de manera que (se) puedan definir estrategias específicas que (...) ayuden a garantizar el mayor y mejor apoyo para (la) propuesta. En un mapa de actores sociales (se) deben señalar a las personas, grupos y organizaciones que pueden afectar o verse afectadas por (la) propuesta, para luego cualificarlas de acuerdo a características importantes, como pueden ser su poder en la toma de decisiones, su interés en la problemática, y la posición que podrían adoptar al respecto...”⁶

Durante el proceso de discusión de los temas de desempeño sectorial y de las propuestas programáticas de la PFN es evidente que surgirán elementos de controversia los cuales

⁴ World Bank 2004. Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches. Washington DC, The World Bank.

⁵ Hansen, T and Vedung, E. 2010. Theory-Based Stakeholder Evaluation *American Journal of Evaluation* September 2010 31(3): 295-313

⁶ Fundación Presencia. (s.f.). Elementos para el mapeo de actores sociales y el diseño de estrategias para el desarrollo del plan de acción en Proyecto Ciudadano. Obtenido de www.comunidadandina.org/ciudades/SG_RT_CCAAM_I_dt%204.pdf.

deberán ser identificados en su planteamiento e identificar los actores potencialmente contrapuestos. Para esto casos se deben aplicar más adelante técnicas de ***solución de controversias***, basadas en el ejercicio de las siguientes estrategias:

- *Establecimiento de técnicas de negociación funcional.* Que se planteen en el corto, medio y largo plazo como alternativas de trabajo conjunto en referencia a la formulación de objetivos planteados, o propuestas concretas de política.
- *Fortalecimiento de relaciones de equilibrio.* Donde cada una de las partes cede parte de su argumento en función de un propósito mayor -“perder un poco para ganar más”-, buscando un propósito común que satisfaga en buena medida a ambas partes y no exija altos desprendimientos respecto de posturas iniciales.
- *Resolución creativa de conflictos:* Diseñando potenciales soluciones innovadoras al alcance de los protagonistas y que generen un alto valor agregado en materia del posicionamiento gremial, social o económico de los potenciales beneficiados.
- *Participación social activa.* En la medida que el interés colectivo y el valor social de las potenciales decisiones sea utilizado estratégicamente como respaldo a las decisiones de política.

2. METODOLOGIA PARA EL MAPEO DE ACTORES

El objetivo del ejercicio de mapeo de actores es lograr hacer un análisis prospectivo o (de posibles escenarios futuros), que permita al MPS precisar y dimensionar márgenes de decisión fundamentados en las interacciones de actores relevantes del sector y en la gestión de la PFN. En otras palabras, se busca construir una herramienta adecuada para anticipar escenarios y, fundamentado en los mismos, apoyar el diseño de la PFN desde una perspectiva participativa que considere la dirección hacia la cual se está moviendo el entorno institucional farmacéutico nacional.

Nuestro enfoque conceptual y metodológico del ejercicio se basa en que:

“... La investigación (prospectiva) no es una evaluación de la eficacia técnica de las intervenciones, sino más bien de la eficacia de diferentes estrategias y tácticas para intervenir en el proceso político. En consecuencia, el propósito de la investigación es doble: (1) defender la necesidad de ser más eficaz en el manejo de las dimensiones políticas del proceso político, y (2) estudiar qué estrategias y tácticas son más eficaces en el cambio de dimensiones políticas del (mismo)...”⁷

En el marco de la consultoría el ejercicio de mapeo de actores vinculado a un diseño participativo se realiza con los siguientes objetivos:

- i) Analizar, desde el punto de vista político, programático y estratégico, la estructura, intereses, interacción y conflictos del conjunto de actores involucrados en la formulación de la PFN
- ii) Sistematizar cómo se configuran las posiciones de los actores relevantes en torno a problemáticas inherentes a la formulación de una nueva PFN
- iii) Entender y modelar la estructura y las relaciones de liderazgo, poder y decisión dentro del sector en sus diferentes ámbitos y niveles.
- iv) Identificar elementos claves para el diseño de la PFN.

De acuerdo con la estructura metodológica y teniendo como referencia el Sistema de Marco Lógico, el Análisis de Involucrados es: “...una herramienta que analiza los intereses variados y a veces conflictivos de grupos interesados directa o indirectamente en la problemática bajo estudio y/o en el proyecto”⁸.

⁷ Buse, K. (2008). Addressing the theoretical, practical and ethical challenges inherent in prospective health policy analysis. *Health Policy and Planning*, 23(5), 351-360.

⁸ BID. 2003. El sistema de Marco lógico. Washington DC.

El Mapeo de Actores es el proceso metodológico para sistematizar los resultados del Análisis de Involucrados. Para el desarrollo del mapeo de actores, se deben realizar los siguientes pasos, iniciando con la identificación de actores relevantes y concluyendo con la caracterización de su grado de posición, interés e influencia en temas específicos relacionados con la PFN⁹.

2.1 Pasos para el mapeo de actores

Paso 1: Planeación del proceso y caracterización de la Política estudiada

El ejercicio se inicia con la identificación de las preguntas básicas de investigación y, en general, el objetivo principal del análisis dentro del marco de la formulación de la PFN, con el fin de identificar y valorar la utilidad de la información recogida. Esto solo es posible luego de una comprensión profunda del sector estudiado, su dinámica, su estructura institucional básica (marcos normativos) y un diagnóstico preliminar del mismo (basado, por ejemplo, en fuentes secundarias de análisis).

En esta etapa es fundamental la conformación del equipo de expertos temáticos y especialistas del sector farmacéutico. La neutralidad es fundamental para aportar instrumentos de análisis objetivos y medibles y para garantizar un diseño metodológico que sea pertinente y/o consecuente con la realidad del sector farmacéutico y su información con otros sectores.

Paso 2: Selección de actores relevantes o partes interesadas

El análisis de involucrados y el mapeo de actores serán exitosos y pertinentes solo si se han escogido a los actores más relevantes del sector. En este contexto, se contará con el apoyo de los expertos del equipo de trabajo, que contarán con los insumos de fuentes secundarias, las reuniones de diálogo e intercambio entre ellos y la generación de listas preliminares para la selección de actores relevantes. Nuevamente, la comprensión del marco institucional de la política juega un rol importante para actores según su papel en la política (ejemplo: productores, reguladores, consumidores), con el fin de garantizar que no quede por fuera del ejercicio ningún actor importante. El equipo debe analizar y tomar en cuenta los costos de oportunidad frente al número final de elegidos¹⁰.

⁹ Una guía práctica, de la cual se extrae gran parte de la metodología expuesta, es Schmeer, K. (1999). Stakeholder Analysis Guidelines. En Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform. Abt Associates, Inc., Bethesda, MD.

¹⁰ El costo de oportunidad en este caso se ve asociado a recursos, tiempos y/o tipo de información que se busca encontrar. Por ejemplo, el costo de oportunidad de contar con una lista no muy grande de entrevistados será el de perder la posibilidad de haber tenido más información disponible. Sin embargo, el costo de oportunidad de consultar a un gran número de actores se puede medir tanto en términos de recursos invertidos (tiempo, dinero, etc.) como en el tiempo que

La selección de actores se definió entre el equipo consultor y el MPS. En primer lugar, se identificaron las principales áreas de competencia del sector farmacéutico. Una vez estas fueron identificadas, se prosiguió a definir los actores más importantes de cada área de competencia. Esta selección de actores fue cuidadosamente llevada a cabo, teniendo en cuenta la gran cantidad de actores que tienen ciertos sectores (ej: la industria está constituida por un número muy grande de laboratorios tanto nacionales como multinacionales) y buscando que el número de actores por áreas de competencia fuese similar, con el fin de evitar tener sectores con un mayor número de actores que el resto lo que hubiera conllevado a posibles sesgos en el resultado de la información suministrada. No todos los actores pudieron ser mapeados ya que varios no asistieron a la Mesa de Discusión y Análisis, la cual se constituyó en el principal insumo del mapeo (ya que en aquella actividad se identificaron tanto la posición como el interés de los actores, dos de las tres dimensiones que componen el mapeo). Se le envió formulario de posición e interés a los actores que no asistieron a la Mesa de Discusión y Análisis, sin embargo ninguno lo devolvió diligenciado. La tabla de los actores relevantes seleccionados hace parte del contenido del Producto 4.

Paso 3: Entrevista semi-estructurada con actores relevantes.

Es común contar con información secundaria escasa de los diferentes actores involucrados en el análisis¹¹. Para el caso de la PFN se realizó un trabajo de consulta directa a los actores relevantes identificados. Para el caso presente, la guía metodológica¹² sugiere construir una entrevista semi-estructurada; un diseño de un cuestionario con preguntas orientadas a obtener respuestas más extensas que un “sí” o “no” de tal forma que permitieran generar un diálogo entre las dos partes del ejercicio (entrevistador y entrevistado). Los criterios definidos y aplicados para la planificación y ejecución de las entrevistas semi-estructuradas a los actores relevantes del sector farmacéutico fueron los siguientes:

- El entrevistador debe iniciar presentándose, presentando a la organización y/o grupo de analistas a quien representa y los objetivos de la investigación.
- La entrevista debe ser liderada solo por una persona y debe contar con un relator. El entrevistador también debe tomar notas propias (sin perder la atención del entrevistado).
- Si luego de un segundo intento el entrevistado no contesta una pregunta debe desistirse de la misma.

dejó de dedicarse a profundizar en la opinión de los actores más importantes del sector. Será el criterio del equipo de analistas el que generará pautas para sopesar dicho análisis.

¹¹ Schmeer, K. (1999). Stakeholder Analysis Guidelines. En Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform. Abt Associates, Inc., Bethesda, MD.

¹² Schmeer, K. (1999). *Ibíd.*

- Las entrevistas no deberían prolongarse más allá de dos horas
- Si el entrevistado lo solicita la entrevista debe finalizar de inmediato.
- Las entrevistas deben ser sistematizadas en un formato electrónico. El vocabulario utilizado para consignar la información (en el formato) debe ser fiel al utilizado por los encuestados.

Adicionalmente se consideró la inclusión de algunas preguntas que permitieron identificar posiciones de actores en cuanto a temas específicos relevantes para el análisis. Con el fin de construir puntos de referencia cuantitativos que ubiquen al actor dentro de un espectro de preferencias (a favor o en contra) relacionadas a una problemática general o específica.

Los resultados de estas entrevistas se presentan en el Anexo A4-1 del Producto 4.

Paso 4: Mesas de discusión y análisis con actores relevantes.

Las mesas de discusión y análisis de temas críticos con los actores privados relevantes del sector, llevadas a cabo en las instalaciones de COMPENSAR el 14 de octubre de 2011, fueron la última fuente de recolección de información utilizada. Para ello se empleó la metodología de Taller Delphos para poder captar la posición y el interés de los actores frente a los principales temas de la PFN. La metodología utilizada será explicada más en detalle en el capítulo siguiente. Los resultados de la discusión en las mesas convocadas se presentan en el Anexo A4-2 del Producto 4

Paso 5: Mapeo de actores

Una vez sistematizada la información del Análisis de los Involucrados se procedió a la calificación de los actores según temas. El primer paso consistió en la definición de un grupo de problemáticas y/o tópicos relevantes para la política. La identificación de los mismos se consiguió como resultado de las diferentes fuentes: diagnóstico inicial que se haya hecho sobre el sector estudiado, el aprendizaje durante las entrevistas y/o la misma experiencia y experticia de los miembros del equipo técnico de trabajo.

El ejercicio de Mapeo de Actores se realizó con el propósito de analizar y cuantificar la identificación de los intereses, influencias y posiciones de las partes interesadas con respecto a temas puntuales, con el fin de poder agrupar a los actores en categorías que permitan valorar temas de común acuerdo, puntos de conflicto, etc. Por ello la comprensión de los debates más relevantes del momento (históricos, políticos, del contexto, etc.) será crucial para fijar escalas y/o criterios de calificación oportunos.

Elaborar un diagnóstico de la situación actual del acceso, uso racional y calidad de medicamentos, insumos y dispositivos médicos, que incluya la evaluación de la política farmacéutica nacional definida en el año 2003, utilizando la metodología de marco lógico y un enfoque participativo.

La figura 2.1 presenta los criterios definidos para valorar las dimensiones de posición, interés e influencia de cada uno de los actores identificados con relación a los temas de diseño e implementación de la PFN.

Figura 2.1 Análisis de la Posición, Interés e Influencia de los Actores

Acto r	Posición				Interés				Influencia								
	Desconocida	Oposición Activa	Oposición Pasiva	Indeciso	Apoyo Pasivo	Apoyo activo	Desconocido	Poco interés a ninguno	Algún interés	Interés moderado	Mucho interés	Gran Interés	Desconocida	Poca o ninguna	Influencia Baja	Influencia Moderada	Influencia Alta

Fuente: Elaboración propia de la Unión Temporal Econometría – SEI - Sigil, 2011

La posición y el interés de los actores fueron identificados en los formularios paralelos utilizados en la Mesa de Discusión y Análisis utilizando la metodología Delphos, la cual será explicada más en detalle en el numeral 3 de este documento.

Bajo el enfoque metodológico descrito se diseñó un formato estandarizado (Figura 2.2) para capturar la opinión de cada experto (en este ejemplo son 7) consignada en la escala de calificación (que en este caso oscila entre 1 y 5). La idea es contar con dicho insumo para cada tema definido, en el cual se dará una calificación conjunta a los diferentes actores que hayan manifestado algún tipo de opinión al respecto. En el marco del siguiente ejercicio, los puntajes correspondientes a la influencia fueron obtenidos, promediando los puntajes de expertos de las siguientes tres fuentes:

- Expertos de la Unión Temporal
- MPS
- DNP (Equipo redactor del CONPES).

Elaborar un diagnóstico de la situación actual del acceso, uso racional y calidad de medicamentos, insumos y dispositivos médicos, que incluya la evaluación de la política farmacéutica nacional definida en el año 2003, utilizando la metodología de marco lógico y un enfoque participativo.

Tabla 2.2.
Formato básico calificación Actores por tema

ACTOR	Posición								Interés							Influencia							Promedio interés/influencia		
	Puntaje Evaluadores							Promedio	Puntaje Evaluadores							Promedio	Puntaje Evaluadores							Promedio	
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6			7
A	4	5	5	5	5	5	3	4.6	5	5	5	3	5	4	3	4.3	3	5	5	5	2	5	4	4.1	4.2
B	4	4	4	4	3	4	3	3.7	5	3	3	4	2	3	3	3.3	3	5	5	5	5	4	4	4.4	3.9
C	1	2	3	1	2	1	1	1.6	2	1	1	1	2	1	2	1.4	1	2	3	2	1	2	6	2.4	1.9
D	2	2	5	1	0	1	1	1.7	5	5	5	4	5	4	3	4.4	4	5	5	3	2	3	5	3.9	4.1

Fuente: Elaboración propia de la Unión Temporal, 2011

Para efectos de síntesis y presentación de resultados la información de la valoración de los expertos, técnicas e instituciones se organizó en una matriz de Interés, Posición, Influencia (Matriz IPI), cuyo diseño permite hacer el análisis de las tres dimensiones (posición, interés y grado de influencia) en un mismo plano. A partir de la misma es posible llegar a conclusiones estratégicas, fundamentadas no solo en las coordenadas que determinan la ubicación de cada actor (en este ejemplo los actores son A, B.....V), sino incluso a la cercanía o encuentro entre todos ellos.

La gráfica 2.3 muestra la interacción entre las componentes de Interés, Posición e Influencia (IPI) y sirve para ejemplificar los tipos de lectura que se hacen posibles a partir de este tipo de gráfico. Cabe aclarar que a diferencia del sector privado, en donde es legítimo generar alianzas y llegar a pactos o acuerdos entre empresas o instituciones, el servicio público no puede supeditarse a intereses particulares. En tal caso, el análisis se centra más en ponderar aspectos como el grado de aceptación o de oposición a posiciones institucionales, la conveniencia social o sectorial, o las necesidades de interlocución con actores específicos para reducir asimetrías preexistentes en la información.

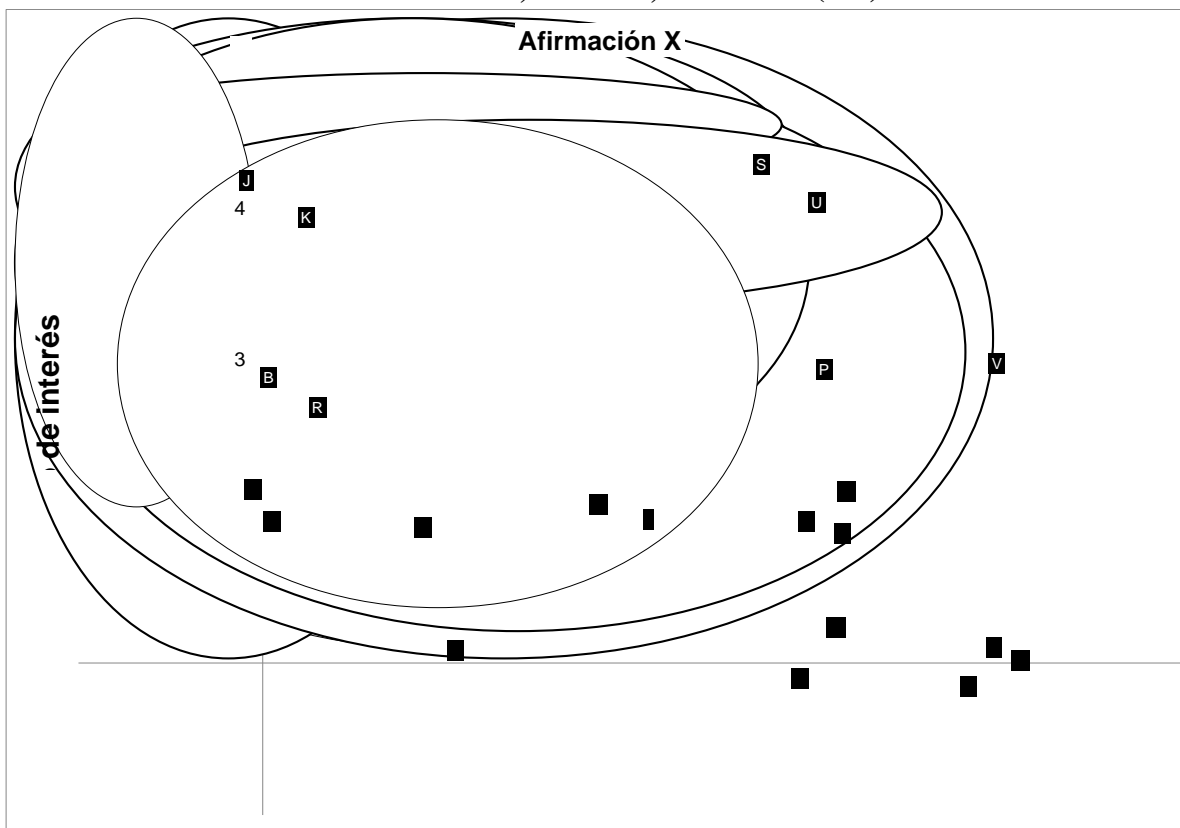
Para la lectura de los resultados hay que tener en cuenta las escalas utilizadas:

- ✓ La posición se mide en la escala de 1 (totalmente en desacuerdo) a 5 (totalmente de acuerdo).

Elaborar un diagnóstico de la situación actual del acceso, uso racional y calidad de medicamentos, insumos y dispositivos médicos, que incluya la evaluación de la política farmacéutica nacional definida en el año 2003, utilizando la metodología de marco lógico y un enfoque participativo.

- ✓ El interés se mide en una escala ascendente de 1 (ningún interés) a 4 (máximo interés).
- ✓ El grado de influencia se mide en una escala de 1 (ninguna influencia) a 5 (la máxima influencia), la cual se ve reflejada en el tamaño de las burbujas.

Gráfica 2.3.
Matriz Interés, Posición, Influencia (IPI)



Fuente: Elaboración propia de la Unión Temporal, 2011

Como ejemplo ilustrativo del análisis de la matriz de la Gráfica anterior, se puede decir que el actor S tiene una posición relativamente favorable a la problemática discutida, cuenta con una grande influencia en el sector y se ve muy interesado en el tema. El actor R, por su parte, apoyado por C, J y K, pueden representar una oposición importante a la iniciativa. Sería por ende importante conocer más a fondo sus argumentaciones (en espacios abiertos de diálogo) para establecer si deben hacerse correctivos adicionales a la política (o a su planteamiento) que no han sido contemplados.

En el ejemplo pueden también encontrarse situaciones en donde los actores se cruzan o se superponen. Tal es el caso de J con K o de R con B. Esto quiere decir que los actores comparten posiciones y grados de interés en un tema determinado. Sin embargo, en el segundo caso es claro que R tiene una influencia mucho más importante que B. Por lo tanto, en un caso particular en donde se dificulta la interlocución con varios actores, el gobierno debe conocer más a fondo la exposición argumentativa de R, pues la posible inclusión de adaptaciones a la política que contemplen su posición tendrán un efecto inmediato sobre B¹³.

¹³ Dicho análisis se explica también porque el grado de influencia puede estar correlacionado con el nivel de prestigio que tiene un actor en el sector. Un actor influyente es un actor conocido y, por ende, es un punto de referencia para otros actores (menos influyentes). Por el contrario, es poco probable que actores muy relevantes usen como punto de referencia actores muy poco influyentes (o que incluso los conozcan).

3. METODOLOGÍA PARA LA MESAS DE DISCUSION, ANALISIS Y CONCERTACIÓN

Para estas actividades se utilizo el Método DELPHOS diseñado por el Centro de Estudios y Asesorías en Ciencias Sociales (CEACS). Este método de consulta tiene la gran particularidad de combinar los métodos de expertos con el método Delphi. Los talleres se realizan de manera presencial, con el orden esquemático del método Delphi, al llevar varios procesos de consulta ida y vuelta en los cuales los expertos pueden corregir sus argumentos según lo expuesto por los demás participantes. El procedimiento tiene tres etapas: una consulta inicial, un debate y una consulta final.

3.1 Implementación

Estos talleres tienen una corta duración, incluso menor que los talleres Delphi y puede resultar apropiado cuando lo que se busca es la obtención de conclusiones de manera rápida. El taller tiene dos etapas.

- En la primera etapa, el formulario es resuelto de manera explícita (se da a conocer el nombre del participante). Estos datos son digitados en un aplicativo digital (En Excel) donde las encuestas son automáticamente procesadas a modo de histograma. Los resultados a estos histogramas son expuestos a todos los participantes, donde cada uno puede observar no solo lo que el participante respondió sino lo que el resto respondió. En esta instancia se invita a los participantes a exponer sus posiciones frente a cada afirmación.
- En la segunda etapa cada participante vuelve a diligenciar el mismo formularios pero esta vez de manera anónima, permitiendo que los participantes hagan sus opiniones definitivas sin la presión o influencia que el grupo pueda ejercer sobre ellos y con la tranquilidad que nadie de los participantes conocerá la procedencia de la respuesta final de cada participante, permitiendo que la información registrada sea más fiable. Los resultados de ambas etapas son contrastadas para ver si hay cambios significativos en la distribución de las respuestas luego del debate.

Cada afirmación tiene una serie de respuestas posibles como se ilustra en el siguiente ejemplo¹⁴:

9. La regulación de los medicamentos biotecnológicos en Colombia debe contemplar la exigencia de pruebas clínicas para el registro de cualquier competidor.

Las respuestas posibles son:

¹⁴ El listado de preguntas definitivas es ilustrado en el Producto 4 sobre la aplicación del Taller Delphos y el Mapeo de Actores y los resultados de los mismos.

Elaborar un diagnóstico de la situación actual del acceso, uso racional y calidad de medicamentos, insumos y dispositivos médicos, que incluya la evaluación de la política farmacéutica nacional definida en el año 2003, utilizando la metodología de marco lógico y un enfoque participativo.

- Totalmente en desacuerdo
- Parcialmente en desacuerdo
- Sin opinión al respecto
- Parcialmente de acuerdo
- Totalmente de acuerdo
- Nunca o casi nunca los vimos

3.2 Entrada de Respuestas e Histogramas de Salida

Con las respuestas ya generadas en los formularios, el siguiente paso es transcribir cada una de las respuestas a un aplicativo de Excel en el cual se digitan las respuestas de cada participante por pregunta de una manera muy dinámica, como se ve en el siguiente ejemplo:

Cuadro 1
Entrada de Respuestas

M	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Señor 1	Señora 2	Señor 2	Señora 3	Señor 3	Señora 4	Señor 4	Señora 5	Señor 5	
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pregunta									
A	Totalmente en desacuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	
B	Sin opinión al respecto	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	
C	Totalmente en desacuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	
D	muy importante	Parcialmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	
E	Sin opinión al respecto	Totalmente de acuerdo	Sin opinión al respecto	Totalmente de acuerdo	Sin opinión al respecto	Totalmente de acuerdo	Sin opinión al respecto	Sin opinión al respecto	
F	Parcialmente de acuerdo	Sin opinión al respecto	Sin opinión al respecto	Sin opinión al respecto	Sin opinión al respecto	Sin opinión al respecto	Sin opinión al respecto	Sin opinión al respecto	
G	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Sin opinión al respecto	Parcialmente de acuerdo	Sin opinión al respecto	Parcialmente de acuerdo	Sin opinión al respecto	Sin opinión al respecto	
H	Parcialmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	
I	Parcialmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	
J	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	
K	Sin opinión al respecto	Parcialmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	Totalmente de acuerdo	
L	Totalmente en desacuerdo	Totalmente de acuerdo	Sin opinión al respecto	Totalmente de acuerdo	Sin opinión al respecto	Totalmente de acuerdo	Sin opinión al respecto	Sin opinión al respecto	
M	Totalmente en desacuerdo	Sin opinión al respecto	Parcialmente de acuerdo	Sin opinión al respecto	Parcialmente de acuerdo	Sin opinión al respecto	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	

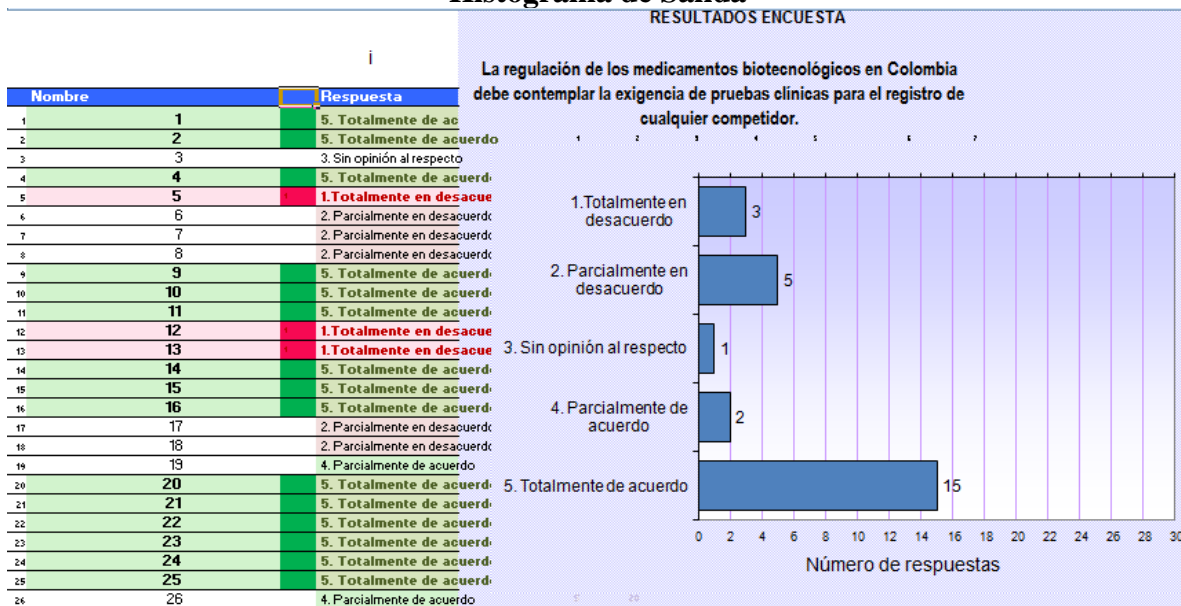
Esta entrada automáticamente genera una salida en otra hoja de Excel que grafica los resultados a manera de histograma para observar las frecuencias de respuestas, como se ilustra en el Cuadro 2. Estos resultados son expuestos a los participantes (cada uno sabe qué respondió el otro porque esta primera etapa es explícita). Se busca luego que las personas con posiciones en los extremos argumenten el porqué de sus posiciones.

Como se observa en el Cuadro 2, en este caso en particular la gran mayoría de los participantes se encuentra de acuerdo con la afirmación: *La regulación de los medicamentos biotecnológicos en Colombia debe contemplar la exigencia de pruebas clínicas para el registro de cualquier competidor*. Hay un grupo de tres personas que se

Elaborar un diagnóstico de la situación actual del acceso, uso racional y calidad de medicamentos, insumos y dispositivos médicos, que incluya la evaluación de la política farmacéutica nacional definida en el año 2003, utilizando la metodología de marco lógico y un enfoque participativo.

encuentran en el extremo opuesto, es decir, están totalmente en desacuerdo con la afirmación. El paso posterior es invitar a aquellas personas a argumentar sus posiciones frente a las del resto. La palabra luego la tendrá los del otro extremo y quienes quieran opinar al respecto.

Cuadro 2
Histograma de Salida



Ahora, no siempre será posible contar con este tipo de resultados donde se exhiban claramente posiciones extremas. Incluso en muchas ocasiones los participantes tendrán opiniones muy similares, en dado caso siempre se invita a los participantes a intercambiar sus argumentos. Posterior a este intercambio de opiniones, los participantes tendrán la oportunidad de diligenciar otra vez el mismo formulario. La idea es ver cómo el debate retroalimenta las respuestas, permitiendo que se registren cambios en las posiciones de los participantes. Recordemos que se guarda el anonimato de estas respuestas finales, que luego serán reprocesadas estadísticamente para dar con los indicadores definitivos para el informe final de la actividad¹⁵.

¹⁵ La naturaleza consultiva de la actividad permitirá de manera simultánea llevar a cabo el mapeo de actores, lo que significará posiblemente en el diligenciamiento por parte de los participantes de un formulario paralelo que permita abstraer todos los elementos necesarios para identificar el interés de los actores. La posición de estos será posible identificarla con el formulario inicial. La influencia será identificada por el equipo consultor.

3.3 Consideraciones Adicionales

Otros puntos clave a tener en cuenta en los talleres Delphos fueron los siguientes:

- Priorizar los temas según la importancia de estos en el contexto.
- Es importante saber que si se hacen demasiadas preguntas, el tiempo del debate se verá claramente afectado, limitando la disponibilidad de tiempo de los participantes, que se verán incomodados al interrumpir prolongadamente sus actividades laborales. Hay que dar prioridad a las preguntas con mayor diversidad de respuesta frente a las más homogéneas.
- Evitar al máximo argumentos reiterativos y contra preguntas que vuelvan sobre los mismos temas.
- No incluir en el ejercicio preguntas en las cuales exista mucho consenso al respecto.
- El diseño claro del formulario y con preguntas concretas.
- Dejar espacios en las respuestas que son de selección múltiple para que los participantes puedan tener la posibilidad de incluir nuevas opciones.
- Las respuestas también pueden ser calificaciones sobre temas del siguiente tipo: “ordene según su importancia los siguientes...” o “Escoja de los siguientes... los (cuantos) más...” ó “escriba el valor más bajo y el valor más alto que cree que tendrá... en los próximos (cuantos) meses” ó “de 1 a 100, cuál cree que sea la probabilidad de que...”.
- Preguntas deben estar muy bien formuladas y con opciones de respuestas apropiadas, sino de lo contrario se incurre en que los participantes se dedican a corregir los formularios en vez de responderlos.
- Los participantes se escogieron previamente y en lo posible no se permitió que estos inviten a otros, ya que de lo contrario se pueden presentar coaliciones en los participantes que pueden llegar a afectar el resultado del ejercicio.
- Dependiendo del tema podrá ser necesario el buscar equilibrar la participación desde diferentes puntos de vista (posiciones políticas encontradas, académicos vs pragmáticos, lo regional vs lo nacional, público vs privado, hombres vs mujeres, jóvenes vs mayores, etc).
- En algunas ocasiones las remuneraciones como honorarios a los participantes por el tiempo dedicado a la actividad y el desplazamiento a la misma puede ser una alternativa bastante atractiva que asegura la permanencia de los participantes y los motiva a asistir y participar activamente.

- En cada sesión se explicó la metodología del ejercicio al participante para evitar sorpresas del mismo. El formulario se llena 2 veces; la primera de manera explícita y la segunda de manera anónima y con la posibilidad de inclusión de aspectos relevantes identificados en el debate. Son formularios diligenciados individualmente.
- Incorporación de un relator que tomó nota de absolutamente todo lo que debatían y opinen los participantes.
- En caso que un participante se ausentó, es posible que este se lleve el formulario para que lo diligencie y lo entregue posteriormente o sea enviado por correo electrónico para que la persona lo diligencie y lo reenvíe diligenciado
- Otro punto de estudio interesante es el del análisis de los cambios de posición. Quién cambió su respuesta y la identificación de cuáles argumentos se presentaron que le hicieron variar su opinión.