

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN LA FASE DE FORMULACIÓN DEL
K'ATUN 2032, EN EL EJE: BIENESTAR PARA LA GENTE
TESIS DE GRADO

PEDRO CESAR GARCIA SAMAYOA
CARNET 11463-10

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2017
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN LA FASE DE FORMULACIÓN DEL
K'ATUN 2032, EN EL EJE: BIENESTAR PARA LA GENTE
TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POR
PEDRO CESAR GARCIA SAMAYOA

PREVIO A CONFERÍRSELE
EL TÍTULO Y GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2017
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DECANO: MGTR. LUIS ANDRÉS PADILLA VASSAUX
VICEDECANA: MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR
SECRETARIA: MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZÁLEZ
DIRECTORA DE CARRERA: LIC. GUISELA ELIZABETH MARTINEZ CHANG DE NEUTZE

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

MGTR. JOSÉ CARLOS SANABRIA ARIAS

REVISOR QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

LIC. EDWIN JAHIR DABROY ARAUJO

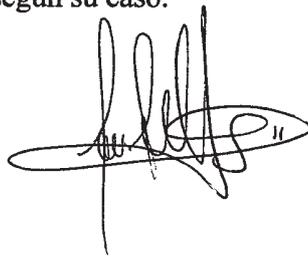
08 de Febrero del año 2016

Señores
Facultad de CC. PP. y SS.
URL.

Atentamente me dirijo a Uds. en mi calidad de *asesor/supervisor* nombrado para el trabajo de graduación del estudiante: **PEDRO CÉSAR GARCIA SAMAYOA** carnet: **1146310** e identificado con el título definitivo “**ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN LA FASE DE FORMULACIÓN DEL K’ATUN 2032, EN EL EJE: BIENESTAR PARA LA GENTE**” función que inicié el **11 de AGOSTO** del año **2014** y concluí el **8 de FEBRERO** del año **2017**. Al respecto, les comunico que sostuvimos un promedio de **28** reuniones de trabajo con el estudiante, **luego de las cuales, de las orientaciones, discusiones y sugerencias**, así como de la lectura y revisión del informe final que me presentó, puedo afirmar lo siguiente:

- a.- Que su trabajo de graduación ha finalizado satisfactoriamente;
- b.- Que el tema que el estudiante abordó y sobre el que versó el apoyo que le proporcioné como su asesor tiene relevancia formativa dentro del marco de un trabajo académico, para fines de graduación y así debe ser considerado y evaluado;
- c.- Que se cumplieron los objetivos inicialmente planteados en el proyecto de trabajo de graduación aprobado por el Consejo de Facultad, que el estudiante utilizó las fuentes pertinentes y recomendadas de información e hizo las citas bibliográficas y de otras fuentes en su caso, en forma adecuada y correcta;
- d.- Que el informe final de su trabajo de graduación cumple con las exigencias básicas y está redactado en las condiciones que puede ser objeto de revisión final o de discusión por parte de la terna correspondiente según su caso.

Cordialmente:



JOSÉ CARLOS SANABRIA ARIAS, LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, MGTR. EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, COORDINADOR DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS DE ASIES



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
No. 041078-2017

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado del estudiante PEDRO CESAR GARCIA SAMAYOA, Carnet 11463-10 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA, del Campus Central, que consta en el Acta No. 0448-2017 de fecha 16 de marzo de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN LA FASE DE FORMULACIÓN
DEL K'ATUN 2032, EN EL EJE: BIENESTAR PARA LA GENTE

Previo a conferírsele el título y grado académico de LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 29 días del mes de septiembre del año 2017.



MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZÁLEZ, SECRETARIA
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar

AGRADECIMIENTOS

A Dios por su misericordia inconfundible en mi vida.

A mis padres por darme el don de la vida y enseñarme que rendirme nunca será una opción para mí.

DEDICATORIA

A

- Mi Dios: Porque sin ti sería imposible haber alcanzado este logro, honra y honor a ti Señor.
- Mi Padre: Por ser siempre un ejemplo de responsabilidad y perseverancia, mostrándome con tu vida lo que significa triunfar.
- Mi Madre: Por estar en cada momento de mi vida atenta a mi bienestar, por tu apoyo y amor incondicional esto es para vos.
- Mi Hermana: Por mostrarme con autenticidad el valor de la disciplina y el trabajo, motivándome a creer siempre en mí mismo.
- Mi Eco: Por su inmenso amor que se basa en fraternidad y amistad verdadera, ayudándome a ser una mejor persona y mostrándome la importancia invaluable de la amistad.
- Mis Amigos: Por ser parte fundamental de mi vida, por su comprensión incondicional e interés en mi bienestar.

ÍNDICE

Contenido	Página No.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN	4
1. OBJETIVOS	4
1.1. Objetivo general	4
1.2. Objetivos específicos	4
2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	4
3. MARCO METODOLÓGICO	5
4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	6
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	8
1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	8
2. LOS ACTORES	16
2.1. Las demandas de los actores	16
2.2. Los recursos de los actores	18
2.3. La categorización de actores	21
2.4. La formulación del Plan Nacional de Desarrollo	23
CAPÍTULO III: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE PLANES NACIONALES DE DESARROLLO	28
1. LOS ANTIGUOS VESTIGIOS DEL DESARROLLO	28
2. MODELO SUSTITUTIVO Y AJUSTES ESTRUCTURALES	36
3. LA BASE HACIA LA PLANIFICACIÓN	38
3.1. Agenda Nacional Compartida	40
3.2. Plan Visión de País	41

Contenido	Página No.
CAPÍTULO IV: LA NUEVA PLANIFICACIÓN HACIA EL DESARROLLO	44
1. ¿QUÉ ES K'ATUN 2032?	44
2. METODOLOGÍA DE LA FORMULACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS ACTORES	49
3. UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA PLANIFICACIÓN HACIA EL DESARROLLO	52
4. UN PRIMER ACERCAMIENTO AL ÓRGANO PLANIFICADOR	54
CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LAS DEMANDAS DE LOS ACTORES	59
1. PUEBLOS INDÍGENAS	60
2. CAMPESINO	65
3. COOPERATIVISTA	70
4. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES –ONG-	76
5. MUJERES	81
6. JÓVENES	89
7. BIENESTAR PARA LA GENTE	93
CONCLUSIONES	104
BIBLIOGRAFÍA	111
ANEXOS	114

INDICE DE CUADROS

Contenido	Página No.
Cuadro 1. Fases de las políticas públicas	15
Cuadro 2. Matriz de caracterización de actores	27
Cuadro 3. Clasificación del primer actor- SEGEPLAN	58
Cuadro 4. Demandas del actor colectivo pueblos indígenas en talleres de diálogo	61
Cuadro 5. Clasificación del actor colectivo pueblos indígenas	64
Cuadro 6. Demandas del actor colectivo campesino en talleres de diálogo	67
Cuadro 7. Clasificación del actor colectivo campesino	70
Cuadro 8. Demandas del actor colectivo cooperativista en talleres de diálogo	72
Cuadro 9. Clasificación del actor colectivo cooperativista	75
Cuadro 10. Demandas del actor Organizaciones No Gubernamentales en talleres de diálogo	77
Cuadro 11. Clasificación del actor colectivo Organizaciones No Gubernamentales	80
Cuadro 12. Demandas del actor colectivo mujeres en talleres de diálogo	82
Cuadro 13. Clasificación del actor colectivo mujeres	88
Cuadro 14. Demandas del actor colectivo jóvenes en talleres de diálogo	90
Cuadro 15. Clasificación del actor jóvenes	93
Cuadro 16. Prioridades de la formulación del Eje Bienestar para la Gente	94
Cuadro 17. Cuadro comparativo entre las prioridades del Eje Bienestar para la Gente y demandas de los actores	101

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del presente trabajo de investigación fue analizar la participación de los actores sociales en la fase de formulación del K'atun 2032 en el eje Bienestar para la Gente. El análisis fue realizado desde la perspectiva de la participación de los actores, a partir de la cual se obtuvieron insumos necesarios para identificar las demandas que serían utilizadas como fundamento para el análisis que contrastado con la teoría, proporcionarían los resultados de la investigación. En este sentido, a partir del profundo análisis de las demandas se lograría identificar, tipificar y categorizar a los actores, organizándoles según su aporte en los talleres de participación ciudadana. La mayor cantidad de demandas fueron institucionales y la menor cantidad de demandas fueron políticas, todos los actores manifestaron al menos una demanda en cada categoría a excepción del actor colectivo campesino y las mujeres que se abstuvieron de manifestar demandas políticas. El recurso que más utilizaron los actores fue el recurso cognitivo y los recursos menos utilizados fueron los recursos económicos y legales. Se identificaron tres redes de actores en la formulación: Red de Concentración que estuvo integrada por el conjunto de cooperativas; Red de Cooperación Sectorial conformada por los actores Pueblos Indígenas y Campesinos; y, la Red de Intervención que estuvo integrada por el conjunto de Organizaciones No Gubernamentales –ONG'S-. En resumen, el resultado de la investigación aporta a la Ciencia Política la comprensión del nexo entre el Estado y sociedad, mostrando la necesidad de cercanía entre ambos, para el diseño eficiente de políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

La realización del Plan Nacional de Desarrollo K'atun, Nuestra Guatemala 2032 (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2014) es un parteaguas en la planificación estatal del camino hacia el desarrollo a largo plazo del país. La particularidad del caso se apoya principalmente en la importancia de la unificación de criterios políticos, sociales y económicos para el consenso, acerca del rumbo del desarrollo de Guatemala como nación. En ese sentido, se plantea principalmente el análisis a profundidad del Eje Bienestar para la Gente del K'atun 2032, desde la perspectiva de la acción social (Parsons, 1951) y la participación de los actores, que incluye en su contenido la temática del desarrollo humano, entendida como la protección social para reducir la brecha de desigualdad; necesidades de los actores, convertidas en demandas expresadas al ente regulador (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2014) con el objetivo de extraer el mayor beneficio posible de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

La investigación ubica la fase de formulación del Eje bienestar para la gente del K'atun 2032 (CONADUR y SEGEPLAN, 2014) como el punto de referencia para identificar los espacios de diálogo ciudadano para el diseño de políticas públicas. A partir de los documentos oficiales de los diálogos ciudadanos de los actores colectivos que participaron, se profundiza en las demandas de estos para identificar y ubicar los argumentos, recursos y estrategias; elementos que se encuentran en el primer capítulo del presente estudio, entre los objetivos específicos como pilares angulares del objeto de investigación, lo cual conducirá a responder las preguntas de investigación, que permiten tipificar a los actores según los criterios de Dente y Subirats, (2014), categorizar las demandas e identificar las redes de cooperación entre los actores.

Se utiliza el método de estudio de caso, partiendo de la formulación del Eje bienestar para la gente y el K'atun (CONADUR y SEGEPLAN, 2014), un hecho sin precedentes en Guatemala, hito en la historia de la planificación de políticas públicas, para que a

través del enfoque cualitativo y con la utilización de técnicas como el análisis de contenido y entrevistas, se evalúen y analicen las demandas de los actores colectivos. La investigación obtiene sus recursos del análisis a partir de la serie de elementos ubicados en el segundo capítulo en donde se ubican los fundamentos teóricos para el análisis, basados principalmente en teoría de políticas públicas y del proceso decisional de los actores desde el enfoque Bottom up (Sabatier 1986). Así mismo, se describe minuciosamente en el tercer capítulo la ubicación histórica de casos que evidencian la adaptabilidad del Estado de Guatemala a diversas modalidades de proyectos de desarrollo, promovidos a largo plazo; visiones de desarrollo implementadas por actores sociales y colectivos que trascendieron en su ejecución, teniendo impacto en los proyectos de desarrollo actuales. Desde antiguos vestigios de desarrollo económico y social hasta los modelos de desarrollo democrático actuales reconocidos en el capítulo cuarto, representados bajo la óptica de la acción social y las demandas de los actores en distintas etapas históricas nacionales, las cuales trasladan hasta el momento actual del cambio de paradigma en la planificación hacia el desarrollo.

No obstante el devenir histórico de la planificación hacia el desarrollo, los distintos proyectos de desarrollo nacional forman un apoyo histórico solamente para el objeto de estudio. El K'atun 2032 obtiene su exclusividad de su modalidad inclusiva y abierta para el diálogo democrático, es por este motivo que en los capítulos siguientes se trabaja sobre las características propias del primer plan nacional de desarrollo de la nación, la descripción de la finalidad hasta el proceso de formulación del mismo, tomando como referencia principalmente las características que le enmarcan en cuanto al diseño de políticas públicas útiles para la población.

De esta forma, tomando como referencia a Dente y Subirats (2014) y Roth (2002) se obtiene la radiografía del Plan Nacional de Desarrollo a través de las características de las políticas públicas contemporáneas, demostrando que a partir de ambas posturas teóricas que la descentralización del poder otorga viabilidad a la formulación del eje Bienestar para la Gente. Siendo este cambio de perspectiva en la apertura de la

discusión del desarrollo hacia el pluralismo político, el verdadero cambio de paradigma en la planificación hacia el desarrollo.

En el último capítulo se encuentran los resultados obtenidos del análisis de las demandas de los actores y el incentivo principal para la consolidación del proyecto de investigación.

A través de la participación de los actores y la representación de sus intereses, se obtuvo el conjunto de demandas que se encuentran categorizadas para la mejor organización de la información obtenida, de manera que uno de los aportes propios de la investigación es la categorización de éstas a partir de la categorización de demandas, lo cual se incluye en el marco teórico.

Tomando como referencia el insumo de las demandas, se identificaron en los actores los elementos expuestos en la matriz de actores, de donde se describe la tipología de los actores, la red a la que pertenecen, la demanda colectiva, el interés real y su impacto en la sociedad, lo cual contribuye a responder a las preguntas de investigación y objetivos de ésta.

Finalmente, a manera de contraste con el producto final del Eje bienestar para la gente, se realiza un contraste entre las demandas que los actores colectivos manifestaron en la formulación del eje y el eje final incluido en el plan K'atun, con el objetivo de verificar si las demandas de los actores fueron incluidas o no en el producto final elaborado por SEGEPLAN (2014).

El resultado de la investigación aporta a la ciencia política la comprensión de cómo la cercanía del Estado con la sociedad permite tener mejores conexiones para el diseño efectivo de políticas públicas, así como la armonía entre las demandas sociales y los recursos estatales; brinda también desde la acción social (Parsons, 1951) la percepción de los actores sobre el Estado y sus políticas públicas así como falencias de ejecución.

CAPÍTULO I

OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

1. OBJETIVOS

1.1. Objetivo general

Analizar la participación de los actores sociales en la fase de formulación del K'atun 2032 en el eje Bienestar para la Gente.

1.2. Objetivos específicos

- a. Identificar los argumentos de los actores en los talleres de participación ciudadana de la Secretaría General de Planificación, para poder ubicar los intereses de los grupos a los que representan dentro del estrato social.
- b. Ubicar las demandas de los actores en los talleres de participación de los actores para caracterizarlos de acuerdo a la orientación de sus aportes.
- c. Identificar las redes y los tipos de actores dentro de la formulación del Plan Nacional en el desarrollo de los talleres de participación ciudadana.

2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿Qué tipos de actores son los que participan en el proceso de formulación del K'atun en el eje de Bienestar para la Gente?

¿Cuáles son las demandas de los actores que participan en redes de actores en la formulación de las políticas públicas del eje Bienestar para la Gente?

¿Qué instituciones, grupos, intereses representan los actores involucrados?

¿Qué alianzas se formaron en la etapa de la formulación en las temáticas correspondientes?

3. MARCO METODOLÓGICO

El método a utilizar es el de estudio de caso aplicado a la formulación del Plan Nacional del Desarrollo, en su fase de formulación, del eje Bienestar para la Gente; a partir del análisis de las acciones de los actores sociales de las que derivan la participación, representación y deliberación política. En ese sentido, se evalúan dichas acciones y se les categoriza de acuerdo a los objetivos de la investigación. La teoría es utilizada para contrastar las generalizaciones conceptuales con el caso guatemalteco y así facilitar la comprensión de la dinámica de actores dentro de la fase de formulación del eje mencionado anteriormente.

El estudio de caso se respalda en una revisión documental de las minutas oficiales de los talleres de diálogo ciudadano, su técnica es el análisis de contenido de las minutas que fueron proporcionadas por la Secretaría General de Planificación de la Presidencia. Así también se utiliza como técnica la entrevista, específicamente a la sub secretaria de Políticas Públicas de SEGEPLAN, quien formó parte de la conducción técnica de los talleres de diálogo ciudadano para el eje Bienestar para la Gente. Por medio de esta entrevista se obtienen los detalles necesarios para conocer que actores cuentan con mayor participación y aporte, así como los detalles de la metodología de participación con los actores. Los datos obtenidos de la entrevista a profundidad con SEGEPLAN y el contenido de las minutas oficiales conforman los dos pilares principales de análisis. Se busca comparar la teoría de actores sociales y políticas públicas con la etapa de formulación del Eje Bienestar para la Gente. La investigación al ser un estudio de caso único no tiene en Guatemala medios de comparación en su clase, propone una contribución particular desde la perspectiva de la acción social, esto debido a que es la primera ocasión en la que se presenta la formulación de un plan nacional de desarrollo de país, tomando en cuenta la participación del colectivo social.

La investigación se adapta a un enfoque cualitativo, integrando el conjunto de información recopilada de las minutas de diálogos ciudadanos que permitirá contrastar las demandas y argumentos de los actores con la teoría. El método de estudio de caso

y sus técnicas e instrumentos tienen su limitación, ya que ante el dinamismo de las relaciones sociales entre los actores y la metodología de formulación es evidente que el método a usar es estático y no muestra toda la dinámica de los actores sociales. Sin embargo, para ello se propone el uso de una matriz de actores que organicen de la mejor manera sus demandas y argumentos.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El valor que caracteriza a la propuesta de esta investigación es que la elaboración de un plan nacional de desarrollo en Guatemala es un hecho sin precedentes, un suceso político novedoso y el primer plan nacional de desarrollo para el país que se promueve desde el sistema político guatemalteco. Además de ello, la propuesta plantea el análisis desde los aportes de los actores, lo que significa identificar qué tipos de actores participaron y cuáles son las principales demandas de éstos. La elaboración del análisis radica en la dinámica de participación de los actores dentro del plan y las problemáticas que reflejan las principales demandas de los actores involucrados.

El proceso del diseño del K'atun parte de una agenda política para su formulación y el diálogo con los sectores sociales. La validez de las propuestas y la representación-participación democrática es de máxima importancia en el diseño del eje Bienestar para la Gente, porque es el cimiento hacia la ejecución del plan y le brinda legitimidad a la política pública. Al ser Guatemala un país que no se caracteriza por formular planes nacionales de desarrollo, surge la incertidumbre del cómo y del quiénes realizarán dicha iniciativa, qué argumentos, intereses y demandas articulan los actores; aportando riqueza al objetivo de la investigación.

En ese sentido, la etapa de formulación necesita para su análisis las propuestas y diálogo de los actores que participarán, con el objetivo de obtener el máximo beneficio posible de este ejercicio ciudadano; con el fin de explorar cómo se formula el primer plan nacional de desarrollo desde la perspectiva de la acción social.

Los resultados de la investigación son importantes para la ciencia política porque permitirán comprender cómo a través de un plan nacional de desarrollo es posible formular políticas públicas atemporales que ayuden al Estado a tener una mejor conexión con la sociedad. Desde esta perspectiva, el aporte representa un acercamiento a la comprensión del cómo y por qué la elaboración de políticas públicas genera armonía entre demandas sociales y recursos estatales. Así mismo desde la perspectiva de la acción política, propone comprender desde las demandas de los actores, las preferencias de éstos sobre los mecanismos de participación que el estado ofrece y la percepción acerca de la gestión del mismo.

Finalmente, obtener a través de los diálogos ciudadanos la evidencia que proviene de las demandas de los actores y contrastarla con la versión final del K'atun 2032, con el objetivo de determinar si efectivamente las demandas de los actores han sido incluidas para su ejecución en políticas públicas.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Según Roth (2002) la definición de política pública nace a partir de la identificación del concepto de Política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas. En ese sentido, en la literatura de políticas públicas es posible encontrar diversidad de definiciones sobre qué es una política pública. Una de las definiciones más completa es la que ofrece Vargas (1999) como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (p.57). Se resalta de dicha definición la sucesión de acciones e iniciativas para la toma de decisiones y acciones, ya que la política pública ha de tener obligatoriamente para su aplicación iniciativa gubernamental, para realizar acciones estratégicas en la búsqueda de solucionar problemáticas.

La política pública requiere además de iniciativa gubernamental, la cual constituye un elemento importante para su comprensión, Mény y Thoenig (1992) afirman que las políticas públicas son la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Nuevamente la primera parte de la definición indica el accionar de las autoridades públicas como iniciativa y promotor de la política pública, sin embargo incluye también la ubicación y el objetivo de la política que es el bienestar de la sociedad.

Según Roth (2002) las definiciones de política pública podrían ofrecer en ocasiones visiones del Estado como aparato institucional de reacción ante posibles problemáticas. Más allá de esta visión, las políticas públicas debiesen ser programas de propuesta para los actores sociales, a quienes se debe el diseño de la política misma. Así hace referencia Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone (2007) a la política pública como el conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (p.35).

El abordaje teórico de las políticas públicas desde los diversos actores provee riqueza a las definiciones, haciendo énfasis en las decisiones como lo detalla Dunn (1981) describiéndolas como un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo, cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública. Tomando como referencia la definición de Dunn (1981) no es posible solamente concebir a la política pública como las actividades desarrolladas por las instituciones públicas como respuesta ante la sociedad; sino también como las demandas de la sociedad y su participación para solventar la situación problemática.

Entre los enfoques generales para el análisis teórico de las políticas públicas y la planificación estatal, se encuentran dos herramientas que son de utilidad para esta investigación. El primero de ellos el enfoque de arriba hacia abajo llamado Top-Down, que promueve un Estado independiente de la sociedad y que funciona como un selector de las demandas. De manera que plantea la influencia del poder de decisión a partir de la cúpula gubernamental, que a través de su jerarquía burocrática mantiene el control sobre las acciones de la política y el qué hacer público. Para ello es necesario que exista alineación en los objetivos institucionales, además de tomar en cuenta todos los factores internos (aparato institucional) para la entrega del producto final que es la política pública en su implementación (Sabatier, 1986, p.30).

El segundo de ellos se centra en la sociedad, de donde parte una visión de abajo hacia arriba o Bottom-Up, la cual radica en los intereses de la sociedad, sus demandas y la priorización de las mismas. Desde este enfoque, los protagonistas de las políticas públicas son los actores sociales de donde se materializan y hacia donde se implementan las políticas públicas. La forma de entrega de la acción pública desde el enfoque bottom-up significa un acercamiento más cercano y directo con la sociedad. Ambos enfoques teóricos priorizan la entrega de la acción pública y la identificación de los actores (Sabatier, 1986, p.30).

El sentido de la investigación es analizar la dinámica de participación de los actores en la etapa de formulación. Por lo tanto se ubica dentro de la teoría centrada en los actores para poder identificar sus demandas. De esta manera el aporte de Roth (2002) ayuda a comprender la importancia del insumo principal de la acción social que son las demandas, explica que ante las premisas de la iniciativa del Estado para la elaboración de políticas públicas y la inclusión de la sociedad para la solución de problemáticas, se designa la existencia de un conjunto de objetivos colectivos considerados necesarios o deseables a tratar. Por lo menos prácticamente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (p.20).

El enfoque Bottom-up enfatiza principalmente en el abordaje de las problemáticas que los actores consideran como deseables a solucionar o ser tratadas, orientando así la voluntad política colectiva hacia la modificación de la situación insatisfactoria.

Evidentemente la modificación de una situación particular, indica la necesidad de la inclusión de ambos, tanto Estado como sociedad, para la solución de dicha problemática. Pero ¿qué elementos deben de existir para la existencia de una política pública?

Según la definición relatada anteriormente, se requieren cinco elementos importantes:

- Implicación del gobierno.
- Percepción o noción de problemas.
- Proceso.
- Definición de objetivos.
- Campo de acción de la política pública.

(Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación [ILPES], Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AECID], Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2011)

El ciclo de políticas públicas representa un proceso temporal que tiene una secuencia lógica y ordenada para solucionar una problemática, frecuentemente puede tener un

ente regulador, ya que se incluyen diversos actores e instituciones. Nelson (2001) explica la finalidad de dicha secuencia “Una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o un conjunto de actores gubernamentales, a la hora de tratar con un asunto que los afecta” (p.800).

El ciclo de las políticas tiene como objetivo dirigir acciones entre los actores gubernamentales para direccionar esfuerzos en conjunto, con el objetivo de elaborar una propuesta de acciones de respuesta o fases de la política pública ante una situación problemática. Dicho modelo fue propuesto por Jones (1970) en donde plantea 5 fases principales del desarrollo de una política pública: identificación del problema o agenda política, formulación, toma de decisión, implementación, evaluación (p.170).

La fase de la agenda política definida como un conjunto de situaciones problemáticas a las que los agentes públicos prestan atención en un momento determinado (Gómez, 2010, p.7). La agenda política es la consolidación del consenso en cuanto a la preocupación colectiva, después de realizar una evaluación sobre la situación de problemática o insatisfacción social con el objetivo de identificar el problema. La etapa de la agenda política depende de la dinámica de las fuerzas políticas que influyen sobre la trascendencia e importancia de la problemática que se aborda. Por ello a partir de la evaluación exhaustiva de la situación y sus posibles causas, surgen análisis enriquecedores de los actores para identificar el verdadero problema. La etapa culmina con un conjunto de elementos válidos para iniciar la construcción de una solución. Dicho de otra forma por Ramírez (2011) recubre tanto la emergencia del problema como la puesta en agenda. Se refiere a la percepción de los eventos y a su construcción en términos de problema público, la agregación de intereses. En cierto sentido marca la génesis de la acción pública (p.14).

Cuando ya ha sido aceptada la problemática en la agenda gubernamental, el conjunto de actores se reúnen para iniciar el proceso de proponer soluciones a esta. La etapa de formulación es la etapa en donde existe apertura de parte de la cúpula gubernamental hacia los involucrados en el problema: la sociedad. En ese sentido, incluye el conjunto

de elaboración de respuesta como solución a la insatisfacción social, también así la búsqueda de alternativas y el análisis de las soluciones como sus consecuencias.

Es la etapa del diseño de la política, ya que enfatiza su temporalidad en un proceso de análisis y propuestas que involucran enfoques técnicos que respalden la misma. Como lo describe Winchester (2011) la confluencia entre reconocimiento del problema, factibilidad de la solución y voluntad política” (p.24).

Finalmente la etapa de formulación, es la etapa de diseño de la respuesta del gobierno a la sociedad a través de un programa planificado de acciones racionalizadas para dar respuesta a una problemática. “El problema tomado a cargo por el gobierno que toma forma en solución a través de una política pública; formalizado a través de la formulación de alternativas y su legitimación por la búsqueda del consenso político y factibilidad técnica” (Ramírez, 2011, p.14).

La fase de la toma de decisión va de la mano con la fase de formulación, ya que en la fase de formulación se elaboran todas las alternativas de posibles soluciones y se diseñan las opciones de políticas a ejecutar; en la fase de toma de decisión las instituciones y organismos autorizados examinan las alternativas y seleccionan una respuesta (Roth, 2002, p.50). Así mismo lo describe Ramírez (2011) la selección a una alternativa es la medida más visible pero difícil de aislar analíticamente, e implica la coherencia en la definición de los diversos elementos de la política. Particularmente la relación entre objetivos buscados y medios dispuestos (p.14).

Según Winchester (2011) los actores involucrados en la toma de decisión utilizan modelos racionales para poder evaluar todas las alternativas, factores internos, factores externos y eligen la mejor opción con menor riesgo. Sin embargo, debido a que las políticas públicas se basan en el dinamismo de la sociedad pueden existir riesgos no previstos. Es importante mencionar que la opción elegida por los actores deberá ser aquella que integre y considere el mayor porcentaje de efectividad para solucionar el problema presentado por la sociedad. En términos de legitimidad, el entramado institucional obtiene su fundamento a partir del consenso y la cooperación entre los

miembros. Para Winchester (2011) entre los elementos principales a tomar en cuenta están:

- Análisis de los entornos futuros, escenario.
- Análisis de los costos financieros futuros de cada alternativa.
- Análisis de los resultados futuros de cada alternativa y los correspondientes indicadores.
- Estimación de la viabilidad de formas alternativas de implementación de cada alternativa.
- Estimación de desventajas y ventajas entre las alternativas.

Posteriormente a un ejercicio racional y participativo, la fase de toma de decisión finaliza ante la nueva decisión colectiva de los actores y habiendo tomado en cuenta los escenarios prospectivos, se procede a la toma de decisión legitimada por el consenso entre los participantes.

La fase de la Implementación es la ejecución de la política e incluye el conjunto de actividades planificadas que incluyen los compromisos asumidos por las instituciones para lograr los resultados trazados. Es la fase donde se manifiesta la intervención del Estado, a través del establecimiento de los mecanismos adecuados para producir los cambios a la situación identificada como problema. “El conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats, 2007, p.30). Sin embargo, el autor enfatiza que la fase de implementación no se trata de un proceso automático, necesita del monitoreo y coordinación de los actores gubernamentales sobre las acciones, ya que existe un flujo constante de recursos que podrían verse afectados por los procesos burocráticos. Para Subirats (2007) la implementación es el conjunto de decisiones y acciones que:

- Son llevadas a cabo por actores públicos, estatales y privados que pertenecen al sector político-administrativo.

- Están enmarcadas por un programa de actuación político-administrativo a través de un conjunto de normativas legislativas y reglamentarias que regulan las reglas institucionales específicas a la política en cuestión.
- Las acciones que implementan las políticas deberán ir dirigidas a crear, influenciar o controlar.

La fase de implementación basa su operatividad en la obtención de resultados llamados productos finales, cuyo propósito es satisfacer necesidades y generar externalidades positivas a la sociedad o grupo objetivo. Los actos de implementación son medidas de ejecución clave para poder darle viabilidad a la política pública y sobre todo eficiencia.

Finalmente la fase de implementación depende primordialmente de la movilización de recursos para la ejecución de las intervenciones, que provocan cambios en la situación problemática. La implementación culmina cuando los recursos otorgados y el tiempo definido se agotan.

La evaluación, la última fase que consiste en determinar si los objetivos trazados han sido alcanzados. Es la retroalimentación del proceso en sus fases de ejecución, el objetivo de esta fase es recopilar la información acerca de la eficacia de la política pública y realizar el análisis para futuros proyectos y diseño de políticas públicas. Se distinguen principalmente entre la evaluación dos tipos: Evaluación Administrativa y Evaluación Política (Gómez, 2010, p.10). En donde están incluidos elementos o variables de análisis como la estabilidad, adaptabilidad, coordinación, monitoreo para determinar qué tan eficiente ha sido la política pública.

La última fase es el juicio de los actores sobre las acciones y mecanismos implementados, las consecuencias de esto es la finalización de la política o bien el reajuste o redirección de la política misma.

Este es el modelo del ciclo de políticas públicas propuesto por Jones (1970), sin embargo el proceso de creación de políticas no es siempre lineal, debido a que los

actores son dinámicos. “Los pasos deliberados no constituyen un retrato preciso del funcionamiento del proceso real de las políticas públicas. Por el contrario, la formulación de políticas públicas es un proceso complejamente interactivo que carece de principio y fin” (Lindblom, Woodhouse, 1993 citados en Parsons, 1951).

A continuación un esquema adaptado de Meny y Thoenig (1992) que ejemplifica las fases de las políticas públicas:

Cuadro 1. Fases de las políticas públicas

FASE 1 Identificación del Problema	FASE 2 Formulación de Acciones y Soluciones	FASE 3 Toma de Decisión	FASE 4 Implementación	FASE 5 Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> - Apreciación de acontecimientos - Definición del problema - Agregado de Intereses - Organización de las demandas - Acceso a las autoridades públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de Respuestas - Estudio de las Soluciones - Adecuación de Criterios 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de una coalición - Legitimación de la política elegida 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución - Gestión y administración - Producción de efectos 	<ul style="list-style-type: none"> - Reacciones de la acción - Juicio sobre los efectos - Expresión
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

(Roth, 2002, p.50)

2. LOS ACTORES

2.1. Las demandas de los actores

Las demandas de los actores denotan necesidades e insatisfacciones de diversos tipos, las cuales manifiestan a los actores estatales a través del medio que les sea posible y los recursos necesarios. Sin embargo, es necesario definir qué es una demanda para poder categorizarla y para ello Lourau (1970) propone la siguiente definición “La carencia o desproporción existente entre el Estado de las relaciones sociales en un momento dado y el Estado de producción” (p.193).

Al tomar como referencia la definición anterior es posible afirmar que las demandas son necesidades de los actores no saciadas ni protegidas por el Estado, la expresión de éstas significa un ejercicio de participación y de representación que lleva a la voluntad política, se realizan en la búsqueda del cambio de la relación entre Estado y sociedad, previamente instituida en un contrato social. Ahora bien, las demandas también poseen características propias de donde puede identificarse el objetivo de cada una, que constituirá un cambio “necesario” para el actor. Los cambios solicitados a través de las demandas son para Parsons (1951) acciones sociales traducidas en demandas, un proceso en el sistema que tiene significado motivacional para el actor o actores, orientados por una tendencia a obtener el máximo de gratificación (p.5).

Bajo la visión funcionalista de Parsons (1951) las demandas son justificaciones del interés que el individuo comunica y exige ante sus expectativas de cambio de la situación problemática. El sistema social es la plataforma de interacción de donde provienen las necesidades de los actores, interacción que integra la pluralidad a partir de las demandas que pueden ser similares o distintas. Detrás de una demanda se encuentra un incentivo como lo afirma Parsons (1951) “Motivadas según una tendencia a la optimización de la satisfacción y cuya relación con sus situaciones, incluyendo las de unas con otras, es definida y mediada según un sistema de símbolos culturalmente

estructurados y compartidos” (p.6). Es evidente que las necesidades de los actores son el inicio de la acción social.

El contenido teórico para categorizar las demandas de los actores es uno de los aportes propios de la investigación, este sub segmento es una de las propuestas del estudio. Aunque los autores mencionados hasta este capítulo no planteen como tal una categorización de las demandas, se toma como referencia las ideas expuestas por Dahl (1989) en la poliarquía, para fundamentar las demandas estructurales como necesidades de cambio que surgen a partir de la dependencia de los Estados a economías mundiales y estructuras de cooperación mundiales. Modelos de desarrollo de sistemas supra nacionales, gobiernos dependientes entre si y decisiones obligatoriamente vinculantes entre Estados que son elementos identificados en el aporte de Dahl (1989).

Parsons (1951) para sostener las demandas institucionales a partir del principio de funcionalidad del sistema político a través del análisis estructural-funcionalista, explicando el entramado institucional como la plataforma en donde convergen las necesidades y demandas del sistema social; principal incentivo del Estado. Así mismo también, desde el aporte de la acción social como el incentivo principal para participar y representar dicha necesidad no saciada.

Las demandas de los actores son el insumo principal a través del cual se identificarán los tipos de actores, para luego realizar el contraste con los recursos y argumentos articulados. Para ello se plantea tomando como referencia elementos de Parsons (1951) y Dahl (1989) la caracterización de las demandas a través de tres principales categorías:

- Demandas estructurales: Son aquellas que los actores formulan para promover el cambio en el modelo de desarrollo del Estado, es un tipo de demanda que demuestra la manifestación en contra de la política estatal y sus instituciones de representación social en términos económicos, sociales y culturales.

- Demandas institucionales: Son aquellas que denotan el poco alcance operativo de las instituciones del Estado y sus recursos, específicamente el descontento con la eficiencia de las instituciones que brindan servicios públicos que inciden directamente en el nivel de vida de los actores; tales como salud, educación, seguridad, comunicación.
- Demandas políticas: Son aquellas que los actores expresan en la necesidad de apertura de espacios de participación democrática para la expresión de sus intereses. A partir de estas demandas se exige el diálogo institucional y la necesidad de mantener un contacto directo con el Estado. Este tipo de demandas implican la existencia de la brecha de distancia política entre el Estado y la sociedad civil.

A través de la clasificación de las demandas en las categorías anteriores, será posible comprender las necesidades de los actores y la motivación que los llevó a participar en la formulación del eje, así como también cuantificar según las temáticas las demandas; con el objetivo de identificar qué demandas son más recurrentes entre los actores.

2.2. Los recursos de los actores

Roth (2002) se centra directamente en la dinámica de los actores y profundiza acerca de su participación dentro de la formulación, donde se establece un proceso de análisis del problema, de búsqueda de argumentos y contra argumentos, de indagación acerca de las consecuencias posibles o soluciones posibles.

El poder de coerción de los actores es una variable que determina la política pública. La coerción se define como la capacidad individual y colectiva de incidir o influir en las decisiones de otros actores. A mayor cantidad de actores mayor su capacidad de influir, a menor cantidad de actores menor capacidad de influir. Los actores suelen unificarse

para poder obtener mayor beneficio como lo afirma Roth (2002). “Para poder ejercer coerción, los actores forman alianzas entre ellos que les llevan a defender un mismo interés, logrando de esta forma ejercer mayor presión a través de la coerción sobre la toma de decisiones” (p.43).

Las alianzas y los grupos de actores se forman debido a que existen intereses en común entre los actores, ante la capacidad de coaccionar en la toma de decisiones se forman redes que en la etapa de formulación son útiles a los actores para presionar y buscar extraer beneficios. Interesa descubrir las redes que se forman entre los actores para comprender la dinámica de participación en la fase de formulación y realizar un bosquejo en base a la caracterización de los actores.

La teoría de redes según Latour (2013) impulsa la sociología de las asociaciones, proponiendo que las relaciones entre los seres humanos son cambiantes, que no existe tal cosa como la homogenización de la sociedad y por ende existen siempre elementos, partes de un sistema social que presentan diferencias e inconformidades ante sí mismos y ante un posible sistema político. Los actores coaccionan para ejercer presión y así influenciar las decisiones de la formulación, buscando mayor oportunidad de satisfacer sus demandas. La capacidad de coerción dependerá en los grupos colectivos de la eficiente utilización de los recursos en el diálogo de diseño de la política pública.

“Las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las formalmente establecidas. Cada política, por su singularidad, tendrá una red distinta de actores que el analista tratará de descubrir” (Roth, 2002, p.27).

Por ello interesan específicamente las siguientes redes según Roth (2002):

- Red de concentración, se caracteriza por un número bajo de actores, la centralización y la estabilidad de su funcionamiento.

- Red de cooperación sectorial, se caracteriza por su cantidad alta de actores políticos públicos y muy pocos actores privados. Es estable así como descentralizada.
- Red de intervención, se caracteriza por un número bajo de actores públicos y muchos actores privados, es centralizada y estable.
- Red de presión, que se caracteriza por tener alta cantidad de actores y una apertura de participación libre a otros, descentralizada e inestable.

Sin embargo, la capacidad de coerción de los actores depende no solamente de su participación y argumentos sino también de los recursos, los cuales utilizan como propuesta para la negociación de alternativas de una determinada solución, problema o para persuadir a otros actores. A mayor cantidad de recursos, más fundamento tendrán los actores para fundamentar sus argumentos y exigir sus demandas. La relación entre los actores y los recursos puede influir significativamente en el proceso de formulación de las políticas públicas. Entre los actores que forman parte de los procesos de elaboración y formulación de políticas públicas hay actores que podrían alterar el equilibrio del diálogo. Para Tsebelis (2001) la estabilidad es la dificultad de realizar un cambio significativo en el Status quo, la estabilidad de la política vendrá sostenida por la cohesión interna del grupo de actores y desestabilizada por las diferentes posiciones políticas entre los actores con veto. La capacidad de los actores para coaccionar decisiones puede incrementarse o decrecer; depende de la posición del actor en el grupo colectivo social o institucional. En la búsqueda de maximizar su beneficio los actores utilizan su posición para viabilizar o bloquear iniciativas propuestas en la formulación de políticas públicas, estos actores son llamados actores con poder de veto.

Existe diversidad de recursos a través de los cuales los actores manifiestan interés y expresan sus demandas, sin embargo Dente y Subirats (2014) mencionan que los recursos más importantes para el análisis de actores son:

Recursos políticos: consisten en la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento. Tal consenso puede referirse a la población entera o a grupos sociales determinados en las diversas políticas públicas.

Recursos legales: consisten en las potestades o posiciones de ventaja en las normas jurídicas y en general las autoridades legislativas que atribuyen algunos sujetos en los Estados contemporáneos.

Recursos económicos: es la capacidad de movilizar recursos económicos de cualquier tipo para modificar o influenciar los comportamientos de los otros actores. Son importantes porque pueden ser utilizados para influir en el comportamiento de los actores siendo esto útil para la toma de decisiones.

Recursos cognitivos: consisten en la disponibilidad de información relevante en relación con la adopción de una decisión. Es el conocimiento y auto conocimiento necesario para la toma apropiada de decisiones en base al modelo racional.

Por ello es necesario categorizar a los actores según el tipo de recursos, ya que los recursos serán de utilidad para la elaboración de sus estrategias. Complementariamente a la identificación de las redes, otro aspecto relevante en el análisis de la participación de los actores es ubicar las estrategias de los actores para poder maximizar los beneficios de la fase de formulación. En ese sentido, los actores utilizan los recursos citados anteriormente para influir en la toma de decisiones a través de su estrategia.

2.3. La categorización de actores

La categorización planteada por Dente y Subirats (2014) otorga una caracterización para identificar a los actores en la fase de participación para el diseño de la política pública, así también converge con la denominación de recursos de los actores que plantea Roth (2002).

La primera categoría incluye a los actores políticos, es decir aquellos sujetos que basan su pretensión o propósito de intervenir en los procesos decisionales en el hecho de que representan a los ciudadanos, que gozan de un consenso significativo, ya sea en términos generales, o con referencia explícita a la cuestión que se esté tratando.

La segunda categoría son los actores burocráticos, aquellos sujetos que basan su lógica o propósito de intervención en la consideración de que las reglas legales les atribuyen una responsabilidad determinada en el procedimiento de adopción de la decisión. Disponen de la competencia formal para intervenir.

La tercera categoría son los actores con intereses especiales, aquellos sujetos que basan su propósito de intervenir en el hecho de que la elección entre las alternativas incide directamente sobre sus intereses, sea por la posibilidad de obtener beneficios o perjudicarse de las decisiones. Su lógica es clara, intentarán sea como sea maximizar los beneficios y minimizar los costes.

La cuarta categoría son los actores que representan intereses generales, que basan su propósito o lógica de intervención en el proceso de toma de decisiones en el hecho de que representan a sujetos y/o intereses que no pueden defenderse por ellos mismos, puede tratarse de grupos que representan a generaciones futuras (Dente y Subirats, 2014, p.109).

La quinta categoría, los actores con poder de veto. Estos actores tienen la capacidad de obstaculizar o viabilizar la propuesta de la agenda política y las decisiones que se tomen de esta. La definición de Tsebelis (2001) sobre los actores de poder de veto otorga un criterio acertado sobre el origen de estos actores. "Los actores con poder de veto son los actores cuyo consenso es necesario para un cambio en el Status quo" (Tsebelis, 2001, p. 101). Para el autor existen dos tipos de actores con poder de veto, los actores individuales y los actores colectivos. Los actores individuales son definidos como los actores que deciden en base a sus preferencias particulares e institucionales,

los actores colectivos definidos como los actores que necesitan del reglamento interno de su colectivo para ejercer su influencia a través del consenso interno y posterior veto. Ambos con la capacidad de alterar la elección de decisiones en los procesos de formulación de políticas públicas, ambos con el objetivo de obtener el mayor beneficio de la toma de decisión ideal (Tsebelis, 2001, p. 91). Esta categoría no excluye a las categorías anteriores ya que podrían existir actores con poder de veto que pertenecen a cualquiera de las categorías descritas anteriormente.

2.4. La formulación del Plan Nacional de Desarrollo

En los sistemas democráticos como los de América Latina, los procesos de formulación de políticas se desarrollan en escenarios en donde participan una gran diversidad de actores políticos que representan muchos intereses. De manera que lo que intentan los actores es lograr un intercambio de acciones o recursos, que dependerá principalmente de la complejidad del entorno institucional en donde se efectúe el diálogo. “El tipo de transacción en la que los actores políticos pueden comprometerse dependerá de las posibilidades provistas por el entorno institucional” (Scartascini, Spiller, Stein y Tomassi, 2011, p.15).

Para Tsebelis (2001) la estabilidad de la política es la dificultad de realizar un cambio significativo en el Status quo, la estabilidad de la política vendrá sostenida por la cohesión interna del grupo de actores y desestabilizada por las diferentes posiciones políticas entre los actores con veto. El Status quo es para el autor un elemento esencial en cualquier escenario de modelo de política multidimensional, por lo que el comportamiento de los actores en los procesos de elaboración, implementación o decisión de políticas es esencial para comprender el balance y resultado de la agenda política. El autor afirma que en la mayoría de los casos el control de la agenda política es propuesto por los actores gubernamentales que son tanto posicionales e institucionales. “El dominio ejecutivo es un motivo del control de la agenda, la cual refleja la habilidad del gobierno para realizar propuestas” (Tsebelis, 2001, p. 161). Es

por ello que en los procesos de decisión de políticas públicas son los actores institucionales miembros del gobierno quienes deciden tomar acciones en base a un acuerdo de actores con poder de veto.

La participación de los actores sociales en la fase de formulación es un llamado y una convocatoria a la nación a organizarse y participar, por eso es importante identificar cuáles son los incentivos o los estímulos del gobierno central hacia los actores organizados y si esos incentivos corresponden o no a sus demandas.

De esta forma los actores se involucran en una competencia por atraer el máximo beneficio a la institución que representan ya sea de la esfera pública, estatal, privada. Para poder comprender adecuadamente el uso de la estrategia y los recursos que los actores utilizan, es necesario ubicar los modelos decisionales. Específicamente a través del modelo de toma de decisión racional que en el marco de la investigación interesa sobre todo, la racionalización de la toma de decisión de los actores representantes de la sociedad civil.

Según Roth (2002), el modelo racional proviene de una serie de pasos que el actor realiza a través del análisis racional de sus valores y objetivos a través de los cuales establece una opción que le satisfaga, sobre todo porque considera es la mejor opción. Este tipo de modelo decisional corresponde al enfoque positivista, el cual plantea que siempre existe una mejor opción o una opción superior a las demás (Taylor, 1911). La unidad de investigación es el mismo sujeto o actor quien impulsado por su interés personal o colectivo asume la complejidad de elegir la mejor solución. Sin embargo, los actores en los procesos de formulación de políticas públicas no suelen tener la totalidad de la información o absolutamente todo el conocimiento sobre las consecuencias de su decisión.

Según el modelo de decisión racional, existen etapas en las cuales un determinado actor utiliza sus recursos para tomar la decisión que le otorgue menor riesgo en cuanto a costo-beneficio. Para Meny y Thoenig (1992) existen dos principales enfoques de elección o decisión racional. El primero de ellos es el enfoque racional absoluto, que

implica que los actores deben tener la totalidad de la información y eso implica que el decisor tenga claras las consecuencias de su decisión así como también las posibles soluciones a su problemática (p.140). En este enfoque los pasos lógicos del decisor son:

- a. El decisor frente a un problema.
- b. Identificación de valores y objetivos.
- c. Búsqueda y análisis del conjunto de las alternativas de soluciones posibles.
- d. Aplicación de criterios objetivos.
- e. Elección de la mejor solución. (Meny y Thoenig, 1992, p.140).

Es evidente que para poder tener una visión clara acerca de la problemática y con ello identificar y analizar las alternativas, el actor necesita tener participación en la formulación de las políticas públicas. Así mismo, con el uso de sus recursos detallados anteriormente, el actor podrá decidir qué demandas exigir al ente estatal y también con el conocimiento de la experiencia sobre su problemática buscará obtener beneficio.

El segundo enfoque es el modelo de decisión con racionalidad limitada, del cual parte la teoría que no es posible que un actor posea la totalidad de la información al momento de la elección. El fundamento principal del enfoque es que para el actor no es posible tomar una decisión o realizar una acción siguiendo la lógica racional de manera absoluta. A partir de esta propuesta, según Roth (2002) el actor orientará sus acciones hacia intentar evitar la peor opción antes que elegir la mejor.

En el enfoque de racionalidad limitada los pasos lógicos que el actor sigue son:

1. Ubicar el contexto y problema
2. Identificar las Preferencias y Obligaciones
3. Búsqueda de una variedad restringida de alternativas
4. Recurso a un criterio razonable de opciones
5. Selección de una solución satisfactoria (Meny y Thoenig. 1992, p. 143).

“Los factores del modelo de racionalidad limitada hacen que los criterios aplicados a la decisión sea el fruto de una mezcla de intuición y razón. Es decir un juicio razonable, más que la razón pura” (Roth, 2002, p. 92).

Ambos modelos de decisión son válidos para comprender la participación de los actores en la fase de formulación. El de racionalidad limitada es un insumo importante para comprender la dinámica de participación de los actores, ya que orienta hacia el uso del razonamiento de los actores limitado por el contexto social, político y cognitivo del cual parte la problemática o necesidad. Y de igual forma el de racionalidad absoluta por el hecho que el actor toma su decisión en base a un razonamiento de sus valores y objetivos individuales.

La participación es sinónimo de interés y representación de los intereses individuales y colectivos. En ese sentido ambas participación y representación son necesarias para analizar la coerción, que se devela a partir de la influencia y dependencia entre los actores, factor que promueve elaborar estrategias (redes, coaliciones) de participación en la etapa de formulación.

Ahora bien, según Dente y Subirats (2014) la fortaleza de la participación de un actor colectivo depende de ciertas características las cuales respaldan el argumento y fundamentan las bases para la elaboración de las demandas. Es necesario mencionar que el nivel de organización, reglamentos internos y la identidad colectiva son elementos que conforman un grupo de características para la validación de un grupo colectivo con intereses en común.

Es posible afirmar que para que un actor colectivo pueda ser considerado como tal, es necesario que tenga preferencias propias, distintas a las de los individuos que lo constituyen, y ello derivaría de las siguientes condiciones según Dente y Subirats (2014):

1. Que sea reconocible un interés propio y específico del ente o unidad colectiva y que estén claras las condiciones para su supervivencia, para su autonomía y para su desarrollo.
2. Que existan reglas, formales o informales que tiene que cumplir quien actúe en nombre del actor colectivo.
3. Que exista un grado, aunque sea mínimo, de identidad colectiva compartida internamente y comunicada externamente y que, a su vez, facilite la definición de las preferencias del actor colectivo que interviene en un proceso de toma de decisiones (p.77).

El grupo de actores sociales según el interés colectivo responde a una serie de prerrogativas que aclaran las demandas definitivas a utilizar en la formulación, es por ello que la identidad colectiva representa la unidad y autonomía para su desarrollo. Así mismo, el reglamento interno constituye los elementos para el uso válido del diálogo y la propuesta de temas de interés colectivo. Significa la legitimidad del ejercicio político público en grupos sociales y deberá ser respetado por el representante ante otros actores.

Para organizar la información e identificar a los actores colectivos la investigación adaptará el uso de la siguiente matriz que organice la información:

Cuadro 2. Matriz de caracterización de actores

TIPO DE ACTOR	RED	DEMANDA	INTERÉS	IMPACTO	VETO
Categoría de Actor a la cual pertenece según su interés principal.	Grupo asociado según intereses al cual pertenece el actor.	Objetivo perseguido en representación de los intereses de la institución.	Objetivo real que persigue el actor.	Beneficio o pérdida provocada por el actor ante el proyecto estatal.	Capacidad de viabilizar u obstaculizar las propuestas de otros actores. Posee poder de veto.

Nota: Elaboración propia con elementos de autores (Dente y Subirats, 2014) y (Roth, 2002)

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

¿Existen planes de desarrollo en Guatemala?

1. LOS ANTIGUOS VESTIGIOS DEL DESARROLLO

La relación entre planificación y visión de desarrollo a largo plazo en Guatemala a lo largo de la historia política del país ha sido carente de planificación y visión de país. Detrás de la particularidad que, hasta el momento no había existido un conjunto de políticas de Estado y planificación que buscasen promover la participación de los distintos sectores y clases sociales del país. Por ello es que resulta particular que se promueva un plan nacional de desarrollo que busque la integración política para la formulación de las políticas públicas atemporales que lleven a establecer objetivos concretos para el futuro del país en su categoría de política de estado atemporal. La visión corto placista de los gobiernos evidencia una debilidad para la consolidación de la política de Estado. El resultado es el atraso en la creación de la política de Estado a largo plazo y un prematuro sistema democrático, elementos que inciden directamente en los ejercicios de planificación.

Se pretende ubicar los sucesos históricos que ejemplifican las visiones de desarrollo a largo plazo y la influencia de la participación de los actores, que con sus acciones promovieron su visión de Estado y nación. En Guatemala han existido visiones de desarrollo, las cuales han prevalecido en la historia política del país, no obstante los esfuerzos por planificar más allá de la visión corto placista han sido escasos. La visión de desarrollo económico extractivo y de desarrollo social, ambos promovidos y sostenidos en un período de tiempo por actores políticos (Galeano, 1971, p.269).

Para Galeano (1971) la visión de desarrollo Ubiquista en su gobierno desde 1931-1944 se basó en el impulso de las fuerzas productivas nacionales, a través de inversión

extranjera para el crecimiento económico; defender los principios republicanos y las libertades individuales. Los actores más importantes y trascendentales de su gobierno serían las organizaciones militares, teniendo participación directa en las instituciones públicas. Al estilo dictatorial centralizaría el poder en su persona, designando actores de su confianza en puestos clave de gobierno; utilizando al Estado como herramienta para mantener el control y poder en base a exclusión.

La alta conflictividad de los gobiernos militares en la historia del país había acumulado un resentimiento popular que llevaría a la población a reprender el militarismo en el poder. Durante el conflicto armado interno, el territorio guatemalteco estaría comprometido en una guerra civil que involucraría tierras y comunidades de actores no involucrados en dicho conflicto. Una de las consecuencias sería la migración de poblaciones debido a la pérdida de sus viviendas, pronto los gobiernos militares tendrían que tratar con la problemática de poblaciones desterradas no involucradas directamente en el conflicto y con demandas para su desarrollo y bienestar. Los actores sociales vulnerables recibirían el apoyo de las organizaciones internacionales y observadores de derechos humanos para procurarles protección y condiciones mínimas de desarrollo, presionando al Estado de Guatemala para cumplir con su deber.

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, se propone como referencia al programa del Jefe de Estado Oscar Mejía Víctores quien en su corto período al mando promovió tres programas para solucionar la problemática social, económica y de inseguridad. Estos programas serían importantes para comprender la respuesta del Estado ante las demandas de los actores sociales desplazados y la presión de organismos internacionales que procurarían los intereses de la población vulnerable. Actores involucrados, que presionarían al estado a dirigir recursos para saciar las necesidades de los desplazados, asegurándoles seguridad, servicios y viviendas donde habitar.

Estos programas fueron: los polos de desarrollo, las coordinadoras institucionales y las patrullas de auto defensa civil. Sin embargo, se toma como ejemplo a los polos de

desarrollo por ser una política que evidencia la noción de desarrollo ante las condiciones de conflicto armado en el año 1984 y que bajo el control del Estado Mayor de la defensa nacional intentaría promover la seguridad y desarrollo de la población no involucrada directamente en la guerra. Cabe resaltar que antes de establecer los polos de desarrollo, tuvo lugar el antecedente de la iniciativa del General Ríos Montt, con el objetivo de controlar a los desplazados por el conflicto a través del programa de Aldeas Modelo.

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (1985), las Aldeas Modelo serían una iniciativa para impedir a la guerrilla el contacto con los campesinos e indígenas. “El Gobierno del General Efraín Ríos Montt para confrontar esta situación, entre ellos los programas denominados "Fusiles y Frijoles", "Aldeas Modelos", "Las 3 Ts" (Techo, Trabajo y Tortilla), y el de las Patrullas de Autodefensa Civil, con cuya práctica, también se informó, se lograría "ganar cabezas y corazones" y otro objetivo, igualmente importante: "quitarle el agua al pez", es decir, dejar a la guerrilla sin contacto con la población campesina e indígena a la que había venido utilizando como manto protector y en donde se escondía y alimentaba” (CIDH, 1985, literal A, Cap. 3). Este programa sentaría la base de la estrategia del ejército Guatemalteco para mantener el control de la población y evitar la formación de nuevos grupos guerrilleros, formando pequeñas concentraciones de comunidades desplazadas con permanente control militar.

La política Polos de Desarrollo instituida oficialmente bajo la administración del General Oscar Mejía Víctores se legitimaría a través del Decreto Ley 65-84 del 26 de junio de 1984 y el Acuerdo Gubernativo 801-84 del 12 de octubre del mismo año. Dicho Decreto expondría de la siguiente forma la situación de la población en ese momento:

“Gran cantidad de guatemaltecos se han visto obligados, por razones de fuerza mayor, a abandonar sus lugares de origen, encontrándose actualmente asentados en condiciones precarias en algunos municipios de los departamentos de Huehuetenango, El Quiché y Alta Verapaz, lo que obliga a tomar medidas urgentes con el propósito de

resolver las necesidades de los referidos grupos humanos” (Organismo Ejecutivo, 4 de Julio 1984. Sumario Organismo Ejecutivo. Diario de Centro América, p. 229)

La política polos de desarrollo buscaría ser el programa de desarrollo para los desplazados por el conflicto, por tanto el gobierno tomaría como medida instantánea la instauración de poblaciones de comunidades campesinas e indígenas brindando protección y condiciones mínimas como vivienda y seguridad. La CIDH (1985) las definió como “Reasentamientos de poblaciones campesinas e indígenas desplazadas que reúnen un conjunto de Aldeas Modelo y que están organizadas y funcionan de acuerdo con los planes de desarrollo, de protección y seguridad militar que les han sido asignadas por el Estado Mayor de la Defensa. Según el Tercer informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la República de Guatemala de la CIDH (1985), el plan de acción de los Polos de Desarrollo establece tres etapas de desarrollo global del mismo:

- Primera etapa: Asistencia básica para desplazados.
- Segunda etapa: Seguimiento.
- Tercera etapa: De consolidación.

Sin embargo, de las tres anteriores etapas se realizaría solamente la primera a través de acciones concretas del Estado Mayor de la Defensa, acciones como agrupar a las comunidades por procedencia étnica, distribución de recursos, asistencia médica, servicio social a viudas y huérfanos e infraestructura. La ejecución de la primera fase involucraría a diversas instituciones del Estado, entre ellas el Ministerio de Comunicaciones, la Secretaría de Bienestar Social, Comité Nacional de Emergencia y el Ministerio de Agricultura. Ahora bien, las condiciones de los diversos polos de desarrollo construidos eran complejas. Ante la cercanía del conflicto en las áreas cercanas a los polos, el ejército mantenía un control estricto sobre las normas y derechos de los habitantes; no pudiendo estos últimos circular libremente en el territorio. Aunado a ello, las diferentes costumbres de las etnias unificadas en un mismo territorio significaban un problema social interno debido a las diferencias culturales y

lingüísticas. La CIDH (1985) confirma las problemáticas en su informe sobre los Derechos Humanos en Guatemala “Sin embargo, en todos ellos se vive una situación de verdadero estado de sitio y de suspensión casi generalizada de garantías. Desde el punto de vista étnico, la reunificación de indígenas dentro de aldeas modelo presentó también un problema complejo de resolver por la imposibilidad de mezclar diferentes culturas, costumbres, idiomas y etnias” (CIDH, 1985, literal A Cap. 3).

Finalmente, el programa de los polos de desarrollo sería una política de desarrollo incluida en un programa desigual y con condiciones desfavorables para que funcionase. Un programa de respuesta ante las condiciones precarias de la población en la etapa del conflicto armado interno, que no saciaría las necesidades de las comunidades desplazadas por la guerra y que significaría un re ordenamiento territorial a partir de la usurpación de las tierras y sus recursos naturales. Serían grandes cantidades de personas desplazadas a las que el Estado les brindaría territorios alternos para alejarse del conflicto, sin embargo probablemente no sería solamente con el objetivo de brindar a las comunidades condiciones de desarrollo sino también con la intención de alejarles de involucrarse en la guerrilla y sus focos de reclutamiento.

“El autoritarismo y las dictaduras fueron la característica central de la herencia política. En el plano del control social, la población sufrió mecanismos de control arbitrario por manos del ejército” (Plaza Pública, 1999, p.96).

Según Galeano (1971) el desarrollo para los gobiernos militares tendría la perpetuación en el poder como primer elemento, la concentración del poder ejecutivo en la figura del presidente y la priorización de la eficacia en contra de la legitimidad. El rol de la sociedad evidentemente oprimida y anulada acumularía el descontento popular que sería convertido en muchas demandas: justicia, equidad, libertad, legalidad entre otros.

La otra visión de desarrollo promovida por Juan José Arévalo, quien tuvo la oportunidad de tomar el mando después de la revolución de octubre del año 1944 hasta 1951, de donde se origina un cambio de idea de desarrollo a la que prevalecía en la idiosincrasia

de los líderes políticos guatemaltecos precedentes. Expresión política, derechos ciudadanos y cohesión de las clases medias y bajas, incluyendo el sector agrario.

Para Villagrán (1994) el desarrollo según los criterios del mandatario llevaba implícita la seguridad social. Medidas como la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el aval de los sindicatos y la creación de las nuevas leyes laborales, como el Código de Trabajo, dejaron en evidencia que la participación de la sociedad (en el contexto político en que se encontraba) era un insumo importante para el Estado y nación.

Desarrollo social como prioridad ante el abuso y la explotación laboral. Su preocupación estaba orientada hacia la igualdad y a la construcción de una nación incluyente, conforme a los principios de la revolución. La cúpula de actores pertenecientes a la élite política sería ampliada incluyendo en participación a otros sectores que en los gobiernos autoritarios y dictatoriales no, estudiantes, clase obrera, sindicatos y campesinos. Actores que manifestarían demandas referentes a la igualdad, apertura política, justicia y protección laboral, educación y desarrollo agrícola. Esto como consecuencia al cambio drástico entre visiones de desarrollo (Villagrán, 1994, p. 64-65).

Se ubica a “La revolución” bajo parámetros de un plan de desarrollo en donde existen características útiles como la descentralización del Estado, derechos ciudadanos para libertad de expresión, derecho al sufragio, previsión e inclusión social, desarrollo traducido en participación y bienestar social.

El expresidente declaraba así en la toma de posesión: “Ahora estamos tratando de organizar y dignificar a las masas trabajadoras de la República, verdaderos baluartes de nuestra economía y forjadores silenciosos de la patria. También ellos, los trabajadores como los militares y los universitarios exigen y merecen autonomía moral y dignidad económica. Ellos, como los militares y estudiantes fueron pisoteados y avasallados por las dictaduras” (Villagrán, 1994, p.63).

Otro actor simpatizante de esta visión de desarrollo fue Jacobo Arbenz. A diferencia de Juan José Arévalo quien promovió la equidad social principalmente, los ejes del gobierno de Arbenz desde 1951 a 1954 se enfocaron en la independencia económica de Guatemala, la eliminación de los monopolios extranjeros, redistribución de la tierra e industrialización del país para el desarrollo económico-social. El proyecto de desarrollo predicaba tres objetivos principales:

“Primero, convertir a nuestro país de una nación dependiente y de economía semi-colonial en un país económicamente independiente;

Segundo, Transformar a nuestra nación, de un país atrasado y de economía predominantemente feudal, en un país capitalista moderno y;

Tercero, hacer que esta transformación se lleve a cabo de tal manera que traiga consigo la mayor elevación posible del nivel de vida de las grandes masas del pueblo” (Villagrán, 1994, p.102).

Según Villagrán (1994) la visión de desarrollo social articulado en el gobierno de Jacobo Arbenz marcó un contraste claro con el patrón liberal y oligárquico de desarrollo que había tenido lugar en el país bajo la égida de imperialismo norteamericano.

Sin embargo, lo que interesa son los argumentos y las demandas de los actores, específicamente el cambio de rol de los actores. La reversión al poder americano como potencia y aliado económico para poder incluir a otros actores desde una visión distinta de desarrollo. Actor colectivo campesino, actores estudiantiles y clase obrera. Actores con demandas puntuales de igualdad, un proyecto económico más inclusivo.

Ahora bien, ambas visiones de desarrollo cada una bajo distintas concepciones de Estado y nación como respuestas emergentes. Ambas implementadas con el objetivo de permanecer durante el tiempo, llevando a cabo acciones políticas para fundar proyectos de desarrollo a largo plazo.

Como consecuencia la inestabilidad política y la polarización ideológica de la población, que posteriormente necesitaría grandes esfuerzos para cimentar la democracia. Es por

esto que se incluyen en la presente sección de la investigación ambas visiones de desarrollo que evidencian la carencia de planificación, la monopolización del poder y la influencia de ambas visiones de desarrollo en la etapa democrática en Guatemala.

Sin embargo, es necesario hacer hincapié en que durante el período histórico de la post guerra hasta los años ochenta existió la disputa del poder geopolítico mundial. El cual influenciaría los países latinoamericanos a través de la imposición de proyectos de desarrollo a largo plazo. En Guatemala generaría la lucha ideológica y los años del conflicto armado interno (Zurita, 2008, p.2).

En este período histórico que data a partir del final de los años cuarenta hasta mediados de los años ochenta, se resalta no solamente los proyectos de desarrollo que ya fueron descritos anteriormente para el caso Guatemalteco; sino sobre todo la dinámica de actores que marcó el origen de las relaciones internacionales cooperativistas entre Estados y los bloques de alianzas para la defensa de los intereses de los actores. En ese sentido, se formaron dos bloques: por un lado el bloque socialista y por el otro lado el bloque capitalista; atribuyendo los términos a la relación entre medios de producción, distribución de la riqueza y finalmente elección de modelo de desarrollo (Zurita, 2008, pp.1). La expansión del bloque comunista por su parte con las naciones de Europa del este unificados en la antigua Unión Soviética y por el lado capitalista la organización del Tratado del Atlántico Norte.

Es de esta manera que el tablero mundial cambiaría a partir de la cooperación entre Estados con el afán de protección y beneficiarse de la fortaleza del bloque, redes híbridas de cooperación para fortalecer la postura de apoyo entre potencias mundiales. La Unión Soviética y su pacto de Varsovia conformada por: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Estonia, Kazajistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Rusia, Ucrania Uzbekistán y también Albania, Alemania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte por su parte conformada por: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega,

Países Bajos, Portugal, Reino Unido. De manera que el objetivo de ambos acuerdos era la defensa con el recurso militar y territorial para utilizar ambas organizaciones como argumento de cooperación. El orden mundial de los actores y naciones evidentemente se dirigiría hacia una nueva dinámica, de acción política en búsqueda de fortalecer argumentos ideológicos a partir de la cooperación y protección entre naciones (Instituto Español de Tecnologías Educativas, 2010, Vol.10).

Guatemala no sería excepción de esta disputa del poder geopolítico. El fortalecimiento de los gobiernos denominados socialistas en el país generaría recelo de Estados Unidos por la pérdida de acuerdos comerciales previamente establecidos en los gobiernos de Ubico y Ponce Vaides. De manera que la contrarrevolución de 1954 sería promovida principalmente por influencia del país del Norte a través de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), en conjunto con el Oficial Carlos Castillo Armas. Esto provocaría el restablecimiento de los territorios de producción agrícola y el control económico de las corporaciones americanas; erradicando la idea de independencia económica que planteó Arbenz (Zurita, 2008, p.16). Ante la nueva llegada de los gobiernos militares al poder, el país atravesaría una época de conflicto armado consecuencia de las luchas ideológicas y terrorismo militar. Conflicto que causaría un retraso en la transición hacia el desarrollo democrático del país (Marks, 1993, p.106).

2. MODELO SUSTITUTIVO Y AJUSTES ESTRUCTURALES

En los años sesentas el modelo de desarrollo económico cambiaría debido a la necesidad de los Estados latinoamericanos a adaptarse a nuevas condiciones mundiales por las consecuencias de la segunda guerra mundial. El nuevo modelo de desarrollo se implementaría para contrarrestar las depresiones económicas producidas por la guerra, a través de la sustitución de importaciones y el fortalecimiento de la producción interna (Fitzgerald, 1994, p. 9).

Para FitzGerald (1994) el modelo de sustitución de importaciones promovía el fortalecimiento de los países en vías de desarrollo, por lo que muchos de los países de

América latina lo adoptaron para poder fortalecer sus mercados. El modelo de sustitución de importaciones sería un programa que supondría proteger a los mercados internos y promover la industrialización. Buscaría independizar económicamente a los países en vías de desarrollo que hasta el momento necesitarían la importación de bienes y servicios de los cuales su progreso tecnológico y productivo carecía. Con esta medida proteger su economía, su mercado y generar desarrollo a partir del crecimiento económico presupuesto por la industrialización. Generar empleo, dejar de exportar materias primas y saltar al siguiente proceso de producción, para poder lograr el proteccionismo a la economía e impulsar el desarrollo (Martínez y Soto, 2012, p.39)

Como se mencionó anteriormente, esto supondría la intervención del Estado en la economía, una participación estricta que sería criticada por los economistas neoliberales.

En un nuevo orden mundial, regido principalmente por los derechos ciudadanos y la consolidación de la democracia como régimen; el Estado a través de las reformas de ajuste estructural rompería con la lógica del modelo de sustitución de importaciones. Se llegaría a acordar la economía de libre mercado y la globalización como principales argumentos para el desarrollo económico.

Lo que interesa es el cambio de papeles y roles de los principales actores de la discusión del modelo de desarrollo mundial en los años 80's. El consenso de Washington, fue un paquete de reformas sugeridas por actores internacionales con sede en dicha capital económica, las reformas trataron iniciativas como las reformas fiscales, la liberalización del comercio, la inversión extranjera y la política de privatización (Martínez y Soto, 2012, p.39). Estas propuestas fueron aceptadas por muchos países de América latina incluido Guatemala, al contar con el apoyo de los nuevos actores internacionales legitimaría la decisión de los Estados. Las reformas de ajuste estructural pretendían principalmente favorecer los principios del libre mercado. Sin embargo, la importancia de las reformas de ajuste estructural y los nuevos modelos de desarrollo mundial son importantes para comprender la nueva dinámica de actores nuevos que surtirían como consecuencia de la finalización de la bipolaridad mundial pos

guerra fría: instituciones de investigación, organizaciones no gubernamentales e instituciones de bloques regionales para la defensa del desarrollo de las naciones (Martínez y Soto, 2012, p.35-64).

3. LA BASE HACIA LA PLANIFICACIÓN

Ante el nuevo tablero político mundial y una nueva dinámica de gestión de desarrollo estaría despertando en Guatemala una nueva visión de gobierno inclusivo, la participación y activación de los principios democráticos; base fundamental para la planificación y formulación de políticas públicas que se encuentran en el K'ATUN.

Finalmente, el modelo democrático, etapa que representaría para el país el más grande reto en el camino hacia el desarrollo, la importancia que toma bajo efectos de la investigación sería el estímulo para retomar la discusión (si es que había existido anteriormente) de la visión de desarrollo de país. “Los efectos de la globalización agudizando la crisis de la política y con exigencias de ajuste en lo económico. La posibilidad de vida democrática era como una anomalía, pero germinó. Esta precariedad que está en el origen de la transición explica algunas limitaciones de su posterior funcionamiento” (Torres-Rivas, 2008, p. 21). La nueva era democrática ha tenido a reto; doblegar los paradigmas de la polarización y tomar como punto de partida la unión nacional hacia la construcción plural de objetivos concretos.

El primer paso en el largo camino que toma la consolidación de la democracia guatemalteca es sin duda el consenso y la paz. A partir de la firma de los Acuerdos de Paz en el año de 1996, se construye una visión distinta de desarrollo de la que precede a dicha fecha, inicia una era importante para la democracia. La trascendencia de los Acuerdos de Paz radica en ciertos elementos que fortalecen el apoyo a un régimen democrático, que es sin duda una forma distinta de concebir el desarrollo. Así lo describe Torres-Rivas (2008) como la visión de la nación deseada que el conjunto de los acuerdos contiene y que los “Considerandos” desarrollan mejor, constituyó una victoria cultural y política de la guerrilla, sin relación con su incuria militar. Este modelo

guatemalteco revela una distancia con cualquier otra negociación porque finalmente el problema no es construir la paz, sino aprovecharla para reconstruir esa sociedad donde la paz fue alterada” (p. 22).

Los Acuerdos de Paz marcan un inicio de unidad nacional, este aspecto es el que se resalta porque se dialoga en un escenario político que lleva a la legitimación de la paz y al reconocimiento de los actores involucrados. Es una expresión de idea de nación y desarrollo en conjunto, además de diálogo político y formulación de soluciones a problemáticas en común. El diálogo es un elemento importante para construir una visión de desarrollo, ya que significa la inclusión de los actores sociales y su representación. Es por esto que se resaltan los Acuerdos de Paz como una referencia, ya que representan un ejercicio participativo de los actores en la representación de sus intereses; significan la base y el cimiento hacia el modelo de desarrollo democrático.

En el camino de la democracia existen todavía muchos retos aún no alcanzados, uno de ellos es contar con un sistema de planificación que programe escenarios prospectivos favorables para el desarrollo del país. Ante una nueva dinámica política mundial, respaldada por los valores democráticos y la álgida de la planificación del Estado como prevención a las debacles económicas y crisis sociales; los planes de gobierno se han convertido escuetos de manera que en la política latinoamericana surge la necesidad de diseñar planes nacionales de desarrollo. Para Guatemala, el retraso del conflicto armado interno significó al menos 23 años, para llegar a los Acuerdos de Paz y posteriormente en el año 2003 iniciar el camino hacia la planificación estatal (Torres-Rivas, 2008, p. 167-190).

A continuación, la reseña de los esfuerzos por promover el modelo democrático, que evidencian la intención de promover planes de desarrollo a largo plazo. Sus actores involucrados y los intereses que presentaron.

3.1. Agenda Nacional Compartida

La Agenda Nacional Compartida fue una construcción colectiva de 20 partidos políticos que representan la diversidad de opiniones políticas en Guatemala. En julio del año 2002 por designación de los secretarios generales y con la anuencia de los comités ejecutivos nacionales, se conformó un grupo de diálogo multipartidario con el propósito de analizar y profundizar los conocimientos sobre la realidad guatemalteca, comprender la misma y desarrollar un mínimo de acuerdos múltiples para generar una visión sobre cómo alcanzar el desarrollo del país (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] e Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria [NIMD], 2003, p.9).

Los partidos se trazaron en 2003 con una misma visión y teniendo como principio básico la búsqueda del bien común, acordar cuatro principios básicos para la elaboración de la Agenda Nacional Compartida: “Buscar el bien común, representar una visión y compromiso de largo plazo para y con el país, requerir la presencia de otros actores sociales para enriquecerla, mantenerla a revisión constante de la sociedad” (PNUD y NIMD, 2003, p. 10). Para ello se propició el apoyo de los actores colectivos de la sociedad y sus grupos representativos, sobretodo en el seguimiento de la agenda.

Fueron un conjunto de 20 partidos políticos entre los cuales estaban incluidos el Partido Patriota, La Unión Nacional de la Esperanza, Partido Casa, Pan, Ann, entre otros. Los secretarios generales de los partidos acordarían en la necesidad de constituir un país más incluyente que desarrollase un estado económico eficiente y equitativo que pudiese llevar salud, educación, vivienda, y empleo a todos los guatemaltecos (PNUD, 2012, [VID]).

La Agenda Nacional Compartida representa un esfuerzo direccionado a la consolidación de la paz entre los partidos políticos, sin embargo deja pendientes aspectos importantes para el desarrollo del país que van más allá del sistema de partidos. Incluso desde el análisis de las políticas públicas, la Agenda Nacional

Compartida podría ser ubicada en la dimensión bottom up (Sabatier, 1986). Desde la arista de la sociedad civil representada por los partidos políticos, orientada para maximizar la participación de la población en los mismos para incrementar la representatividad y legitimidad.

Se enfocó en la consolidación del sistema político, la búsqueda de paz en el contexto político-social específicamente el sistema de partidos y la necesidad por activar democracia. Esto en una población polarizada y desinteresada de los medios de participación. “Su objetivo central debe ser el mejoramiento de la calidad de vida de los guatemaltecos y el impulso del desarrollo humano de manera sostenible en sus diversas acepciones culturales” (PNUD e NIMD, 2003, p.40).

3.2. Plan Visión de País

Cuatro años después en el año 2006, se inicia la segunda propuesta, un nuevo proyecto que tomaría como antecedente la Agenda Nacional Compartida, el cual se denominó Plan Visión de País.

El Plan Visión de País fue un acuerdo político sobre políticas públicas, para garantizar la seguridad democrática y el acceso a la justicia eficiente y universal. Fue firmado por los siguientes partidos políticos el 21 de junio del año 2006: Democracia Cristiana Guatemalteca, Frente Republicano Guatemalteco, Gran Alianza Nacional, Movimiento Reformador, Partido Avanzada Nacional, Partido Patriota, Partido Unionista, Unión Democrática, Unión Nacional de la Esperanza y Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (Congreso de la República de Guatemala, 2006). Surge a partir del enfoque preventivo y participativo del cual parte la agenda, sin embargo plantea sus áreas de interés con especificidad. Las áreas son:

- Seguridad democrática.
- Educación.

- Desarrollo rural.
- Salud y nutrición.

El Plan Visión de País no sugiere solamente la participación activa y la inclusión de los sectores de la sociedad a los partidos y organizaciones política, se basa en la reorganización y fortalecimiento institucional, específicamente en los órganos del Estado tomando como prioridad el Congreso de la República como instrumento para alcanzar la descentralización del Estado; es decir la administración correcta de las funciones del aparato político, en conjunto con las instituciones que competen a los ejes mencionados anteriormente. La dinámica de participación inclusiva que detallaba la Agenda Nacional Compartida, y se enfoca en el Estado y sus instituciones (Guatemala 2020, 2006, p. 3).

Si bien el Plan Visión de País no incluyó dentro de su agenda un espacio para planificación de políticas públicas y mucho menos una etapa de diseño; es necesario mencionar que hace hincapié en el diseño de leyes concretas para el cumplimiento del Estado de Derecho y la ejecución institucional.

Marca el rumbo desde la legalidad e impulsa desde el marco legal para implementar proyectos de políticas públicas en el futuro. Por ello el documento el Congreso de la República de Guatemala (2006) les denomina “leyes marco” a las leyes aprobadas por el Congreso de la República para marcar una tendencia en la institucionalidad, cada ley marco aspira a ser un cuerpo legal conciso y orientador que establezca los principios orientadores, lineamientos generales de las políticas en cada eje. En conclusión cada ley busca la coordinación y la eficiencia de las instituciones del Estado (Guatemala 2020, 2006, p.11).

Se aprobaron cuatro leyes marco:

1. Ley marco del sistema nacional de seguridad: crea una nueva institucionalidad de coordinación, el sistema nacional de seguridad, definiendo sus componentes objetivos y responsabilidades. Se centra en el ámbito del Organismo Ejecutivo.
2. Ley marco de educación: busca definir y fortalecer el rol rector del Ministerio de Educación y re administrar los recursos del Estado para su eficiente ejecución en la educación. Intenta definir el consejo nacional de educación.
3. Ley marco del desarrollo rural: busca el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, respondiendo a las ventajas comparativas de las áreas rurales como medio de producción agrícola.
4. Ley marco de salud y nutrición: está basada en el funcionamiento articulado de los sistemas de salud y seguridad alimentaria. Plantea reducir la mortalidad materna y la mortalidad infantil, ampliar la cobertura del ministerio de salud y del IGGS.

Según la iniciativa de las leyes, se puede ver la diferencia que existe entre la Agenda Nacional Compartida y el Plan Visión de País. Se ubican el marco visión de país bajo un enfoque topdown (Sabatier, 1986) lo cual significa que mantiene una visión vertical de la arena política. Se refiere específicamente a la reforma del Estado para su fortalecimiento desde su institucionalidad. Así mismo, propone el diseño de políticas públicas a partir de la base legal. Un paso adelante hacia la planificación estatal a comparación de la Agenda Nacional Compartida, pero está un paso detrás de la planificación eficiente, ya que se ocupa solamente el eje de la legitimidad e ignora el eje de la eficiencia.

Es evidente que los actores en la elaboración del Plan Visión de País son actores políticos y poca participación de la sociedad civil. La Agenda Nacional Compartida y el Plan Visión de País intentaron sentar las bases necesarias para fortalecer la idea de nación y desarrollo, establecer una plataforma de donde pudiese partir política nacional de desarrollo a largo plazo. Dirigir esfuerzos para definir los objetivos de manera

intersectorial y con representación de la sociedad. Lamentablemente ante los abruptos cambios de las políticas temporales de Gobierno y la fragilidad institucional no lograron su objetivo. La planificación tendría un reto importante en el futuro de Guatemala y sería hasta el año 2014 que iniciaría la idea de construir el Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032.

CAPÍTULO IV

LA NUEVA PLANIFICACIÓN HACIA EL DESARROLLO

1. ¿QUÉ ES K'ATUN 2032?

K'atun 2032 es un instrumento diseñado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala –SEGEPLAN-, el cual impulsa el análisis profundo de las necesidades de la población Guatemalteca para la construcción del plan de desarrollo a largo plazo. Tal instrumento es diseñado bajo la base de la participación de la sociedad, para la elaboración de políticas públicas que sustenten las demandas expuestas por los actores sociales en foros de diálogo ciudadano.

Busca impulsar el plan nacional de desarrollo que marque el rumbo operativo de las instituciones estatales y gobiernos futuros, para definir las necesidades principales de la nación y erradicar la visión corto placista del aparato político. Unifica criterios y defiende la noción del desarrollo integral sin divorciarse de su propósito, que es fortalecer al Estado y promover la gobernanza para la elaboración de políticas públicas. Incluyó en su diseño valores democráticos como la promoción de la equidad social y el respeto a la multiculturalidad para la defensa de los derechos humanos, la consolidación de la democracia, la participación ciudadana en las gestiones institucionales y la mejora de las condiciones de vida de la población (CONADUR y SEGEPLAN, 2014, p.54).

Las categorías mencionadas anteriormente se manifiestan en los ejes del plan nacional de desarrollo, en ellos se explica el diagnóstico realizado por SEGEPLAN, así como también el conjunto de ideas recogidas en los diálogos ciudadanos. Los cinco ejes son el contenido principal del plan nacional de desarrollo en donde se les llama “Las políticas de desarrollo en el plan nacional” (CONADUR y SEGEPLAN, 2014, p.54). La necesidad de plantear los ejes para las políticas de desarrollo nacen a partir de armonizar las políticas públicas con las fuentes que las originan, que es la misma población de Guatemala, por ello para el diagnóstico inicial de cada eje se tomaron en cuenta las características siguientes:

- a) Los problemas presentes en la realidad nacional, tratados con el rigor político para ser abordados como asuntos de intervención pública.
- b) Los derechos humanos como las grandes pautas que guían al desarrollo nacional.
- c) Los intereses de los diferentes actores que logran establecer acuerdos basados en el interés colectivo nacional.
- d) Los procesos electorales que recogen los intereses y necesidades de la ciudadanía, egresados en una oferta electoral (CONADUR y SEGEPLAN, 2014, p.51).

En el K’atun 2032 los cinco ejes del plan son: Riqueza para todos y todas, Recursos Naturales, El Estado garante como de los derechos humanos y conductor del desarrollo y Bienestar para la Gente. Dentro de los ejes mencionados del K’atun interesa específicamente el último mencionado (p.11).

Según SEGEPLAN y CONADUR (2014) este eje fundamenta su contenido en promover las políticas de desarrollo social para garantizar a la población del país mejores condiciones de vida, el desafío principal es el fortalecimiento de las políticas que construyan medios de vida sostenibles y provean a la población condiciones, habilidades y recursos para aprovechar las oportunidades de su contexto. Así lo expresa el objetivo del mismo: “Garantizar a las personas el acceso a la protección social universal, servicios integrales de calidad en salud y educación, servicios básicos, habitabilidad segura, acceso a alimentos y capacidad de resiliencia para asegurar la

sostenibilidad de sus medios de vida mediante intervenciones de política pública universales pero no estandarizadas, que reconocen las brechas de inequidad y las especificidades étnico culturales” (SEGEPLAN y CONADUR, 2014).

Ahora bien, la nueva planificación hacia el desarrollo incluye necesariamente entre sus bases el diálogo y la democracia. Ante la elevada cuota de actores sociales que participarían y la particularidad de ser un proceso a nivel nacional, la fase de formulación del eje tendría algunas de las siguientes características que Dente y Subirats (2014) aportan para el análisis de las políticas públicas.

El proceso de decisión política tiene aspectos nuevos con los que toda institución y diseño de políticas públicas o planificación estatal deben de involucrarse. La primera de ellas es el hecho que anteriormente las políticas públicas se desarrollaban en el circuito del parlamento-ley-burocracia, en donde los esfuerzos de programación no incluían a la sociedad. Proyectos de diseño en donde las decisiones se tomaban en régimen de centralización, la red decisional se limitaba (en Guatemala aún) a la elite estatal y la burocracia no representativa. Esto traía consigo al incremento del área de brecha entre la sociedad y la institucionalidad de gobierno.

Por esta razón, la primera de las características en los procesos de decisión política es la complejidad. Sin embargo, no son convenientes pocos actores porque no existe diversidad ni tampoco muchos porque no existiría consenso, se toma en cuenta también la clase de los actores en sentido de que tipo de actores son los que están involucrados.

En el caso explicado anteriormente, es negativo para el diseño de las políticas que la participación esté centralizada en la cúpula gubernamental, por el hecho que la participación de la sociedad y el diagnóstico es inexistente pero también porque son muy pocos los actores involucrados en el diseño. De igual forma si fuesen muchos se torna complejo el consenso además de desviar el sentido de la participación. En el caso contrario al existir muchos actores como en la formulación del Eje Bienestar para la

Gente del K'atun, no es necesariamente negativo debido a que brinda mayor riqueza en el aporte de las demandas de los actores.

“Como veremos, este aumento de la complejidad no es necesariamente negativo desde el punto de vista de la posibilidad de introducir transformaciones incluso radicales en el cómo tratar los problemas colectivos pero nadie puede negar que representa un cambio importante en lo que era en las prácticas habituales tiempo atrás” (Dente y Subirats, 2014, p.47).

Evidentemente la complejidad es una característica que tiene incidencia directa en el proceso de decisión de la política pública, en la nueva era democrática existen muchas clases de actores locales así como también internacionales, de manera que el diseño de una política pública necesita tomar en cuenta dicha característica. La complejidad del K'atun era elevada y vinculante por ser un plan nacional de desarrollo que incluye toda una nación.

La segunda característica de Dente y Subirats (2014) para el cambio de paradigma es la incertidumbre, se refiere a la poca certeza que adoptan las decisiones de los actores políticos y actores sociales.

La incertidumbre está relacionada con el crecimiento de la complejidad de decisión, la expresión de las demandas de los actores no necesariamente les implica ni asegura la eficacia de la decisión que se ha tomado en el diseño de la política pública. Es decir el consenso entre la institución moderadora que dirige la discusión, y los actores no necesariamente le asegura al actor que ha participado, la elección de su demanda o la eficacia de la política pública. Por consiguiente las previsiones del actor y la sociedad en sí, están privadas ante la organización gubernamental o bien, la fiscalización del mismo actor. De la misma manera, los gobernantes también cuentan con la incertidumbre de conocer la reacción de la sociedad ante la ejecución de una política pública; es decir si generará externalidades positivas o no.

“Los gobernantes desconocen a menudo si las decisiones que quieren llevar a cabo podrán resolver el problema colectivo que quieren afrontar o si, por el contrario lo agravarán. Hemos ya superado la época en la que cuando aparecen nuevas problemáticas basta con aumentar los recursos a invertir” (Dente y Subirats, 2014, p.84).

Los autores resaltan con evidencia lo que significa la incertidumbre de los resultados de las políticas públicas cuando no es posible controlar la coyuntura y existen factores externos que afectan irremediablemente los objetivos de las políticas públicas. Así mismo el K'atun tiene su máxima debilidad en la incertidumbre de su aplicación ya que depende necesariamente del esfuerzo del aparato institucional del país para ejecutarlo, lo que propone la alineación de todas las instituciones para llevar a Guatemala hacia lo que el K'atun y los actores que participaron plantean. Aun así el reto del plan está en romper con esa visión corto placista y llevar al sector institucional a la visión nacional de desarrollo.

Por último, la tercera característica de Dente y Subirats (2014) de las políticas públicas contemporáneas es el aumento de la conflictividad social. En los países latinoamericanos parece ser un patrón estructural que los conflictos entre los ciudadanos y las autoridades públicas aumentan significativamente. Esto indica la baja confiabilidad de la población hacia sus gobernantes, por este motivo es un elemento adicional al momento de diseñar las políticas públicas. Es por esto que la etapa de diagnóstico, en el diseño de las políticas públicas debe ser realizada con anticipación y sobre todo no evadirla. En muchos países el recurso de la democracia directa implícita en el régimen político acaba siendo beneficioso para las instituciones de planificación estatal. A partir de la democracia directa se transmiten las demandas, se oxigena e informa el aparato estatal y se alinea horizontalmente a las necesidades de la sociedad. Por ello el contacto con la sociedad civil es primordial para el diseño de políticas públicas.

“En conclusión, el mecanismo de transmisión de la demanda política y la capacidad de respuesta por parte de los representantes electos, parecen haber entrado en una fase de disfunción muy significativa. Ello puede ser el efecto de un sistema político que ha evolucionado de manera auto referencial, perdiendo el contacto con los propios electores” (Dente y Subirats, 2014, p.111).

Estos nuevos elementos forman parte del cambio del paradigma de las políticas públicas, de la visión escueta y poco flexible de planificación y diseño de políticas públicas hacia el camino del cambio que son las políticas públicas contemporáneas. La inclusión de la sociedad, la participación activa, la democracia directa y como resultado el cambio en la visión del desarrollo que propone el plan nacional de desarrollo K’atun. La nueva dinámica de la integración y la convergencia, entre los sectores institucionales y los actores sociales. La dinámica del diseño de políticas públicas obtiene retos como la complejidad, la incertidumbre y el conflicto (Dente y Subirats, 2014, p.40). Características que suponen para su existencia la inmersión de la sociedad, su participación y comunicación de sus demandas. Ahí yace el cambio de paradigma, en la descentralización del poder para realizar un mejor diagnóstico con el insumo más importante, el diálogo. El cambio de paradigma está en el cambio de perspectiva para formular las políticas públicas, de manera abierta y participativa.

2. METODOLOGÍA DE LA FORMULACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS ACTORES

La entrevista realizada a Edna Álvarez (2015) es el insumo de donde se obtiene la información necesaria para saber hacia dónde guiar el análisis de los actores. La entrevista sostenida con la sub directora de políticas públicas de SEGEPLAN sirvió para identificar a los actores con mayor participación, conocer la metodología utilizada para los talleres de diálogo e identificar las dificultades institucionales para promover la participación de los actores. Se hace hincapié en que la información recopilada se utilizó principalmente para poder enfocar la investigación hacia los actores colectivos que brindaron al proceso los aportes más enriquecedores.

Según Álvarez (2015) se sostuvieron diálogos con los actores de la sociedad civil representados en el CONADUR, los cuales son los actores seleccionados para los efectos de la investigación por su vínculo con las necesidades y demandas más urgentes de la población. En ese sentido los actores que más activamente participaron en el eje fueron:

Pueblos Indígenas:	166
Garífunas:	25
Xincas:	48
Maya	42
Mopanes	51
Campesinos:	29
Cooperativistas:	37
Ong's:	19
Mujeres:	98
Jóvenes:	45
Total:	394

(Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural [CONADUR] y Secretaría General de Planificación de la Presidencia [SEGEPLAN], 2014, p.20).

Se seleccionaron a los actores con mayor aporte dentro de los talleres de diálogo ciudadano, los cuales están detallados anteriormente, quienes buscarían obtener beneficios a partir de la alineación entre sus demandas y argumentos. SEGEPLAN, órgano institucional encargado de la moderación del espacio de participación consolidó según Álvarez (2015) la metodología necesaria para dirigir el diálogo: “La propuesta metodológica para elaborar el eje de Bienestar para la Gente se diseñó con el propósito de contar con un instrumento de orientación amplia y de carácter indicativo acerca de la gestión pública y social, con base en un enfoque sistémico” (CONADUR y SEGEPLAN, 2014, p.20).

La metodología para la conducción de los diálogos ciudadanos se basó en la división de los actores según el sector de la sociedad civil al cual representan, a partir de esta segmentación se puso en práctica método de participación. El método consistió en dividir al actor colectivo en cuatro grupos en donde a cada grupo le era asignada una de las temáticas siguientes: Desarrollo económico, Medio Ambiente, Desarrollo Social y Representación Estatal. A partir de esta división los actores expresaron abiertamente sus demandas en la formulación del K'atun.

“Para cada sector de sociedad civil hicimos una batería de preguntas con ellos. Entonces teníamos las preguntas generales de los cuatro ejes, de los cuatro grandes temas. Con cada uno de los sectores nos sentamos para que ellos nos dijeran que batería de preguntas querían ellos que nosotros fuéramos a abordar en función de sus intereses como sector en la mirada del plan nacional” (Álvarez, Comunicación Personal, 2015).

Cada mesa tendría un representante para moderar la discusión en base a tres preguntas como lo estableció SEGEPLAN (2014):

- ¿Cuáles son las principales metas de país hacia el año 2032 en el marco del sector que representan?
- ¿Cuáles son las estrategias de política a implementar en el país para alcanzar las principales metas en el marco del sector que representan?
- ¿Qué políticas de desarrollo a largo plazo a seguir para alcanzar la visión de país son necesarias en el marco del sector que representan?

Sin embargo, no todos los actores convocados atendieron a la invitación por lo que según Álvarez (2015) ante la baja afluencia de algunos talleres de diálogo, fue necesario implementar el método de una forma más sencilla. Debido a esto el segundo tipo de taller de participación estaba destinado a cubrir los diálogos con menor cantidad de participantes. Para ello los funcionarios de SEGEPLAN coordinaron una sola discusión que nacía por medio de las mismas preguntas generadoras pero en base a cada temática mencionada anteriormente, de manera que fuese solo un grupo de

actores a participar en cada una de las temáticas. Durante los diálogos, SEGEPLAN asignó personal para transcribir los aportes de los actores y luego sistematizar la información de manera que las minutas finales sirviesen como ayuda de memoria. Los documentos oficiales que se utilizaron para el capítulo V del análisis de los actores, son el resultado de la sistematización de la información que contiene los aportes de los actores enriquecidos por demandas y argumentos. Los actores que participaron fueron convocados por SEGEPLAN para formar parte de los talleres de diálogo ciudadano, en el marco de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. De manera que habiendo convocado SEGEPLAN a los actores a partir del CONADUR, promovió la legitimidad del plan nacional de desarrollo y sus ejes. Así mismo quedó planteado en el resumen ejecutivo. “La legitimidad del proceso se basa en los planteamientos formulados como necesidades o demandas por parte de la sociedad, expresados posteriormente como resultados de desarrollo” (CONADUR y SEGEPLAN, 2014).

3. UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA PLANIFICACIÓN HACIA EL DESARROLLO

La elaboración del eje Bienestar para la Gente se realizó bajo un criterio principal, la participación de los actores políticos, sociales, institucionales y gremiales. A partir de ahí la creación de sus bases promueven un concepto de desarrollo distinto a cualquier otro esfuerzo de consenso o impulso de planificación. Sus criterios y categorías teóricas se basan en la participación de los actores.

“El presente plan concibe como uno de los elementos fundamentales para el desarrollo del país el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Estado y su responsabilidad como formulados de políticas públicas incluyentes, que incorporen la equidad en todas sus aristas y en especial el enfoque territorial que permita la reducción de brechas de inequidad y la satisfacción de las necesidades básicas de la población de los territorios rurales y urbanos” (CONADUR y SEGEPLAN, 2014, p.6).

El K'atun es la plataforma estratégica para la convergencia social del desarrollo, una herramienta a través de la cual se busca la inclusión tanto gubernamental como no gubernamental para el diseño de políticas públicas.

El proceso de formulación de las políticas de desarrollo del K'atun 2032 se obtiene del análisis de las demandas de la población, las cuales son consecuencia de un ejercicio de participación. La riqueza de la participación de la sociedad para la construcción de una visión de nación a futuro, pero incluyente con los distintos sectores y diversidad social del país. La participación ciudadana en la formulación del K'atun representa para la democracia del país un paso firme en la convergencia hacia un gobierno más incluyente. Promueve la integración de los actores sociales para alcanzar consensos que puedan servirle a las instituciones estatales. En la etapa formulación del Plan, se abordan los diálogos ciudadanos de donde se obtuvieron los insumos de demandas y argumentos de los actores; además de ello es en esta etapa donde la dinámica de los actores se evidencia en las alianzas para coaccionar y obtener mayores beneficios. Como ya se ha mencionado anteriormente, según Roth (2002) fundamentando en la teoría de la elección racional; los actores analizan el contexto decisional en búsqueda de obtener el resultado ideal haciendo uso de su razonamiento lógico y seleccionando la opción que les satisfaga con menor riesgo posible.

Ahora bien, bajo esta premisa el enfoque de actores de la investigación busca obtener la riqueza de los aportes de estos; para ello es necesario analizar al actor institucional de SEGEPLAN quien tuvo el papel de guiar el proceso de formulación del K'atun. Esta institución asumiría el rol de actor principal en la formulación del K'atun a partir del nombramiento en 2013 el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural; esto debido a que SEGEPLAN habría insistido durante tres años 2010-2013 para la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural impondría como condición que el proceso de formulación fuese altamente participativo y con representación de todos los sectores de la sociedad según Álvarez (2015).

4. UN PRIMER ACERCAMIENTO AL ÓRGANO PLANIFICADOR

Para SEGEPLAN, quién fue la institución encargada de promover el diálogo y la participación en los talleres de diálogo, representaría un reto dosificar las demandas de la población, así como delimitar las variables que serían utilizadas para acortar el plan de desarrollo en lo que después se convertirían los cinco ejes, entre los cuales se encuentra Bienestar para la Gente. Es necesario mencionar que SEGEPLAN es un actor de diferente categoría a los demás actores que se analizarán a continuación. Es un actor de tipo burocrático por lo que denota funciones institucionales que responden al Estado, con el objetivo de velar por el desarrollo del país. El actor SEGEPLAN es institucional, en consecuencia mostró la iniciativa de promover la visión de desarrollo a largo plazo con el plan nacional de desarrollo. El rol principal que tuvo SEGEPLAN en la formulación del eje Bienestar para la Gente, fue moderar y direccionar el aporte de los actores hacia el objetivo principal que es el diseño de las políticas públicas que se encuentran en el K'atun 2032. Cabe resaltar que para los objetivos de la investigación y apoyados en las categorías teóricas de Sabatier (1986) sobre el enfoque bottom up de políticas públicas, los actores que interesan son los que participaron en los talleres de diálogo pero con la función de aportar demandas. Por lo tanto en el diseño de la matriz de actores para este actor en particular, no se toma en cuenta la categoría de demanda, debido a que no aplica para el caso del actor burocrático institucional SEGEPLAN. Sin embargo, es el único actor que en la formulación del K'atun 2032, en el eje Bienestar para la Gente cuentan con poder de veto, esto debido a que dentro del marco de la formulación del plan son la institución que tuvo el control de la agenda de diálogos ciudadanos además de moderar la discusión. En ese sentido, SEGEPLAN como promotor de los talleres de diálogo para la formulación del K'atun y recolector de las demandas, fungiría como actor gubernamental posicionado para bloquear o viabilizar las propuestas y estrategias de los otros actores.

En ese sentido según Edna Álvarez (2015) Sub secretaria de políticas públicas de dicha institución, expresó que su interés principal fue realizar un proceso de formulación

incluyente y efectivo, que pudiese otorgar una plataforma firme sobre la cual los actores pudiesen expresar sus intereses más urgentes.

“Hagamos el proceso de consulta, recojamos los insumos, sistematicemos el proceso de los Planes Municipales y Departamentales de desarrollo y sobre la base de la información recopilada a través de los actores realicemos el análisis de cuál es la ruta que debemos seguir para plasmar las necesidades y demandas, todo a partir de la recolección de información” (Álvarez, Comunicación Personal, 2015).

Como ente rector de planificación estratégica pretendió principalmente la recolección de datos importantes para el desarrollo con visión a largo plazo. Sobre todo, conocer a profundidad las necesidades de la población Guatemalteca representada en CONADUR, que para el eje de Bienestar para la Gente está asociadas directamente con desarrollo humano y social. SEGEPLAN necesitó de los recursos y el apoyo del entramado institucional, debido a la movilización de personal y material para promover e invitar a la sociedad a participar además de consultorías. “Teníamos de límite de tiempo un año. Sin experiencia previa ni recursos adicionales” (Álvarez, Comunicación Personal, 2015).

Su principal argumento para la formulación del plan fueron los bajos niveles de desarrollo humano en Guatemala. Contó con recursos legales, cognitivos y económicos (Dente y Subirats, 2014) proporcionados por el Estado de Guatemala para realizar el diagnóstico y formulación del Eje Bienestar para la Gente. Esto se plantea en la parte número dos del documento final en donde se describe la etapa de diagnóstico de la realidad nacional, específicamente en el capítulo nueve llamado Desafíos y prioridades del K'atun. En el diagnóstico, se encuentran temáticas transversales como el crecimiento demográfico, política social del Estado y el desarrollo rural. En general aspectos y causas de la vulnerabilidad de la población Guatemalteca.

“Son varios los factores estructurales que dan lugar a la situación de vulnerabilidad de la mayoría de la población Guatemalteca. En conjunto, constituyen aspectos prioritarios a ser atendidos mediante el Plan, cuyo fin último es la reducción de la pobreza y la

construcción de medios de vida sostenibles para toda la población.” (CONADUR y SEGEPLAN, 2014, p.10).

La novedad del método de trabajo del K’atun radica en que la iniciativa nace a través del apoyo de las instituciones de gobierno, pero no se manifiesta como un proceso cerrado de diseño de políticas públicas sino ambiciona con formular el plan de manera multisectorial y participativo. Si el K’atun fuese una política pública para una población limitada no se hubiese necesitado incluir a todos los sectores de la población, sin embargo al ser un plan de nación, enfocado a construir un objetivo en común y una visión de país hacia el desarrollo; necesitaba del trabajo y la participación de todos los sectores sociales aunque la complejidad fuese alta. No solo en cuanto a los actores sino también en cuanto a la metodología y mecanismos de recolección de información.

“Siendo una experiencia nueva no había una metodología previa. Si investigamos como lo habían hecho otros países. Tratamos de verlo pero hay digamos que cosas muy distintas, muy distintas en casi en todos los países hay un ministerio de planificación. Nosotros aquí somos una secretaria de planificación y programación de la presidencia. En otros países digamos hay un marco legal que obliga a ser el plan nacional y además al gobierno a cumplirlo. Entonces los marcos contextuales son distintos y eso no nos ayudaba en términos de la metodología tampoco, porque aquí había que hacerlo sin marco legal “(Álvarez, Comunicación Personal, 2015).

Sin embargo la Secretaria General de la Presidencia mostró en este sentido la apertura y organización necesaria para llevar a cabo talleres de diálogo de participación con los actores dirigentes del grupo al cual representaban. Es por ello que tomó más de año y medio poder completar la participación de los actores y los talleres de diálogo.

SEGEPLAN en conocimiento de ello dividió las etapas para la elaboración del plan nacional del desarrollo en tres; que son calificadas como insumo, proceso y producto.

Las cuales se asemejan a las etapas detalladas en el Marco Teórico de Roth (2002) insumo como etapa de formulación, proceso como la etapa de diseño del plan y el

producto como la toma de decisión de la autoridad competente para la acción política final.

De esa manera, en la metodología del K'atun 2032 en insumo se encuentran las demandas de los diálogos ciudadanos participativos del K'atun. En proceso se encuentran los análisis de tendencias, la priorización de las variables claves por pertinencia, viabilidad, carácter estratégico y el análisis de los escenarios prospectivos con miras hacia 20 años futuro. Y finalmente, en producto se encuentra la proyección hacia los resultados, es decir la construcción de los escenarios prospectivos con el panel de analistas expertos, los lineamientos estratégicos hacia donde se dirigen las metas y los resultados del desarrollo que culminan con la creación de las políticas de desarrollo que son los ejes del plan.

La etapa que interesa es la primera, en donde se encuentran los insumos para el diseño del K'atun, el principal insumo son las demandas y los argumentos de los actores, que provienen de los diálogos ciudadanos. Ahí se encuentra el elemento para el cambio de paradigma de la planificación nacional; la inclusión y participación de la sociedad en el proceso de formulación.

Así mismo, el eje Bienestar para la Gente fue de los que mayor participación de la sociedad tuvo, mayor cantidad de demandas y argumentos por parte de los actores. “En términos de ese eje yo le podría decir que, es el eje que más recoge con bastante exactitud las demandas de la gente” (Álvarez, Comunicación Personal, 2015).

A partir de los talleres de diálogo se obtuvieron los insumos necesarios para la formulación del eje Bienestar para la Gente y el Plan Nacional de Desarrollo. Estos provienen de los actores sociales que serán analizados en los capítulos siguientes. Ahora bien, es primordial para la planificación conocer cuál es el problema o la insatisfacción colectiva. El diseño de las políticas públicas para la planificación depende en su totalidad del insumo principal, la participación de los actores en un diálogo democrático dirigido hacia la exposición de las demandas más urgentes (insatisfacciones) de un grupo de personas. La política como gestión del conflicto a

partir de decisiones vinculantes entonces muta, hacia una visión proteccionista y previsor (preferiblemente) de las necesidades del ciudadano (Dunn, 1981, p. 60).

La teoría de políticas públicas en general, y con ello también la nueva gestión pública de planificación hacia el desarrollo se dirige hacia un cambio de paradigma. Los procesos de decisión política y las decisiones estatales adquirieron características nuevas a partir del avance y el desarrollo de una nueva era de información, promoviendo la inclusión de la sociedad en los procesos de decisión. Ante esta nueva era, y bajo pluralidad de intereses SEGEPLAN habría promovido el primer diálogo multi sectorial para la visión de desarrollo de país enmarcado bajo la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. El reto al cual se tendrían que enfrentar los actores institucionales para dirigir los diálogos de participación sería la visión corto placista y la falta de criterio nacional.

“Entonces tal vez como para comentarle las cosas que más nos costaron realmente fue: Primero, romper la lógica corto placista. Y la segunda, trascender de la mirada localista a la mirada nacional. Yo diría que esas dos cosas fueron las más complicadas” (Álvarez, Comunicación Personal, 2015).

La expectativa de los actores del órgano de planificación sería alta para conocer el efecto que este ejercicio de planificación tendría en la sociedad y más aún para aspirar a una implementación del plan nacional en el futuro. A continuación la clasificación del primer actor, la Secretaria General de Planificación.

Cuadro 3. Clasificación del primer actor- SEGEPLAN

TIPO DE ACTOR	RED	DEMANDA	INTERÉS	IMPACTO	VETO
Actor burocrático: SEGEPLAN	Actores institucionales de la red de Planificación del País asociados para el producto final K'atun	N/A	Formular Plan Nacional de Desarrollo de forma inclusiva y objetiva ante necesidades nacionales.	Estimular a los actores sociales a participar y exponer demandas.	Posee poder de Veto, propone los temas de agenda de formulación y también tiene

(Actor Institucional SEGEPLAN, 2014)

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE LAS DEMANDAS DE LOS ACTORES

Corresponde en el presente capítulo analizar la participación de los actores a partir del insumo más importante que son sus demandas y los argumentos, los cuales utilizaron en los talleres de diálogo para obtener el máximo beneficio posible de la formulación del Eje Bienestar para la Gente.

Para ello se seleccionaron las minutas ejecutivas de los diálogos que se llevaron a cabo en las mesas de los talleres ciudadanos de formulación. Es necesario aclarar que según el criterio de participación/representación expuesto en la metodología y bajo el aporte de la encargada de la sistematización de la información la Licda. Edna Álvarez; se decidió incluir en este capítulo a los actores que más aportaron y participaron en el eje de Bienestar para la Gente. De manera que los actores seleccionados mostraron organización interna, interés por exponer sus demandas y recursos válidos para la expresión de sus estrategias. En este sentido el diálogo fue orientado hacia tres principales temáticas. La primera de ellas la caracterización de los actores, la segunda las demandas y su tipología, por último la tercera temática los recursos y las propuestas de estrategias planteadas por los actores para satisfacer sus demandas.

1. PUEBLOS INDÍGENAS

Para los pueblos indígenas es evidente que el desarrollo es una característica ordinaria en su cosmovisión y modo de vida, en ese sentido es importante resaltar que para el caso la participación de los actores indígenas incluye la representación de los intereses del colectivo. Es decir, las demandas generales del colectivo total y no delimitaciones particulares de cada pueblo indígena. Siendo Guatemala un país multicultural, los pueblos indígenas representan para la formulación del eje un insumo importante.

Según la tipificación de Dente y Subirats (2014) encajan entre los actores políticos, esto debido a que en el contexto Guatemalteco los pueblos indígenas muestran constantemente la importancia de su presencia y participación como fundamento del desarrollo social; al cual influye negativamente la negligencia del Estado a incluir en su qué hacer, la identidad indígena y sus prioridades. Los pueblos indígenas son primordialmente un actor político debido a la expresión constante de sus demandas y el conocimiento de éstas por parte de los demás actores, a menudo por la difusión de las mismas a través de manifestaciones democráticas. Por naturaleza los actores políticos buscan fortalecerse a través del consenso interno y la exposición de sus intereses a los demás actores; la comunicación y expresión de sus demandas como lo afirma Dente y Subirats (2014) esta categoría de actores atribuye una enorme importancia a la comunicación, es decir a la capacidad que el entorno social perciba la importancia del papel que desempeña el actor durante el proceso” (p.109).

Organizados como actor colectivo, cumple con las tres condiciones que detallan Dente y Subirats (2014) para que un actor sea colectivo sea considerado como tal. Es un grupo reconocido con interés propio que es la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, existe un grado de identidad colectiva compartida internamente por el conocimiento ancestral y la visión de desarrollo. Por último cuenta con reglas y códigos éticos que cumple quien actúa en representación colectiva.

Los pueblos indígenas manifestaron ideas pertinentes a sus conocimientos ancestrales, plasmando una estrategia de desarrollo político, económico, social y ambiental. A continuación las demandas del actor colectivo pueblos indígenas en su participación en los talleres de diálogo y su categorización:

Cuadro 4. Demandas del actor colectivo pueblos indígenas en talleres de diálogo

DEMANDAS ESTRUCTURALES	DEMANDAS INSTITUCIONALES	DEMANDAS POLÍTICAS
Transformación de los modelos de Desarrollo humano, hacia el respeto de la diversidad cultural.	Institucionalizar y legitimar las políticas públicas a favor de los pueblos indígenas, para evitar que estas políticas cambien cada cambio de gobierno y queden incompletas.	Aplicación de las políticas y tratados internacionales a favor de la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas.
Aplicación de los modelos de desarrollo propios de los pueblos indígenas y transformación de los modelos de educación, justicia y salud.	Que el Estado aporte para el cumplimiento de los derechos de los migrantes en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos.	

(Actor Colectivo Pueblos Indígenas y SEGEPLAN, 2014)

Es evidente que las demandas de los pueblos indígenas tienen una connotación socio-cultural. Es posible ubicar que uno de los principales intereses es la inclusión de la cosmovisión maya a la visión de desarrollo del Estado, la preocupación de los pueblos indígenas tiene relación directa con la discriminación y racismo. Las demandas de los actores y su expresión son resultado de la interacción social, el hecho que los pueblos indígenas insistan en la demanda de disminuir la discriminación demuestra su necesidad por ser incluidos en procesos de participación democrática para expresar sus demandas.

Lo afirman Dente y Subirats (2014) “La mayor parte de nuestros deseos depende de un proceso de socialización y del hecho de que en una determinada sociedad y en un determinado momento las posibilidades que se nos ofrecen están limitadas” (p. 79). Es por este motivo que demandan la creación de políticas a largo plazo para ser incluidas en el modelo socioeconómico, proyectar la valorización de sus derechos como pueblos indígenas y el respeto a los mismos.

Se percibe a través de las demandas estructurales que el Estado no ha podido erradicar las causas del racismo y la discriminación que aquejan a los pueblos indígenas en la connotación de desarrollo económico y social. Las dificultades del Estado para promover identidad colectiva en la población, provocan el aumento de la insatisfacción de los pueblos indígenas con los modelos de desarrollo en las temáticas de justicia, educación y salud. Las demandas institucionales muestran problemas de fondo en el funcionamiento del Estado, valiosos aportes que indican la necesidad de cambios en la planificación estatal. La primera de ellas sobre la institucionalización de las políticas públicas a favor de los pueblos indígenas manifiesta el malestar por el cambio e interrupción periódica de políticas con el cambio de gobierno, demanda que implica la elaboración de un plan nacional de desarrollo a largo plazo. De otra manera, los pueblos indígenas indican entre sus demandas institucionales la defensa de los derechos de los migrantes que comunica principalmente que entre los pueblos indígenas es algo común la migración en búsqueda de mejores condiciones de desarrollo; problemática causada por la ineficiencia del estado promover condiciones de desarrollo o bien por los vacíos de poder que existen, donde los recursos del estado no llegan. Finalmente la demanda política que exige la aplicación de tratados internacionales a favor de los pueblos indígenas y su autonomía, lo cual expone la necesidad de los pueblos indígenas de espacios para expresar su cosmovisión y cultura étnica respectiva.

Los principales recursos para argumentar sus estrategias fueron el recurso político y el recurso cognitivo. El primero de ellos por el hecho de tener una concepción particular de la realidad social, de manera que buscan con tal insumo hacer efectivas las decisiones que les convienen para obtener beneficios reales. Como lo definen Dente y

Subirats (2014) “Lo que acaba importando es que al final del proceso los recursos políticos superen el umbral mínimo necesario para llevar a cabo y hacer efectiva la decisión” (p.86). De manera que este recurso manifiesta, un interés principal por la inclusión de los pueblos indígenas en la realidad socio-política del país, el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado y apertura hacia el diálogo.

El Recurso cognitivo, como herramienta para argumentar una decisión racional ante la elección del escenario ideal. En el uso de este recurso está incluida la visión de desarrollo de los pueblos indígenas, la cosmovisión maya y los conocimientos ancestrales. Lo cual utilizan como argumento para el análisis de las estrategias y planteamiento de las demandas.

El actor colectivo pueblos indígenas y SEGEPLAN (2014) plantearon las estrategias necesarias para satisfacer sus demandas. Sugerencias utilizadas para argumentar que existe poco alcance del Estado en sus necesidades. Entre este argumento se encuentra la importancia de fortalecer la institucionalidad del Estado en Guatemala, solicitando la creación de instituciones propias para los pueblos indígenas. Esto denota que existen vacíos de poder a los cuales el Estado de Guatemala no alcanza llenar ni atiende. Se identifican dos problemáticas: la débil institucionalidad del Estado para atender las demandas de la población y la carencia de diálogo que evidencia la deficiencia del modelo democrático bajo el régimen político guatemalteco.

En base a los recursos utilizados el actor pueblos indígenas manifestó como estrategias para cumplir sus demandas lo siguiente:

- Crear instituciones propias de los pueblos indígenas para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.
- Analizar y evaluar los programas para la reducción de la pobreza, salud, educación.
- Abrir espacios de análisis con los Pueblos Indígenas para la construcción de modelos de desarrollo a partir de los estudios de las experiencias en educación, salud, tenencia de la tierra, seguridad alimentaria a nivel nacional.

- Reconocimiento del Estado para la creación de políticas relacionadas a legitimar la identidad de los pueblos indígenas (Actor Colectivo Pueblos Indígenas y SEGEPLAN, 2014).

Por último, el actor de pueblos indígenas forma parte de una red de coacción certera a partir de la alineación de sus demandas. La red de cooperación sectorial entre pueblos indígenas y campesinos, que articuló sus demandas en cuanto al desarrollo agrícola y social. Para ello utilizó los recursos cognitivos con el objetivo de apoyar al actor colectivo campesino en cuanto al uso y administración efectivos de la tierra. Demandas como la implementación de la política de desarrollo rural integral, la prevención de los desastres naturales y seguridad alimentaria evidentemente son transversales para ambos actores.

El objetivo de ambos actores fue influenciar y hacer eficiente su participación, buscando la inclusión de sus demandas en el eje Bienestar para la gente. Cabe resaltar que ambos actores complementan su entorno social y cultural, la red establecida fue específicamente para la cooperación sectorial y máxima expresión de sus intereses ante el actor moderador. Actores similares con argumentos congruentes a su autonomía y desarrollo colectivo.

Cuadro 5. Clasificación del actor colectivo pueblos indígenas

TIPO DE ACTOR	RED	DEMANDA	INTERÉS	IMPACTO	VETO
Actor político: Actor Colectivo Pueblos Indígenas	Red de cooperación sectorial, alto número de actores políticos y públicos. (Campesinos)	de Fortalecer la institucionalidad del Estado para la atención de las necesidades de los pueblos indígenas, a partir de un nuevo modelo de	la Promover la autonomía y el desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas.	Institucionalización de las políticas públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas.	No posee poder de veto.

desarrollo inclusivo
y eficiente en
ejecución de
recursos de las
instituciones
estatales.

(Actor Colectivo Pueblos Indígenas y SEGEPLAN, 2014)

2. CAMPESINO

El actor colectivo del campesinado, se caracterizó por coincidir con algunos de los objetivos del actor pueblos indígenas. Según el campesinado los indicadores del eje Bienestar para la Gente, están directamente relacionados a la erradicación de la discriminación, mejores condiciones de tierras, atención a los efectos del cambio climático y mejorar la producción alimentaria.

Según sus demandas y estrategias, el actor está también influenciado por los conocimientos ancestrales y cosmovisión de la mitología indígena de manera que comparten argumentos. Según la tipificación de Dente y Subirats (2014) encajan entre los actores con intereses especiales debido a que las decisiones que se tomen en la formulación del eje inciden directamente en sus territorios y desarrollo personal. El actor colectivo Campesino es un actor presente en gran parte del país y que vive en territorios específicos bajo un modelo de desarrollo auto sostenible propio. En ese sentido es necesario resaltar que es una organización representativa que vive en una condición determinada: la subsistencia económica a partir de los sistemas agro pastoriles. Es considerado un actor con intereses especiales por la especificidad de las condiciones necesarias para su subsistencia, como el apoyo del Estado ante el cambio climático, la gestión del riesgo ante la vulnerabilidad a desastres naturales, la mejora de las condiciones del comercio agrícola para el incremento de la producción y fortalecimiento de las economía campesina, facilitación de las tierras para el desarrollo

sostenible y el acceso a los servicios públicos de las instituciones estatales. Por tanto, intentarán desde la lógica utilitaria obtener la mayor cantidad de beneficios a través de su participación en los talleres ciudadanos, teniendo los recursos necesarios para hacer válida la representación de sus intereses. También es considerado como actor político por la amplia cuota de consenso interno entre sus representantes, además de la constante comunicación y la importancia que el actor dedica a manifestar sus demandas a pesar de la reducida cantidad de espacios públicos.

Debido a los motivos anteriormente expuestos, se considera que el interés particular del actor fue principalmente el desarrollo agrícola y la defensa de las tierras. Para ello utilizan diversos recursos cognitivos y políticos: la riqueza étnica, la diversidad cultural, la igualdad de género, la política de desarrollo rural y la defensa de la madre tierra como conocimiento ancestral indígena. Según Dente y Subirats (2014) los actores con intereses especiales cuentan con una lógica clara que es efficientar sus recursos para maximizar beneficios. “Los actores que representan intereses especiales pueden usar indiferentemente cualquier clase de recursos que tengan a disposición y que sean válidos para el resto de participantes. En cualquier caso, su lógica de acción es clara: intentarán sea como sea maximizar los beneficios y minimizar los costes” (p.112).

En su calidad de actor colectivo cumple con las tres características para legitimarse como tal, se reconoce un interés específico así como las condiciones de su desarrollo, existe organización de Comité de Unión Campesina y reglas formales para la representación de sus intereses a través de la dirigencia. Por último, a causa de sus objetivos cuentan con identidad colectiva como actor unificado. A continuación las demandas del actor campesino en su participación en los talleres de diálogo y su categorización:

Cuadro 6. Demandas del actor colectivo campesino en talleres de diálogo

DEMANDAS ESTRUCTURALES	DEMANDAS INSTITUCIONALES	DEMANDAS POLÍTICAS
Que se reduzca la brecha de desigualdad y la discriminación que afecta a los campesinos.	Alcanzar atención universal para las áreas afectadas por emergencias y desastres ambientales, con pertinencia intercultural y de género.	Respeto y garantía de los derechos del Actor Colectivo Campesino, especialmente lo relacionado al derecho a la tierra.
	Acceso universal de la población campesina a los servicios públicos, con pertinencia multicultural y de género, para evitar situaciones de discriminación y desigualdad.	
	El rol de las municipalidades de atención a las demandas del Actor colectivo campesino es fortalecido.	

(Actor Colectivo Campesino y SEGEPLAN, 2014)

Las demandas del actor campesino están relacionadas con el poco alcance que tienen las políticas públicas del desarrollo rural integral. Coincide en la lógica de los pueblos indígenas en cuanto a la discriminación y las desigualdades sociales. La poca apertura al diálogo del Estado, exponiendo como causa la dificultad para acceder a espacios de participación del actor colectivo para la elaboración de políticas rurales. Llama la atención que el actor planteó como causa del sub desarrollo del colectivo la discriminación que les aqueja, anteponiendo esta idea antes que problemáticas ambientales y agrícolas. Demandas como mejores oportunidades para el desarrollo humano, acceso a los servicios públicos, respeto de los derechos del campesino e inclusión social, denotan que las preocupaciones del actor no son solamente relacionadas a las necesidades de tipo agrícola y ambiental, sino también al desarrollo social. Entre las demandas institucionales resalta la necesidad del actor colectivo campesino por recibir atención ante los desastres naturales provocado por la alta vulnerabilidad del país ante el cambio climático. En ese sentido estas demandas denotan la debilidad de la institucionalidad del sistema guatemalteco para la prevención de desastres, así como también evidencian un programa de respuesta ante desastres

naturales de reacción y no de prevención integral. Ahora bien, otra de las demandas institucionales es el acceso universal a los servicios públicos lo que muestra el poco alcance de las instituciones del Estado en los territorios y tierras campesinas. No obstante los argumentos y recursos del actor colectivo campesino, es inaceptable para el Estado de Guatemala que los actores demanden más presencia de la institucionalidad para tener los servicios públicos básicos a su alcance. Esta demanda incluye en su premisa la necesidad de fortalecimiento a las Municipalidades y la mejora del sistema municipal para garantizar los servicios básicos a las comunidades.

Ahora bien, otro tema sobre el cual giran las demandas del actor es el ambiente, específicamente la reactivación agrícola y la importancia de los sistemas de subsistencia. Así como también la protección de los territorios y garantizar el cumplimiento de la Ley de Desarrollo Rural Integral. Es necesario mencionar que la demanda acerca de la aprobación y aplicación de la Ley de Desarrollo Rural ha sido un punto de discusión durante el año 2012, es una de las demandas con mayor popularidad y exigencia en el actor campesino. Dicha iniciativa propone principalmente los insumos para el desarrollo agrario, incluyendo importantes aportes como la reducción de la vulnerabilidad, gestión de riesgos y seguridad alimentaria y nutricional. Finalmente, el respeto y la garantía de la tenencia de tierras que muestra el valor de apropiarse de los territorios necesarios para el desarrollo de este actor en término social y económico. En ese sentido la demanda exige el acceso a la tierra para el desarrollo sostenible que integre la administración de las tierras estatales y públicas con equidad, transparencia, pertinencia cultural y sobre todo justicia social; es decir respetando los derechos de los campesinos para continúen contando con oportunidades de desarrollo.

Los principales recursos (Dente y Subirats, 2014) para argumentar sus estrategias fueron el recurso político y la legitimidad para poder utilizarlo al expresar las demandas para el establecimiento de políticas a largo plazo; siendo la política nacional de desarrollo rural integral su principal fundamento. En dicho documento se encuentran el conjunto de criterios establecidos para el beneficio de las poblaciones establecidas en

el territorio rural, entre ella el campesinado, como se puede ver en la introducción del documento:

“En congruencia con los principios, ejes y estrategias del plan de gobierno; Específicamente con el Eje de Desarrollo Rural Sostenible, para lo cual inicialmente se concentrarán los esfuerzos gubernamentales, en el tema de la Economía Campesina” (Gobierno de la República de Guatemala, 2009).

El principal fundamento se fortalece del recurso político del consenso que otorga el compromiso de la existencia de una política rural respaldada por el gobierno de Guatemala. De manera que los recursos políticos según Dente y Subirats (2014) consisten en la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento. Tal consenso puede referirse a la población entera o grupos sociales determinados.

En base a los recursos utilizados, el actor campesino manifestó como estrategias para cumplir sus demandas lo siguiente:

- Ampliar el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social para garantizar el cumplimiento de los programas y proyectos que benefician al campesino.
- Fomentar la participación del campesino en procesos de formulación e implementación de políticas públicas e instrumentos para el desarrollo nacional.
- Impulsar el bienestar social del campesino, con orientación al desarrollo rural integral, por medio de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, vivienda digna con pertinencia de género y multiculturalidad.
- Subsidiar directamente a las comunidades campesinas en situación de emergencia, desastres naturales, riesgo ambiental y extrema pobreza.
- Mejorar la asesoría técnica al campesino, relacionada a la comercialización de la producción (Actor Colectivo Campesino y SEGEPLAN, 2014).

Como se ha mencionado anteriormente, el actor colectivo campesino posee ya un marco político-legal en el cual basar sus demandas y donde enfocar su atención, se ve fortalecido por la segunda condición para ser reconocido como actor colectivo.

El Decreto del Congreso de la República de Guatemala Número 101-96, Ley Forestal, así como las políticas públicas de desarrollo rural, que favorecen la fuerza de los argumentos por el hecho de contar con un acuerdo preestablecido entre el Estado y el colectivo campesino. Se resalta específicamente la segunda demanda estratégica que es fomentar la participación del campesino para la formulación de políticas nacionales. Este aporte evidencia la lejanía del Estado con los actores sociales y la deficiencia de los canales democráticos. Es por esto que se ha identificado la primera red de cooperación entre actores, tanto pueblos indígenas y actor colectivo campesino cuentan con un interés en común que es la inclusión a la formulación de políticas, desarrollo social y seguridad alimentaria como medio para garantizar el derecho al desarrollo integral.

Cuadro 7. Clasificación del actor colectivo campesino

TIPO DE ACTOR	RED	DEMANDA	INTERÉS	IMPACTO	VETO
Actor con Intereses Especiales: Actor Político: Actor Colectivo Campesino	con Red de cooperación sectorial, alto número de actores políticos y públicos. (Pueblos Indígenas)	de Respeto y garantía de los derechos del actor campesino, erradicar discriminación.	Impulsar el bienestar integral social y económico del actor campesino-	el Acceso a los servicios públicos y protección a las tierras de cultivo.	No posee poder de veto.

(Actor Colectivo Campesino y SEGEPLAN, 2014)

3. COOPERATIVISTA

Para el actor colectivo cooperativista es una prioridad la mejora de las condiciones de vida para las comunidades en donde tienen presencia. Según los aportes en la exposición de sus demandas y argumentos, defienden la visión del desarrollo integral, apoyando desde su funcionamiento interno, la planificación estratégica y las políticas a largo plazo.

En ese sentido, es importante resaltar que el actor expuso de forma organizada sus demandas, en alineación con el eje Bienestar para la Gente y mostrando conocimiento del marco de políticas públicas del Estado.

En el contexto Guatemalteco el actor cooperativista representa un punto de referencia ante la sociedad, debido a la baja confiabilidad en las instituciones públicas. Se hace hincapié en que la postura del actor cooperativista fue apoyar a las políticas públicas y la planeación estratégica, sobre todo promoviendo el fortalecimiento a las políticas estatales.

Pertenece también al grupo de actores políticos, ya que goza de un consenso significativo en cuanto a las necesidades del país y las demandas del actor colectivo, de manera que reivindica en el proceso decisional una amplia cuota de consenso, reconocible por los otros actores.

El colectivo cooperativista cumple con las tres características de Dente y Subirats (2014) para ser actores colectivos. Posee el interés claro y las condiciones necesarias para su desarrollo, establecidas específicamente en el discurso de la distribución de la renta. La segunda característica, con el establecimiento de sus reglas informales en donde existe un discurso de lealtad hacia el desarrollo de la población oriunda de los poblados en donde están instituidas, reglas como la adaptación de la economía social comunitaria, el respeto a los derechos ciudadanos promovido a través del diálogo intersectorial y la apertura democrática. Es por esto mismo que se considera importante hacer hincapié en que mantiene una apertura ante las posturas de los demás grupos organizados, influye y aterriza muchas de las discusiones de la formulación. Por último, la tercera característica con la que cumple es compartir la identidad propia que facilita y hace evidente el nivel de democracia interna. Expone las preferencias como actor cooperativista y con ello coacciona a los otros actores a visualizar sus demandas como ejemplos a seguir.

A continuación las demandas del actor cooperativista en su participación en los talleres de diálogo y su categorización:

Cuadro 8. Demandas del actor colectivo cooperativista en talleres de diálogo

DEMANDAS ESTRUCTURALES	DEMANDAS INSTITUCIONALES	DEMANDAS POLÍTICAS
Distribución equitativa de la riqueza, para alcanzar mejores condiciones de vida.	Acceso universal a crédito, formación y asistencia técnica, para el desarrollo de las capacidades productivas y empresariales, con pertinencia multicultural.	
Ampliación de las oportunidades laborales de los jóvenes.	Atención universal integral en salud para toda la población.	
Ampliación del presupuesto nacional de educación, en el nivel medio.		

(Actor Colectivo Cooperativista y SEGEPLAN, 2014)

El actor colectivo cooperativista establece en su participación, cinco bases para sus demandas: política de desarrollo rural integral, política de seguridad alimentaria y nutricional, política fiscal, política de competitividad y política de promoción y desarrollo de las mujeres. El actor posee el conocimiento previo del marco institucional y del contexto nacional de desarrollo. Es por este motivo que los actores involucrados y unificados en el actor cooperativista establecieron propuestas congruentes, promoviendo políticas públicas de largo plazo para el país. La idea principal fue la necesidad de fortalecer las políticas que tienen incidencia directa en las variables de desarrollo humano y bienestar social. El actor cooperativista, para el caso Guatemalteco significa un actor inmiscuido en las comunidades poblacionales urbanas y rurales que promueven la inversión en desarrollo; ofreciendo facilidades financieras sin fines de lucro y apoyo a los individuos con la producción de bienes o servicios. De esta forma, pretenden aportar apoyo y soluciones, específicamente en salud,

educación, seguridad, enfoque género y disminución de la pobreza (Actor Colectivo Cooperativista y SEGEPLAN, 2014).

La principal preocupación según las demandas expuestas fue la reducción de la pobreza. De manera que los aportes en el diálogo se dirigían hacia reducir la pobreza en el interior de la República y para ello plantearon demandas interesantes como la distribución equitativa de la riqueza, que ofrece una perspectiva particular en cuanto al acceso a los medios de producción, mejora de condiciones para la competitividad productiva, con el objetivo de solicitar condiciones de vida dignas y elevar el índice de desarrollo humano.

Las demandas del actor cooperativista muestran como el actor prioriza el desarrollo económico para promover el desarrollo social, impulsando sobre todo el fortalecimiento de capacidades de las comunidades en donde tiene presencia, incluyendo entre sus demandas la importancia de fortalecer el sector educativo a nivel público. Esto muestra la carencia del sistema educativo a nivel nacional y su ineficacia que resulta un problema en las comunidades rurales, provocando la baja competitividad de las comunidades y reduciendo las capacidades productivas que finalmente desemboca en el aumento de la brecha de desigualdad. Hace referencia específicamente en la juventud, solicitando al Estado facilitar las oportunidades laborales para los jóvenes. Este tipo de demandas podría sugerir la presencia del Estado en la mejora de las condiciones económicas, específicamente en atraer inversión externa y promover el desarrollo económico de las poblaciones rurales. Las demandas institucionales complementan la participación del actor cooperativista solicitando la atención universal de salud y educación en el territorio, lo cual evidentemente indica la carencia del Estado para brindar garantías de servicio público.

Llama la atención que entre las demandas que se detallaron no se haya incluido la necesidad de garantizar la seguridad, siendo las cooperativas uno de los sectores promotores del desarrollo económico. El razonamiento utilizado por los actores, evidencia diversos elementos importantes como la organización, la comunicación y la

claridad de los objetivos. Sobre todo, un análisis profundo del contexto y las posibles soluciones al sub desarrollo. El actor frente a un problema, identificación de valores y objetivos, análisis de alternativas, alineación a objetivos, y elección de decisión Roth (2002) para el resultado final que es armonizar la decisión con un razonamiento congruente a la organización.

Los principales recursos para argumentar sus estrategias fueron los recursos cognitivos y económicos, esto debido a la alta capacidad de financiamiento que posee. El primero de los recursos, por la riqueza de los análisis de las alternativas provenientes del conocimiento y la experiencia en contexto. Esto es evidente en sus demandas, teniendo amplio conocimiento acerca de las políticas estatales y el contexto económico; el imperativo de conocer para deliberar, como una necesidad imprescindible atribuye significado y valor a todos los conocimientos que se consideran relevantes para la solución de un problema colectivo.

Finalmente, el recurso económico por la capacidad de coerción con las poblaciones sociales con las cuales entran en contacto, la capacidad económica y el potencial influyen en los actores secundarios con perspectivas de desarrollo económico. Influencia que relata Dente y Subirats (2014) “En realidad, los recursos económicos son importantes porque pueden ser usados directamente para influir sobre los comportamientos de sujetos, cuyo acuerdo puede resultar útil para hacer posible la decisión que se quiere adoptar” (p.90).

En base a los recursos utilizados el actor cooperativista manifestó como estrategias para cumplir sus demandas lo siguiente:

- Diseñar un programa de salud y bienestar social integral, enfocado en las necesidades de las familias del actor cooperativista.
- Destinar un mayor presupuesto a la educación media, con el objetivo de hacerla laica, gratuita, obligatoria y accesible a las familias de todos y todas las cooperativistas.

- Brindar asesoría técnica productiva permanente, a las mujeres y hombres cooperativistas para disminuir efectivamente la inseguridad alimentaria y nutricional.
- Promover la obtención de créditos de proyectos productivos, para el desarrollo integral de las mujeres y los hombres, orientados a la disminución de la pobreza.
- Que los créditos que otorguen los ministerios, lleguen directamente a las mujeres y hombres de las cooperativas permitiendo, disminuir la desigualdad social. (Actor Colectivo Cooperativista y SEGEPLAN, 2014).

Desde la perspectiva institucional, las estrategias del actor cooperativista incluyen diseño de políticas públicas para el sector salud, ampliación de presupuesto en la educación media, asesoría técnica permanente a las mujeres y hombres para reducir la inseguridad alimentaria. Es evidente como se articulan variables de desarrollo humano como educación, salud, y pobreza como causa principal. Plantean la maximización del alcance de los recursos del Estado asignados a las demandas mencionadas, así como el diseño periódico de políticas públicas.

El actor colectivo cooperativista integra la red singular de concentración, sin permitir el acceso a otros actores a pronunciar en conjunto sus demandas. De manera que está integrado por el conjunto de organizaciones cooperativas que enfocan mismos intereses. Logrando entre sus miembros la estabilidad, organización y centralización de su participación.

Cuadro 9. Clasificación del actor colectivo cooperativista

TIPO ACTOR	DE RED	DEMANDA	INTERÉS	IMPACTO	VETO
Actor Político: Actor Colectivo Cooperativista	Red de Concentración, bajo número de actores, acceso a otros actores, centralización.	de Fortalecer las políticas de desarrollo humano en términos de competitividad y educación a través de la	Desarrollo de comunitario.	Mejora de nivel de vida de los ciudadanos y sociedad civil.	No posee veto.

(Actor Colectivo Cooperativista y SEGEPLAN, 2014)

4. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES -ONG-

El actor colectivo ONG tiene diversas temáticas a las cuales dedica sus recursos en el país, como actor en los talleres de diálogo se caracterizó por tener una participación propositiva, específicamente unificando un criterio para sus demandas; el respaldo a las luchas populares y la solicitud de los sectores sociales para apoyarles en la incidencia política. De forma que su principal petición lleva hacia la demanda de ampliar la apertura del Estado ante la participación del actor en el país, siendo organizaciones híbridas de colaboración y cooperación con las políticas públicas.

El actor ONG no pertenece al sector público, sin embargo atiende diversidad de demandas sociales, son un actor mixto que coopera con su propia red de Organizaciones No Gubernamentales para el desarrollo local de diversas comunidades en el territorio del país. Es un actor independiente que obtiene su legitimidad a partir de la eficacia de sus acciones inmediatas y programas sociales. Según la tipificación de Dente y Subirats (2014) encajan entre los actores con intereses generales, debido a que manifestaron en sus aportes y durante el proceso de formulación la urgencia de representar a los sectores de la sociedad más vulnerables, a quienes los recursos estatales no alcanzan, porque basan su participación en la representación de sujetos o intereses que no pueden defenderse por sí mismos.

Sin embargo, no cumplen con las tres características necesarias para ser reconocido como un actor colectivo, ya que cada Organización No Gubernamental tiene naturalmente un sentido y objetivo establecido. Si bien el campo de acción es la implementación de proyectos para incidir en la política intergubernamental para la mayoría de ONG, no de la misma forma con el objetivo de cada una. Es por ello que

cumplen solamente con una de las características necesarias para ser considerado actor colectivo, según Dente y Subirats (2014). Cumplen con un grado mínimo de identidad colectiva compartida internamente y comunicada externamente, que a su vez facilita el proceso de intervención en la formulación del K'atun. Carece de interés y persecución de un objetivo propio como unidad colectiva, no están claras las condiciones para su desarrollo e intereses, así como tampoco poseen reglas formales o informales que regulen el funcionamiento interno entre las distintas organizaciones.

Lo que se analizará a continuación forma parte de las demandas que con mayor interés resaltaron los actores. En el ejercicio democrático el actor colectivo ONG expresó ideas para solucionar los bajos niveles de desarrollo humano pertinentes al análisis de sus expertos, plasmando una estrategia de fortalecimiento a las ONG en su relación con el Estado y su alcance operativo.

A continuación las demandas del actor ONG en su participación en los talleres de diálogo y su categorización:

Cuadro 10. Demandas del actor Organizaciones No Gubernamentales en talleres de diálogo

DEMANDAS ESTRUCTURALES	DEMANDAS INSTITUCIONALES	DEMANDAS POLÍTICAS
Desarrollo democrático del país.	Fortalecimiento de capacidades y sensibilización.	Participación activa y propositiva ONG. Incidencia política
	Mejorar Organización Comunitaria y Municipal.	Favorecer alianzas del sector con cúpula gubernamental.
		Unificación de criterios participativos, luchas populares.

(Actor Colectivo ONG y SEGEPLAN, 2014)

El actor de las Organizaciones No Gubernamentales impulsa la participación de los demás actores, apoyando a cada una de las demandas expuestas por éstos. Por esta razón añade como método de coerción, la aprobación de las demandas de los demás actores con el objetivo de que en su lógica de favorecer e impulsar el desarrollo y bienestar social, los demás actores respalden la participación activa de las ONG en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales. A partir de esta estrategia las ONG expresaron sus demandas sobre el discurso de incrementar su incidencia en el diseño y ejecución de políticas públicas. En ese sentido, las principales demandas articuladas fueron las demandas políticas en donde se plasmó la importancia del actor en el desarrollo del país, así como la importancia del apoyo de este actor al Estado para satisfacer las necesidades de la población.

Es posible ubicar en la participación del actor, el concepto de debilidad del Estado sobre todo bajo el argumento de las demandas institucionales, argumento que se basa en la incapacidad y desorganización del Estado, lo cual podría indicar la lejanía de las instituciones del Estado hacia la población, vacíos de poder en donde la presencia del Estado es mínima y las condiciones de vida son precarias. Aunado a ello, la necesidad de fortalecer las capacidades de los servidores públicos y apoyar la gestión municipal. Nuevamente este tipo de demandas señalan la incapacidad del Estado en su aparato institucional, las deficiencias en el funcionamiento interno y los mecanismos de servicio público. El actor con este tipo de demandas promueve su participación en la incidencia pública, ofreciendo apoyo al Estado para ofrecer garantías a la población y brindar con sus recursos económicos soluciones tangibles a problemáticas urgentes de la población como la pobreza, la discriminación y condiciones precarias de los pueblos indígenas, la falta de apoyo a la pequeña y mediana empresa, la falta de apoyo a los sistemas productivos de subsistencia artesanales y la necesidad de un sistema educativo funcional. Bajo esta noción, las demandas políticas confirman el interés de las ONG por aumentar su participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas, explícitamente en la demanda de favorecer las alianzas del sector con la cúpula gubernamental, lo cual evidencia la apertura del actor a trabajar en conjunto con el Estado.

Los principales recursos para argumentar sus estrategias fueron los recursos económicos, por la alta cantidad de financiamiento para la ejecución de proyectos, los cuales aciertan con los conceptos articulados por Dente y Subirats (2014), logrando influir en los comportamientos de otros actores estimulando la atención hacia el incentivo del recurso económico; buscando con ello mayor participación en el escenario político.

En base a los recursos utilizados, el actor ONG manifestó como estrategias para cumplir sus demandas lo siguiente:

- Formación y capacitación.
- La coordinación institucional y alianza entre Estado y ONG.
- Fortalecer el rol de las ONG, las instancias públicas y los titulares de derecho.
- Incidencia de las ONG para la implementación de propuestas.
- Monitoreo y auditoria social.
- Implementación de métodos de prevención social.
- Fortalecer el Rol de las ONG.

(Actor Colectivo ONG'S y SEGEPLAN, 2014).

Como se puede ver, las estrategias giran en torno a una idea de cercanía de parte del Estado hacia la sociedad civil, que es traducida en la creación de programas de fortalecimiento de capacidades. Plantean el apoyo y acercamiento del Estado hacia los programas de beneficios y proyectos financiados por las ONG para con ello fortalecer su propuesta de desarrollo y bienestar social. En ese sentido es necesario hacer hincapié que el actor colectivo ONG en la participación de la fase de formulación manifestó tener las cualidades, conocimiento y recursos para apoyar al Estado en la elaboración de proyectos y políticas públicas adecuadas para el desarrollo, sugerencias congruentes en cuanto a los derechos humanos, medio ambiente, salud y desarrollo económico. Si bien las ONG son un grupo de instituciones que actúan en dirección intergubernamental, es negativo para el país y el sistema político que funjan entre el

panorama social como un actor de creación y propuesta de desarrollo. En la etapa de formulación, la participación del actor ONG se centró en las estrategias y el fortalecimiento del propio actor colectivo para impulsar el desarrollo en conjunto con el gobierno. Esto indica el crecimiento del protagonismo del actor en la dinámica política de Guatemala, así como también el incremento de legitimidad en la sociedad civil por sus resultados.

Por último, el actor ONG forma parte de la red de intervención a partir de la alineación de sus objetivos y valorización de sus recursos. La red de intervención según Roth (2002) se caracteriza por un número muy bajo de actores públicos y muchos actores privados, en consecuencia la intervención es cerrada para otros actores. Se hace nuevamente hincapié en que la exposición de sus demandas y estrategias denotan un sistema cerrado, coaccionando hacia la confiabilidad en dicho actor anteponiendo la eficacia antes que la legitimidad entre los actores presentes.

Cuadro 11. Clasificación del actor colectivo Organizaciones No Gubernamentales

TIPO ACTOR	DE	RED	DEMANDA	INTERÉS	IMPACTO	VETO
Actor Intereses Generales: Actor Colectivo Organizaciones No Gubernamentales	con	Red de actores públicos, muchos actores privados.	Apertura de espacios políticos gubernamentales para incidir en las problemáticas sociales de los sectores más vulnerables.	Participación activa y propositiva del actor en la formulación de políticas públicas en las temáticas economía, educación y salud.	Pérdida de influencia en la formulación final del K'atun por consecuencia de la carencia de demandas congruentes a la realidad nacional.	No posee poder de veto.

(Actor Colectivo ONG'S y SEGEPLAN, 2014)

5. MUJERES

El actor colectivo de las mujeres, en su participación en la formulación del eje Bienestar para la Gente representa el aporte más completo en cuanto a las demandas y estrategias propuestas; esto por la alineación entre sus demandas y los recursos utilizados en el planteamiento de sus estrategias.

Este actor específico ejemplifica los actores que actúan en persecución de sus intereses, argumentando en base a la realidad de los actores afectados y proponiendo con argumentos sólidos. Enfatiza en la protección de sus demandas y la defensa de los derechos de la mujer. Según la tipificación de Dente y Subirats (2014), encajan entre los actores con intereses especiales y actores políticos, esto debido a que el actor colectivo mujeres se ve afectado directamente por las decisiones que se tomen en el marco de la formulación del K'atun, lo cual quiere decir que el actor colectivo representa los intereses de una cantidad significativa de la población, independientemente hayan participado o no todos los individuos pertenecientes a este grupo en los talleres ciudadanos. Para el caso de este actor colectivo, pertenece al grupo de intereses especiales debido a que es un género específico al cual el resultado de la formulación final del eje Bienestar para la Gente afectará, indistintamente las decisiones tomadas por el actor con veto gubernamental. En este sentido los actores con intereses especiales por su condición deberán intentar maximizar los beneficios, utilizando la mayor cantidad de recursos para argumentar sus demandas. El caso del actor mujeres es particular, debido a que es el actor que mayor cantidad de recursos utilizó por lo que manifiesta ampliamente alto nivel de organización interna. Debido a la complejidad de problemáticas que afectan al colectivo de este actor, muestra del interés por maximizar los beneficios de su participación y la preocupación por orientar las decisiones hacia sus intereses especiales. De igual manera, encajan entre los actores políticos por gozar de un consenso significativo en términos generales, así como reconocimiento político y legal ante la sociedad.

Es necesario agregar que el actor mujeres posee importancia trascendental en el escenario político-social guatemalteco, debido al poder obtenido a partir de la fuerza de sus argumentos legales, que desembocan en leyes como la Ley contra el Femicidio y el respeto de los derechos de la mujer. En su organización como actor, cumple perfectamente con las tres características de Dente y Subirats (2014) para ser considerado actor colectivo, teniendo interés propio en su autonomía, prosperidad, y lucha para su representatividad, contando con reglas formales de representación y el alto grado de identidad colectiva. Así también recursos cognitivos por el conocimiento de las necesidades y el autoconocimiento de sus capacidades y potencial productivo.

Lo que se analizará a continuación forma parte de las demandas que con mayor interés resaltaron los actores. Los actores de este grupo colectivo dividieron sus demandas en cuatro temáticas, para cada de una de las temáticas se planteó una demanda para luego sugerir como argumento a las estrategias congruentes para el cumplimiento de la demanda.

A continuación las demandas del actor colectivo mujeres en su participación en los talleres de diálogo y su categorización:

Cuadro 12. Demandas del actor colectivo mujeres en talleres de diálogo

DEMANDAS ESTRUCTURALES	DEMANDAS INSTITUCIONALES	DEMANDAS POLÍTICAS
<u>Multiculturalidad y equidad:</u> Garantizar el respeto a la diversidad étnica para mejorar la convivencia intercultural con las mujeres.	<u>Seguridad alimentaria y salud:</u> Promover el sistema de salud hacia la prevención de enfermedades y erradicar la desnutrición crónica.	
<u>Economía y productividad:</u> Defender la autonomía económica de la mujer desarrollando la competitividad a través de formación educativa y técnica.	<u>Educación:</u> Garantizar la cobertura educativa brindando el acceso a la educación a todo nivel para eliminar el analfabetismo.	

(Actor Colectivo Mujeres y SEGEPLAN, 2014)

Detrás de cada temática y demanda, se identifican ciertos elementos que según el diálogo de formulación evidencian problemáticas urgentes las cuales el actor pretende solucionar. En cuanto multiculturalidad y equidad se hace notable la problemática de la discriminación, entendiéndose como la exclusión social de la mujer en los ámbitos laboral, educativo, política y familiar. Situación que aqueja al actor, problemática de connotación social pero que afecta y limita de forma transversal en las demás actividades de la mujer.

En economía y productividad la demanda evidencia la preocupación por el actor en cuanto a la carencia de programas y políticas públicas que fortalezcan las capacidades de las mujeres. Basa su demanda principalmente en la competitividad para la autonomía económica de la mujer, en este sentido se relaciona directamente con la mala administración de la riqueza y la vulnerabilidad de las poblaciones rurales, creación de oportunidades de trabajo a través de inversión en los territorios rurales en conjunto con fortalecimiento de capacidades.

En seguridad alimentaria y salud, la demanda gira específicamente en cuanto a dos pilares: la visión del sistema de salud para la prevención de enfermedades y erradicar la desnutrición crónica. La visión del sistema de salud para prevención de enfermedades, denota que la percepción de las mujeres en cuanto al sistema de salud es de reacción solamente. Característica que admite la carencia de previsión y de ejercicios de planificación por parte de las instituciones públicas, así mismo en cuanto a erradicar la desnutrición crónica. Esta idea contrastó con lo planteado por el actor moderador de SEGEPLAN, en donde indicó que la mayoría de actores solicitaba atención en salud como reacción ante las enfermedades y no como prevención. “La gente en el territorio se preocupaba más por atender la enfermedad y no necesariamente de promover su salud” (Álvarez, Comunicación Personal, 2015).

Finalmente, en educación la preocupación principal es el analfabetismo, lo cual hace notar nuevamente la incapacidad del Estado, específicamente en su sistema educativo

para brindar un servicio de educación pública eficiente y competente. Es por ello que incluso entre las estrategias que se pueden ver a continuación, existe la acción específica de mejorar la formación docente en todos los niveles educativos. Esta temática está enlazada con economía y productividad, ya que también solicitan como demanda mejorar las capacidades de las mujeres para ser incluidas en el mercado laboral.

El principal recurso para argumentar sus estrategias fue el recurso político, debido a la importancia que tiene el acuerdo interno entre los integrantes y el grupo que representan las mujeres. Sobre si se toma en consideración lo que significa el colectivo en general para la población guatemalteca y la trascendencia que tienen en otros tipos de organizaciones públicas y privadas. La fortaleza del aporte del actor mujeres nace a partir de la consolidación del consenso entre sus miembros de sus objetivos y fines, lo cual se evidencia en la congruencia de sus demandas y estrategias. Se trata de un recurso absolutamente esencial en todos los procesos decisionales de política pública. Cuentan también con recursos legales, herramientas que legitimadas por el Organismo Legislativo han otorgado protección a la figura de la mujer en el país. Leyes como la ley contra el femicidio y otras formas de violencia hacia la mujer son reflejos de la movilización política que el actor colectivo ha tenido para la defensa de sus intereses. En ese sentido, se fortalece de la existencia de recursos legales que brindan peso a sus argumentos. Finalmente, los recursos cognitivos debido a que a partir de la experiencia que genera la necesidad, la motivación principal para proponer cambios y adecuar las políticas del Estado a las necesidades de la mujer surgen de este recurso (Dente y Subirats, 2014, p.97). En base a los recursos utilizados, el actor mujeres manifestó como estrategias para cumplir sus demandas lo siguiente:

En la primera temática multiculturalidad y equidad, las estrategias son:

- Valorar la cultura de las personas respetando la diversidad étnica (mejorar la convivencia intercultural).

- Brindar oportunidad de acceso a los servicios públicos con calidad y calidez a las personas con discapacidad.
- Transformar la ideología, valores, principios fundamentados en la opresión y violencia contra las mujeres indígenas, garífunas, xincas y mestizas en todos los ámbitos de su desarrollo personal (familiar, laboral, educativo, social y político).
- Garantizar que las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de desarrollo económico para las mujeres promuevan su cooperación y la articulación con respecto a su cultura.
- Que en los servicios públicos se cumpla con atender en el idioma materno de la comunidad o bien utilizar traductores (Actor Colectivo Mujeres y SEGEPLAN, 2014).

Las estrategias evidentemente comunican un mensaje directo hacia las necesidades a satisfacer por el Estado. Llama la atención las dos estrategias más fuertes: el cambio de mentalidad “opresora” hacia las mujeres de las etnias pertenecientes al territorio guatemalteco. Expresa una necesidad intelectual aún no saciada y también un atraso en la garantía del Estado por los derechos de la mujer. Así mismo, es una demanda puntual al Estado su apoyo para promover el desarrollo económico y la sostenibilidad propia de las mujeres. Más allá de la distinción étnica, la inclusión de la mujer a la actividad económica que incluye en sus dimensiones un reto significativo en la capacitación, gestión del conocimiento y fortalecimiento de sus capacidades.

Las estrategias responden a la necesidad para eliminar la barrera de la discriminación de género y las limitaciones que esto conlleva en la inclusión no solo a la economía; sino también de la visión de equidad de género al imaginario de la sociedad guatemalteca. Es uno de los retos más grandes que tiene el Estado en la ejecución del K’atun ya que la cultura es transversal a todos los ejes formulados. Por ello la característica que resalta de las demandas de la temática multiculturalidad y equidad es la representatividad del Estado.

En la segunda temática Economía y productividad, las estrategias son:

- Que se reformen las normativas jurídicas y administrativas para garantizar que las mujeres mayas, garífunas, xincas y mestizas tengan acceso a recursos financieros para la ejecución de proyectos productivos.
- Promover la implementación de programas de crédito con tasas de interés blandas y así fortalecer la autonomía económica de las mujeres.
- Promover la organización comunitaria y generación de oportunidades de formación educativa y técnica para favorecer la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, desarrollando la competitividad (Actor Colectivo Mujeres y SEGEPLAN, 2014).

Economía y productividad se enfoca no solo en la defensa de la equidad de género para la inclusión al mercado competitivo sino en el establecimiento de las condiciones idóneas para que el Estado respalde a la mujer en su subsistencia económica. Articulan en sus conceptos de propuesta ideas como financiamiento para facilitar la ejecución de proyectos productivos y programas de crédito para fortalecer la autonomía económica de las mujeres. En sí, las demandas relacionadas a economía y productividad están enfocadas hacia la autonomía de las mujeres y su independencia económica. Incluso entre las estrategias está incluido el aporte de fortalecimiento de capacidades para incrementar la productividad que está ligada directamente al desarrollo educativo. Sin embargo la productividad también se enfoca en la creación de oportunidades favorables para el desarrollo económico.

En la tercera temática Seguridad alimentaria y salud, las estrategias son:

- Garantizar la soberanía alimentaria, promover la educación nutricional para erradicar la desnutrición crónica.
- Desarrollar programas y proyectos dirigidos a rescatar y fortalecer la producción tradicional utilizada en la economía ancestral que beneficien a las mujeres para garantizar la soberanía alimentaria.
- Reorientar el sistema de salud hacia la prevención y brindar servicios de recuperación de la salud con pertinencia cultural en todas las etapas de la vida.

- Fortalecer e implementar programas de formación y capacitación en los idiomas nacionales para mujeres mayas, garífunas, xincas y mestizas que practican la medicina tradicional.
- Promover programas de educación sexual en las niñas, adolescente y mujeres para evitar embarazos a temprana edad, embarazos no deseados, planificación familiar, prevención del cáncer de cérvix, ITS/VIH y promover la vida saludable y paternidad responsable (Actor Colectivo Mujeres y SEGEPLAN, 2014).

Las estrategias planteadas por el actor que se relacionan al sistema de Salud son; en el eje de bienestar para la gente las que buscan con mayor especificidad obtener la mayor cantidad de beneficios o respuesta del Estado. En toda la etapa de formulación uno de los principales hallazgos fue que el actor expresó su malestar por el sistema de salud. Por el hecho de ser un sistema de reacción (no de prevención) ante las crisis y brote de enfermedades, su demanda más fuerte fue lograr que el Estado fortalezca al sistema de salud con el objetivo de prevenir la enfermedad en todas las etapas de la vida. (Álvarez, Comunicación Personal, 2016).

A partir de este principio de prospectiva en políticas públicas, giran las demás demandas que se enfocan en la protección de la integridad de las mujeres. A través de la promoción de programas de capacitación para la medicina tradicional en cuanto a educación sexual y educación nutricional.

Por último en la cuarta temática educación, las estrategias son:

- Garantizar el ingreso, permanencia y cobertura educativa de las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres mayas, garífunas, xincas y mestizas en todos los niveles del sistema educativo nacional.
- Mejorar la formación docente en todos los niveles educativos.
- Garantizar la eliminación del analfabetismo de las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres mayas, garífunas, xincas y mestizas.

- Que se promuevan becas para que las mujeres tengan acceso a educación en todos los niveles educativos (Actor Colectivo Mujeres y SEGEPLAN, 2014).

Las demandas de educación priorizan la lucha contra el analfabetismo, como el punto de mayor importancia, situación que afecta no solo a las mujeres sino a la población en general, las demandas de educación son menos exigentes que las demandas relacionadas a la economía o equidad y multiculturalidad. Situación contradictoria ya que la educación es el principal insumo para poder tener acceso a la productividad. Interesante contradicción en la organización y priorización de las demandas, sin embargo la hipótesis es que se haya planteado de esta forma por la urgencia de fortalecer la productividad e independencia económica de las mujeres del país.

En conclusión el orden de las demandas, la alta organización del actor colectivo y la congruencia de sus propuestas hacen de este actor el más organizado y fortalecido en su colectivo, lo cual en el K'atun documento final se ve evidenciado. El actor mujeres no pertenece a ninguna red.

Cuadro 13. Clasificación del actor colectivo mujeres

TIPO DE ACTOR	RED	DEMANDA	INTERÉS	IMPACTO	VETO
Actor con Intereses Especiales: Actores Políticos: Actor Colectivo Mujeres	No pertenece a ninguna red.	Fortalecer la autonomía, equidad y respeto de los derechos de la mujer en la sociedad guatemalteca.	Fortalecimiento de las capacidades de la mujer para promover su soberanía.	Promover la productividad de la mujer para su inclusión a la pequeña y mediana empresa.	No posee poder de veto.

(Actor Colectivo Mujeres y SEGEPLAN, 2014)

6. JÓVENES

Por último el colectivo de los actores en representación de la juventud, los cuales presentaron demandas que giran alrededor del empoderamiento para la participación democrática, la inclusión de los jóvenes en los sistemas de gobierno y la apertura del sistema político para la representación de los jóvenes en las instituciones de Estado.

Los jóvenes presentaron también diversas estrategias para poder fortalecer o respaldar sus demandas, a partir de las cuales evidenciaron la existencia de la poca participación de la juventud en aparato político Guatemalteco. En este sentido, la fase de formulación del eje Bienestar para la Gente y la participación de los jóvenes brinda una idea de la poca representatividad y muestra fundamentos para la apertura de espacios políticos.

El actor está influenciado principalmente por el conocimiento empírico sobre el cual basa su participación, sin embargo según la tipificación de Dente y Subirats (2014) encaja entre los actores con intereses generales debido a que son actores no completamente dotados de legitimidad política o legal. En ese sentido los actores con intereses generales se caracterizan por no tener un cuerpo fortalecido de actores organizados, pero que movilizan cualquier clase de recursos para exponer sus demandas. El propósito o la lógica de intervención es la misma: ciertas estructuras organizativas y a veces incluso simples individuos que asumen la tutela de los intereses y por lo tanto son los candidatos a representarlos en donde se elaboran las políticas públicas.

El actor jóvenes, cumple solamente con la tercera condición para el reconocimiento de un actor colectivo definidas por Dente y Subirats (2014) dicha característica es que existe un grado de identidad colectiva compartida internamente y comunicada, lo cual facilita la definición de las preferencias del actor colectivo. Sin embargo, no cumple con reglas formales en su organización ni tampoco están claras las condiciones para su supervivencia como colectivo.

A continuación las demandas del actor jóvenes en su participación en los talleres de diálogo y su categorización:

Cuadro 14. Demandas del actor colectivo jóvenes en talleres de diálogo

DEMANDAS ESTRUCTURALES	DEMANDAS INSTITUCIONALES	DEMANDAS POLÍTICAS
Que la visión de desarrollo del K'atun 2032 refleje un desarrollo para la población joven, y la oportunidad de inversión y manejo de recursos a través de la juventud.	Creación de oficinas municipales de la juventud en todo el país y comisiones municipales de la juventud.	Aprobación de la iniciativa de Ley de la Juventud.
	Que las instituciones de gobierno divulguen la información sobre los distintos programas y proyectos que favorezcan a los jóvenes, para poder conocerlos y que puedan ser validados por los mismos jóvenes, acoplándose a su realidad y contexto.	Que la juventud tenga reconocimiento a nivel político, que tenga participación para poder ser tomada en cuenta su voz.
		Propiciar a través de los espacios locales la participación de la juventud en el contexto sociopolítico, acceder a los espacios de toma de decisión en el país.

(Actor Colectivo Jóvenes y SEGEPLAN, 2014)

Las demandas tienen fuerza política histórica que se fundamenta en la participación de las transiciones políticas del país. La principal demanda es la apertura de la plataforma democrática para su participación, demanda que tiene varias aristas para analizarle. La necesidad de apertura de espacios para la representación de sus intereses y expresar sus necesidades, lo cual evidencia la falta de espacios de expresión y talleres de participación para este actor. Así mismo, en el sentido democrático, hace ver la

incapacidad del Estado para la inclusión de los sectores de la sociedad hacia la expresión de sus demandas. Denota que Guatemala aún se encuentra en un régimen de democracia delegativa, limitándose la democracia a la emisión del sufragio. Ahora bien, en términos de representación política el actor articula una demanda para la creación de oficinas municipales de la juventud, lo que indica la necesidad de tener un espacio público que represente sus intereses dentro del sistema institucional. Esto conlleva la importancia de tener una plataforma política que tenga incidencia en el diseño de las políticas públicas, así como también información acerca de los programas de gobierno destinados a los jóvenes.

Las demandas del actor colectivo de los jóvenes se basan en la necesidad de tener incidencia política y espacios de participación democrática, así mismo estas demandas van ligadas a exigir al estado espacios para representar a su colectivo. Sin embargo, otra de las demandas señaladas en los talleres de participación fue la preocupación por el fortalecimiento de capacidades que está ligado directamente al acceso a los medios de producción y el desarrollo económico. Las demandas principales se centran en la debilidad del Estado para favorecer las condiciones económico-educativas y generar condiciones para atraer inversión que genere empleo.

El principal recurso para argumentar sus estrategias es el recurso cognitivo, consecuente del conocimiento empírico. Disponibilidad de información adquirida a través de la experiencia y ante la necesidad más urgente se expresaron las demandas y estrategias (Dente y Subirats, 2014, p. 97).

No obstante, ante la carencia de otros recursos como legales y económicos esto no supone una deficiente exposición de demandas y estrategias. Ahora bien, el actor en su análisis evidenció tener algunas carencias. No se reconoce un problema particular, sino que en la participación se expresa diversidad de problemas sin definir una causa particular, los argumentos están basados en preferencias, obligaciones y valores no en cuanto a objetivos previamente establecidos.

En base a los recursos utilizados el actor jóvenes manifestó como estrategias para cumplir sus demandas lo siguiente:

- La actualización del pensum educativo en educación media y capacitación de maestros.
- Que la Cooperación Internacional se adapte a los planes y programas del Estado, que exista la presencia del Ministerio de Relaciones Exteriores para fortalecer las oportunidades de la juventud.
- Que existan programas de capacitación y fortalecimiento de capacidades para los jóvenes a través de acciones vinculantes que incluyan el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Municipalidades y sociedad civil.
- Concientización a la sociedad de planificación familiar por sobre población (Actor Colectivo Jóvenes y SEGEPLAN, 2014).

Las estrategias giran en torno a un eje en común, que es la dificultad de la juventud para tener acceso al mercado laboral, pero más allá de esto se considera que existe el trasfondo de la falta de oportunidades para la juventud. Oportunidades laborales, oportunidades de espacios de participación para exteriorizar sus demandas, así como también apoyo del Estado en la formulación de políticas públicas para la defensa de los intereses de la juventud actual.

Además de ello es posible ver como se articulan conceptos como “acciones vinculantes” para desarrollo de actividades en conjunto con los ministerios educación, salud y municipalidades. Es posible que la percepción de la juventud acerca del Estado y su organización sea una visión de rupturas de congruencia en las políticas, o rupturas en el sistema político (específicamente incongruencia entre sus instituciones).

El actor no pertenece a ninguna red de actores, tiene una jerarquía débil en organización que se evidencia en la deficiente exposición de sus demandas en los talleres de diálogo del eje, de manera que no cumple con las condiciones para ser un actor colectivo y no pertenece a ninguna red propia.

Sin embargo, es posible resaltar elementos válidos para la elaboración del K'atun en el Eje de Bienestar para la Gente. La demanda principal de solicitar al Estado espacios para el diálogo y representación del actor, así como la implementación de programas educativos y proyectos de cooperación internacional para favorecer la calidad de vida de los jóvenes. Finalmente como argumento principal, la carencia de una política nacional de la juventud a futuro.

Cuadro 15. Clasificación del actor jóvenes

TIPO DE ACTOR	RED	DEMANDA	INTERÉS	IMPACTO	VETO
Actor con Intereses Generales: Actor Colectivo Jóvenes	No es parte de ninguna red, posee intereses particulares y poca participación.	Fortalecer las políticas enfocadas a la juventud para mejorar las condiciones de vida de los jóvenes.	Apertura de espacios de diálogo para la participación de los jóvenes en la toma de decisiones del Estado.	Mantener un control sobre la política para los jóvenes y participar activamente para la formulación de políticas públicas.	No posee veto.

(Actor Colectivo Jóvenes y SEGEPLAN, 2014)

7. BIENESTAR PARA LA GENTE

El documento final del K'atun 2032 elaborado por CONADUR y SEGEPLAN (2014) contiene en el capítulo once los temas referentes al eje de Bienestar para la Gente. En el eje deberían de estar contenidas las demandas de los actores analizados, esto evidenciaría el compromiso con la sociedad guatemalteca y sus necesidades. El contenido del capítulo se divide en dos partes, la primera define la situación del país en cuanto a siete grandes temas que son: Seguridad Alimentaria, Salud, Educación, Dinámica Migratoria, Ciencia y Tecnología, Cultura, Protección Social. La segunda

parte propone metas de país para atender las demandas de la población a través de prioridades que son el producto final del eje.

A continuación el conjunto de prioridades resultantes de la formulación del eje de Bienestar para la Gente:

Cuadro 16. Prioridades de la formulación del Eje Bienestar para la Gente

Prioridad 1	Institucionalizar e internalizar el derecho a la protección social.
Prioridad 2	Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los niños y niñas menores de cinco años, con énfasis en grupos de condiciones de vulnerabilidad y en alto riesgo nutricional.
Prioridad 3	Atender de manera adecuada a las madres, niños e infantes para reducir la mortalidad materna, infantil y de la niñez.
Prioridad 4	Impulsar la transformación del modelo de atención en salud para reducir la morbi-mortalidad de la población en general.
Prioridad 5	Lograr la universalización de la salud sexual y reproductiva de la población en edad fértil, haciendo énfasis en la educación sexual para adolescentes y jóvenes.
Prioridad 6	Detener la epidemia de VIH y realizar un tratamiento de calidad a la población que convive con el virus.
Prioridad 7	Garantizar a la población entre 0 y 18 años el acceso a todos los niveles del sistema educativo.
Prioridad 8	Priorizar y promover los procesos de alfabetización que permitan incorporar a la totalidad de jóvenes comprendidos entre los 15 y 30 años de edad a la cultura de la lecto-escritura.
Prioridad 9	Promover la ciencia y la tecnología articulada con las prioridades nacionales del desarrollo.
Prioridad 10	Promover la cultura como elemento fundamental para la revitalización del tejido social y la construcción de la identidad nacional

(CONADUR Y SEGEPLAN, 2014, p.85).

Las prioridades diseñadas por la SEGEPLAN, tienen como base de elaboración a las demandas para fortalecer la atención del Estado a través de políticas públicas. Las demandas de los actores ofrecen la riqueza de la investigación, desde la perspectiva de la acción social fortalecen o debilitan la legitimidad del eje Bienestar para la Gente. Interesa verificar cuál fue el resultado final de las demandas y conocer si se seleccionaron o no para el documento final del K'atun. De igual forma los recursos que utilizaron los actores para argumentar las demandas, que muestra la preparación, organización interna y racionalidad de los actores en su participación.

El resultado final de las demandas fue:

1. Demandas Estructurales: 10 (Pueblos Indígenas 2, Campesino 1, Cooperativista 3, ONG 1, Mujeres 2, Jóvenes 1)
2. Demandas Institucionales: 13 (Pueblos Indígenas 2, Campesino 3, Cooperativista 2, ONG 2, Mujeres 2, Jóvenes 2)
3. Demandas Políticas: 8 (Pueblos Indígenas 1, Campesino 1, Cooperativista 0, ONG 3, Mujeres 0, Jóvenes 3) (Diálogos K'atun 2032, Actores eje Bienestar para la Gente. SEGEPLAN, 2014).

La mayor cantidad de demandas que los actores manifestaron fueron las demandas institucionales (13), evidentemente la muestra de este tipo de demanda fue alta ya que son las demandas más urgentes de la población. Este tipo de demandas incluye todas las insatisfacciones provocadas por la ineficiencia de las instituciones públicas que brindan bienes y servicios públicos a la población, en ese sentido es importante mencionar hacia donde se dirigen y cuáles son los contrastes de estas demandas entre los actores. La mayoría de los actores manifestaron la inconformidad ante el abastecimiento de los servicios públicos, entre ellos los dos más señalados fueron la salud y la educación. Los actores colectivos campesino, cooperativista, ONG y mujeres manifestaron la importancia de ampliar la cobertura de los servicios públicos en general, sin embargo demandaron con mayor importancia las necesidades en estos dos sectores públicos. Explícitamente solicitaron cambiar el sistema de salud por un sistema

de prevención y no solamente de reacción ante las enfermedades y epidemias, así como en el sector educativo incrementar la cantidad de maestros y cobertura territorial. Ahora bien, otra de las demandas con mayor cantidad de incidencia fue la necesidad de fortalecer las municipalidades, demanda en la cual coincidieron los actores colectivos campesino, ONG y jóvenes, con el objetivo de mejorar la organización comunitaria y municipal para la buena administración comunal que incluye la gestión de los servicios básicos. En base a las demandas institucionales de los actores, es posible identificar la mala administración de los recursos del Estado, lo cual recae en una ineficiente ejecución y asignación del presupuesto. Así mismo, la debilidad institucional que provoca los vacíos de poder donde el poder del Estado no llega, áreas en donde no hay alcance institucional y por lo tanto existen organizaciones internas complejas que aseguran la representación de los intereses y necesidades de los pobladores. Vacíos de poder que denotan la problemática del aparato institucional que aqueja en planificación y en políticas públicas diseñadas sin la participación de la sociedad.

Las demandas estructurales que los actores expresaron buscan específicamente tres tipos de modificaciones en las políticas públicas del estado para fomentar el desarrollo: cambios en las condiciones económicas, sociales y culturales sobre las cuales el Estado tiene incidencia directa en la procuración de los derechos de los guatemaltecos. Fueron la segunda mayor cantidad de demandas manifestadas (10), refieren ideas oportunas para cambiar la visión del desarrollo en estos tres aspectos y también insumos que denotan la necesidad por un Estado que represente a la población de manera equitativa e inclusiva. El actor colectivo cooperativista fundamentó sus demandas sobre la necesidad de procurar una mejora en la administración de la riqueza y el cambio hacia un modelo de desarrollo económico inclusivo y de libre competencia. Siendo el actor cooperativista un actor con fines de crecimiento económico y desarrollo social, basó su demanda estructural en la importancia de mejorar las condiciones de vida de la población a partir de impulsar economías de subsistencia para convertirles en pequeña y mediana empresa. Este factor importante denota la necesidad de oportunidades de crecimiento económico y la inclusión a mercados estables en los territorios rurales, de manera que la demanda es una

referencia que tiene la intención de modificar la estructura económica, estando ésta compuesta por la agricultura, la industria y los servicios. De similar naturaleza fue la demanda estructural del sector campesino, orientada hacia la reducción de la brecha de desigualdad económica que les afecta por la diferencia en el poder adquisitivo de bienes y recursos, que tiene como consecuencia la discriminación social. Evidentemente el actor colectivo campesino dirige su demanda solicitando apoyo del Estado para mejorar la producción agrícola y promover condiciones favorables para los mercados de este rubro, por lo que las demandas estructurales de este actor buscan cambios en los criterios económicos de las políticas estatales.

Los pueblos indígenas demandaron cambios al Estado para promover el desarrollo social y cultural. Esta demanda fue expresada con fuerza buscando la institucionalización de las políticas públicas a favor de los pueblos indígenas para evitar el cambio de políticas públicas con los cambios gubernamentales, apelando a la necesidad de planificación estatal a largo plazo. De esta manera manifestaron la importancia de unificar el modelo de desarrollo del aparato institucional para la implementación de políticas públicas a favor de la cosmovisión y desarrollo de los pueblos indígenas. Las demandas estructurales de los pueblos indígenas serían insumos importantes para comprender la necesidad de cambios estatales en la forma de promover desarrollo social y cultural, que esconde problemáticas como la alta conflictividad, el racismo y la discriminación. Si bien las causas de estas problemáticas son muchas, los pueblos indígenas indican como meta la transformación del modelo de desarrollo humano hacia la diversidad cultural del país.

El actor colectivo de las mujeres manifestó también la importancia de transformar el modelo de desarrollo social hacia la equidad y la multiculturalidad, respetando la diversidad étnica de las mujeres, priorizando la convivencia intercultural y la cohesión social de la población. Así mismo, el actor remarcó la importancia de reducir la brecha de desigualdad para la inclusión de las mujeres en el sector productivo, procurando la formación educativa y técnica para incrementar la productividad.

Finalmente, las demandas estructurales de los actores jóvenes y ONG fueron minoritarias en relación a los otros actores. Sin embargo, el actor jóvenes manifestó su inconformidad con la poca participación que tiene su colectivo en las decisiones políticas y sociales por lo que solicito mayores oportunidades de inmiscuirse en la toma de decisiones de índole económico. De la misma manera el actor ONG, solicitó principalmente cambios en el modelo de desarrollo democrático del país. El hecho que el actor colectivo ONG no haya manifestado mayor cantidad de demandas estructurales es contradictorio si se toma en cuenta su iniciativa para manifestar apoyo al Estado y su motivación a emprender acciones en la incidencia política. Es contradictorio proponer apoyo al Estado y solicitar alianzas para promover desarrollo a las poblaciones más vulnerables, si la visión de desarrollo del estado muestra deficiencias. En ese sentido las ONG y su demanda de incidencia política contrasta con las pocas demandas estructurales que manifestaron.

Esto podría ser un indicio que el interés de dicho actor colectivo es incrementar los índices de confiabilidad en la sociedad, sin proponer cambios certeros que generen desarrollo integral a partir de cambios estructurales a largo plazo. Es necesario resaltar que el actor ONG manifestó aprobación por las demandas institucionales de los demás actores que participaron, por lo que de la misma manera su apoyo a estas demandas sin proponer cambios estructurales, podría significar la necesidad de cumplir con objetivos internos antes que promover desarrollo a largo plazo para el país.

Las demandas estructurales integran como causa principal la inconformidad por el modelo de desarrollo que el Estado promueve en sus connotaciones económica, social y cultural. Son críticas hacia la incapacidad del Estado para generar condiciones de desarrollo integral, esto podría ser evidencia de la distancia y poca participación entre el Estado y la población para el diseño de sus políticas públicas o bien un mal diagnóstico de éste sobre las problemáticas que afectan a la población.

Uno de los elementos a resaltar es la inconformidad de los actores con las interrupciones de las políticas públicas causadas por el cambio de gobierno, lo cual

indica la carencia de planificación y prospectiva; la visión cortoplacista del Estado lo cual según las demandas expresadas es uno de los mayores límites de desarrollo en conjunto con la herencia histórica de los problemas relatados en los antecedentes. El Estado a partir de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun y las demandas de la sociedad debería formular políticas públicas que procuren permanecer en el tiempo con visión equitativa y multicultural, promoviendo la idea de nación.

Por último las demandas políticas, las cuales fueron la menor cantidad expresadas por los actores (8), muestran la necesidad de abrir espacios de diálogo democrático y establecer una conexión entre Estado y la sociedad, fortalecer el ejercicio democrático de los actores a través de la participación de los mismos para tener la oportunidad de representar sus intereses. Ahora bien, el actor que mayor cantidad de demandas de este tipo manifestó fue el actor colectivo de las ONG, el cual basó sus demandas en solicitar al Estado más espacios de diálogo y participación, con el objetivo de incidir en el diseño de políticas públicas. Esto denota la intención del actor por empoderarse en el medio político, específicamente en el diseño de políticas públicas para tomar protagonismo. Sin embargo, la alta confiabilidad que poseen las ONG entre los demás actores que participaron en la formulación, así como la capacidad de coacción que tienen por sus recursos económicos son una amenaza para el Estado y sus instituciones.

El Estado de Guatemala y su aparato institucional tiene la obligación de atender y satisfacer las demandas de la población, promoviendo desarrollo desde la ejecución de sus recursos y el respaldo de la ley. El actor colectivo ONG es reconocido en distintos territorios del país por la ejecución de proyectos que impactan en las problemáticas locales, lo cual evidencia la ineficiencia del Estado y la mala administración de sus recursos; esto aumenta el protagonismo de este actor.

El actor colectivo de los jóvenes expresó la necesidad de contar con reconocimiento político, manifestaron que una de las mayores problemáticas que les afecta es la restricción de acceso a los espacios de toma de decisión del país. Esta demanda

muestra la debilidad del sistema democrático actual, siendo este un sistema democrático delegativo de poca participación, que marca un área gris entre la sociedad y el Estado.

Esto significa que son pocos los espacios donde el actor puede acudir para representar sus intereses y expresar sus demandas, de esta manera lo expresaron al solicitar la creación de oficinas municipales de la juventud y la inmersión de comisiones nacionales de la juventud. El reconocimiento político que busca el actor colectivo de los jóvenes promueve la gestión del diálogo a partir de decisiones vinculantes, en este caso particular que vinculen los intereses de los jóvenes que no cuentan con plataformas formales de representación de su colectivo.

Los pueblos indígenas a diferencia de los demás actores manifestaron la importancia de respetar la aplicación de las políticas y tratados internacionales sobre la autonomía de los pueblos indígenas, solicitando al Estado apoyo para hacer respetar a las organizaciones políticas comunitarias de dicho actor que cuenta con estructuras complejas para promover el desarrollo.

El actor colectivo cooperativista no manifestó demandas políticas, lo que podría ser muestra que su colectivo tiene organización interna y estructuras políticas en base a su autodeterminación.

Las demandas políticas son un llamado al Estado para mejorar el sistema político democrático, apelan a la poca funcionalidad del mismo a partir de la crítica hacia la poca participación de la población en los asuntos públicos y muestra la necesidad de apertura y diálogo. En ese sentido, las demandas proponen el reconocimiento de la importancia de la sociedad y la representación de sus intereses para la labor del Estado en el diseño de políticas públicas.

Para poder visualizar mejor la relación entre las prioridades finales del eje y las demandas de los actores se ofrece el cuadro siguiente, en donde es posible identificar

las prioridades en las que se enmarcan las demandas de los actores analizadas en el presente capítulo.

Cuadro 17. Cuadro comparativo entre las prioridades del Eje Bienestar para la Gente y demandas de los actores

ACTORES DEMANDAS	Y	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10
Pueblos Mayas		X	X	X	X			X	X		X
Sector Campesino		X	X		X			X	X		X
Sector Cooperativista		X			X			X	X		
ONG		X								X	
Sector Mujeres		X	X	X	X	X	X	X	X		
Sector Jóvenes		X						X	X	X	

(Diálogos K'atun 2032, Actores eje Bienestar para la Gente. SEGEPLAN, 2014)

Las demandas de los actores colectivos pueblos mayas y sector campesino se ubican en su mayoría en las mismas prioridades del eje, lo cual muestra la similitud de intereses que demuestra nuevamente la red de cooperación entre ambos actores. El actor mujeres tiene demandas articuladas en la mayoría de las prioridades, con excepción de la nueve y diez que no está entre sus intereses, siendo el actor con mayor organización y mayor cantidad de recursos para argumentar sus demandas es notable que ocupan la mayoría de prioridades. Los jóvenes son el actor que menores demandas y argumentos utilizó en la formulación del eje Bienestar para la Gente, el cuadro muestra también congruencia en base al análisis realizado y las minutas oficiales de SEGEPLAN.

En las prioridades se encuentran incluidas la mayoría de las demandas de los actores, desde la promoción de nuevos modelos de desarrollo para la reducción de la brecha de desigualdad hasta el fortalecimiento de las políticas públicas y la presencia del estado en los territorios rurales. Sin embargo, no todas las demandas expresadas en los talleres de diálogo fueron incluidas en el eje Bienestar para la Gente. El producto final refleja en su contenido la mayoría de las demandas, sin embargo las que no fueron incluidas son las siguientes:

Actor Campesino:

- Implementar la Política de Desarrollo Rural Integral.
- Alcanzar atención universal para las áreas afectadas por emergencias y desastres ambientales, con pertinencia intercultural y de género.
- Fortalecer el rol de las municipalidades de atención a las demandas del campesino.

Actor ONG:

- Fortalecer el Rol de las ONG.
- Participación activa y propositiva del sector ONG.

Actor Cooperativista:

- Distribución equitativa de la riqueza, para alcanzar mejores condiciones de vida.
- Ampliación de oportunidades laborales de los jóvenes.
- Acceso universal a crédito formación y asistencia técnica para el desarrollo de las capacidades productivas y empresariales, con pertinencia multicultural.

Actor Jóvenes:

- Creación de oficinas municipales de la juventud.
- Aprobación de la iniciativa de ley de la juventud

- Propiciar espacios locales de participación de la juventud en el contexto socio político para acceder a los espacios de decisión del país. (CONADUR y SEGEPLAN, 2014, p.20).

Las demandas descritas anteriormente no se encuentran en el eje Bienestar para la Gente. Sin embargo, esto no significa que no estén incluidas en los demás ejes del Plan Nacional de Desarrollo. La investigación está enfocada en las demandas relacionadas a la sostenibilidad de los medios de vida de la población para reducir la inequidad social. Sin embargo no se descarta que estas demandas no estén incluidas en otros ejes con los cuales tengan mayor relación, por lo que deja abierta la iniciativa a tomar como base la tipología de demandas, recursos y tipificación de actores sociales para el análisis de los demás ejes del Plan K'atun 2032.

CONCLUSIONES

El Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032 en la formulación del Eje Bienestar para la Gente se caracterizó por implementar una metodología adecuada para la correcta participación de los actores, dividiendo los aportes en temáticas adecuadas para la sistematización de las demandas. Sin embargo se considera que la cantidad numérica de los actores que participaron es baja, tomando en cuenta el volumen poblacional de cada sector de la sociedad incluido en la formulación del eje. No se cuestiona la legitimidad de la invitación a los actores ya que fue realizada a través del órgano competente para realizar la convocatoria, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Los actores que participaron más activamente según Álvarez (2015) fueron: Pueblos Indígenas, Campesinos, Cooperativistas, Organizaciones no gubernamentales, Mujeres y Jóvenes los cuales fueron seleccionados para el análisis de la investigación.

De la totalidad de los actores seleccionados son cuatro los que cumplen con las condiciones para ser considerados actores colectivos según Dente y Subirats (2014) contando con distintos niveles de organización y coherencia en la relación demandas-recursos. Estos actores colectivos son: Pueblos indígenas, Campesinos, Cooperativista y Mujeres. Entre ellos los actores que se caracterizaron por tener mayor organización interna y recursos para expresar con propiedad sus demandas fueron mujeres, pueblos indígenas y cooperativa en ese orden de importancia. Se llega a esta conclusión a partir de la relación entre demandas y recursos utilizados para argumentar la importancia de éstas. El actor colectivo mujeres expresó sus demandas en cuatro divisiones temáticas: multiculturalidad y equidad, economía y productividad, seguridad alimentaria y educación. Presentando también estrategias que sugieren cambios necesarios en la política estatal, con el objetivo de saciar las demandas. Utilizando recursos políticos, legales y cognitivos para fundamentar con bases sus aportes.

De igual manera el actor campesino y pueblos indígenas que articularon demandas fundamentadas principalmente al recurso cognitivo, haciendo uso de la acción social (Parsons, 1951) para la expresión de las necesidades más urgentes. De manera que

los actores plantearon la necesidad de ser incluidos en el sistema económico y su intención de ser reconocidos por las instituciones del aparato estatal. Ambos actores presentaron como fundamento el recurso político, que obtienen a través de la constante manifestación democrática de sus demandas y el consenso en sus principios de representación (Dente y Subirats, 2014, p.86).

Finalmente, el actor cooperativista que su característica principal fue la claridad en su identidad colectiva, la cual fundamentó a partir de los recursos cognitivos y mostrando el conocimiento de las necesidades de los actores a los cuales representa. De esta manera fragmentó sus demandas al igual que el actor mujeres, en temáticas alineadas a los objetivos del sector: política de desarrollo rural integral, política de seguridad alimentaria y nutricional, política fiscal, política de competitividad y política de promoción y desarrollo de las mujeres.

Los cuatro actores que contaron con las tres características de Dente y Subirats (2014) para ser actor colectivo participaron activamente en la formulación del eje Bienestar para la Gente, formulando demandas y argumentándolas con dos o más recursos. Ahora bien, los actores que no pueden ser considerados actores colectivos son Organizaciones no Gubernamentales y los Jóvenes; debido a que cuentan solamente con un mínimo de identidad colectiva entre sus integrantes. No tienen definido un interés ni objetivo propio y tampoco tienen estipuladas reglas formales para su representación en espacios de diálogo democrático. A consecuencia de ello las demandas carecen de fundamento y los recursos con los cuales argumentan son pobres.

Según la tipificación de los actores de Dente y Subirats (2014) se localizaron actores de tipo político, de intereses especiales e intereses generales así como de actores mixtos que pertenecen a dos tipologías. De los seis actores analizados dos pertenecen a los actores con intereses generales que son las Organizaciones No Gubernamentales y los jóvenes, estos actores se caracterizaron por utilizar cualquier tipo de recurso inmediato para sustentar sus demandas y maximizar sus beneficios. Dos actores pertenecen

solamente a la tipología de actores políticos y son los pueblos indígenas y el actor cooperativista. Ahora bien los actores mixtos son el campesino y las mujeres. El primero de ellos posee características de actor político y de intereses especiales por tener la particularidad que sus demandas se dirigen hacia la mejora de las condiciones para la subsistencia económica agrícola como interés especial; así también representa un actor organizado y con consenso político fuerte en sus integrantes. El segundo de ellos el actor colectivo de las mujeres como se ha mencionado anteriormente, es el actor mejor organizado por lo que tiene clara las reglas de su representación política. También posee características de actores con intereses especiales por ser un género con necesidades priorizadas para su desarrollo humano y bienestar social, mostrando detalladamente las condiciones y demandas para obtener beneficios.

Finalmente solo participó un actor de tipología burocrático que fue la Secretaría General de Planificación de la Presidencia, representada por la Licenciada Edna Álvarez.

Bajo la tipología de las demandas propuesta en el marco teórico se identificaron los siguientes hallazgos:

- La mayor cantidad de demandas que los actores expresaron fueron de tipo institucional, lo cual denota la carencia de recursos del Estado para atender las necesidades de los actores colectivos representados en la formulación del eje. O bien la ineficiencia para la administración de los recursos del Estado.
- La menor cantidad de demandas que los actores expresaron fueron de tipo políticas, lo que podría ser evidencia de la baja cultura política de los actores sociales en el país. Así como también evidencia la poca apertura del Estado para promover espacios de diálogo democrático sea: para la formulación de políticas públicas o cualquier otro motivo.
- La diferencia entre la cantidad de demandas institucionales que es la más alta con las demandas estructurales son solamente tres. Por lo que no es una distancia

representativa para entender que las demandas estructurales son inferiores en prioridad e importancia ante las institucionales. Los tres tipos de demandas deberían estar incluidos en el K'atun 2032, sin embargo las demandas institucionales y estructurales al mismo nivel extensión en el plan.

- Los dos actores que manifestaron mayor cantidad de demandas políticas fueron las Organizaciones no gubernamentales y los Jóvenes. Lo cual hace notar el poco espacio político brindado a estos dos actores. Para las ONG podría ser usual por contar con sus propios recursos y objetivos particulares. Sin embargo para el actor colectivo de los Jóvenes, evidencia la poca participación que tienen para expresar sus demandas espacios democráticos.
- Todos los actores manifestaron al menos una demanda en cada categoría a excepción del actor colectivo campesino y mujeres que no manifestó demandas en la categoría política.
- Los recursos que utilizaron los actores para argumentar sus demandas fueron:

Recursos Políticos: Pueblos Indígenas, Campesinos, Mujeres.

Recursos Cognitivos: Pueblos Indígenas, Cooperativista, Mujeres, Jóvenes.

Recursos Legales: Campesinos, Mujeres.

Recursos Económicos: Cooperativista, ONG (Diálogos K'atun 2032, Actores eje Bienestar para la Gente. SEGEPLAN, 2014)

El actor que más tipos de recursos utilizó fue el actor colectivo de las Mujeres, utilizando tres de ellos que son el recurso político, legal y cognitivo. Los Jóvenes fueron los que presentaron los argumentos más débiles utilizando solamente el recurso cognitivo.

El recurso que más utilizaron los actores fue el recurso cognitivo, que representa el recurso primario del conocimiento inmediato a través de la experiencia. Sin embargo para poder tomarlo en cuenta como recurso utilizado es necesario un detalle claro

acerca de la situación problemática, por esta razón no todos los actores cuentan con él. Un ejemplo claro es del actor Campesino que teniendo el auto-conocimiento de las reglas para su subsistencia, dio más importancia a las demandas relacionadas con el tema de discriminación y racismo. Por esta contradicción el actor colectivo campesino no cuenta con el recurso cognitivo. Los recursos menos utilizados son los recursos económicos y legales, el primero de ellos es entendible debido a que la mayoría son actores de naturaleza social sin fines de entidades privadas (exceptuando ONG y cooperativista).

Ahora bien, el recurso legal podría haber sido explotado más por los actores, esto hubiese apoyado a cada demanda desde la obligación del estado para defender el contrato social adoptado desde su poder soberano. Esta carencia del recurso legal muestra el poco conocimiento de los actores de este recurso. Finalmente se hace necesario hacer hincapié en que los actores que mayor cantidad de recursos utilizaron en los diálogos ciudadanos, mejores argumentos para darle validez a las demandas tuvieron. Esto debido a que los argumentos principales de los actores son los recursos para legitimar sus necesidades por las que se han presentado a participar.

Se identificaron tres tipos de redes en la interacción de los actores:

- Red de Concentración: estuvo integrada por un conjunto de cooperativas que al ser número bajo de actores y centralizada, mantuvo estabilidad en su funcionamiento. Al ser un actor en representación de otros, su principal interés fue el fortalecimiento de las políticas públicas relacionadas con productividad y mejora de las condiciones económicas de los actores que representa.
- Red de Cooperación Sectorial: Conformada por el Actor Colectivo de Pueblos Indígenas y Campesinos, manifestó como principal interés la lucha del estado contra la discriminación el racismo que afecta directamente el desarrollo social. Ambos actores al expresar este tipo de demanda estructural coincidieron en la importancia de la defensa de los pueblos indígenas. Ambos se complementan en el uso del recurso

cognitivo, teniendo como base los conocimientos ancestrales indígenas y la defensa de la madre tierra.

- Red de Intervención: estuvo integrada por el actor colectivo de las Organizaciones no gubernamentales, bajo número de actores públicos y muchos actores privados que cierran la participación a otros actores. Por tanto una red de cerrada y centralizada que teniendo solamente una demanda especializada (la apertura del Estado al trabajo y los recursos de las ONG) no permite la interacción con otros actores (Diálogos K'atun 2032, Actores eje Bienestar para la Gente. SEGEPLAN, 2014)

Los resultados de la investigación permiten ubicar las demandas de los actores y analizarles en base a la tipología, conocer cuáles han sido las debilidades del Estado en la ejecución de recursos, comprendiendo las demandas como las necesidades más urgentes de la sociedad. Aporta sobre todo en la comprensión de la relación entre Estado y sociedad a través de la formulación de políticas públicas, dicha conexión que en la formulación del K'atun estrechó la brecha de espacio que existe entre actores sociales y actores burocráticos.

El aporte tanto desde el oficio político del Estado como gestor de la política pública, pero también desde la perspectiva de la acción social. Sobre el análisis de los recursos de los actores, sobre los cuales argumentaron cambios estructurales, políticos e institucionales; evaluando según estos elementos hasta qué punto la participación de cada actor contó con argumentos suficientes para validar su necesidad.

Finalmente, será necesario posteriormente un análisis exhaustivo acerca de la congruencia entre las demandas de los actores que en esta investigación se detalla, con el documento final del K'atun 2032. Así como también en la fase de ejecución del mismo, que será uno de los pilares más importantes para el desarrollo a largo plazo de Guatemala. Lo que se aporta, forma una base para la comprensión de la participación de los actores sociales en la formulación de políticas públicas y; específicamente en el caso del Plan Nacional de Desarrollo en Guatemala. No obstante, las otras etapas de

políticas públicas son aún más relevantes por ser la ejecución de recursos y la evaluación acerca de la eficiencia del estado. Para el efecto, el análisis que se ha propuesto en esta investigación es tan solo la primera etapa y quedará a discreción de la comunidad científica la tarea de complementar con las otras fases de la política pública incluidos en el K'atun 2032 Nuestra Guatemala.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Och, Edna Abigail. (2015). Comunicación Personal. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1985). Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la República de Guatemala. Washington D.C, Estados Unidos de América: Organización de los Estados Americanos.
- Congreso de la República de Guatemala (2006). Plan Visión de País. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Dahl, Robert (1989). La poliarquía. España: Editorial Tecnos.
- Dente, Bruno y Subirats Joan (2014). Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. España: Editorial Ariel.
- Dunn, William (1981). Public Policy Analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Fitzgerald, Valpy (1994). La Cepal y teoría de la industrialización. No.9 Reino Unido, Inglaterra: Comisión Económica para América Latina.
- Galeano, Eduardo (1971). Las venas abiertas de América Latina. Buenos Aires, Argentina: Siglo veintiuno editores S.A de C.V
- Gómez, Javier (2010). El ciclo de las políticas públicas. Ciudad de Guatemala, Guatemala: ECLAC.
- Guatemala 2020 (2006). Plan Visión de País Guatemala 2020. Recuperado de: <https://guatemala2020.wordpress.com/plan-vision-de-pais/>
- Instituto Español de Tecnologías Educativas (2010). La guerra fría. Vol. 10. España: Gobierno de España.
- Jones, Charles (1970). An Introduction to the Study of Public Policy. United States, California: Wadsworth.

- Latour, Bruno (2005). *Reassembling the social: An introduction to Actor Network Theory*. England: Oxford University.
- Lourau, René (1970). *El análisis institucional* (N. Fiorito de Labrune, Trad.). Argentina: Amorrortu editores.
- Marks, Gary (1993). *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. Harlow, England: Longman.
- Martínez, Rubí y Soto, Ernesto (2012). *El consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. No.37. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editores Ariel, S.A.
- Nelson, Bárbara (2001). *Políticas públicas y administración: una visión general*. En: Goodin, Robert y Klingemann, Hans Dieter (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- Organismo Ejecutivo (1984). *Sumario Organismo Ejecutivo*. Guatemala, Diario de Centro América.
- Parsons, Talcott (1951). *The Social System*. United States: Glencoe, The Free Press.
- Plaza Pública (1999). *Guatemala memoria del silencio Tz'inil Na'Tab'Al. Causas y orígenes del conflicto armado interno*. Guatemala: Servigráficos S.A
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Holandés para la democracia multipartidaria (2003). *Agenda nacional compartida*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Magna terra editores S.A.
- Ramírez, César (2011). *Elementos para el análisis y la estructuración de políticas públicas en América Latina*. Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Roth Deubel, André-Noel (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Sabatier, Paul. (1986). Analysis and Suggested Synthesis. Vol. 6, Issue 1, Journal of Public Policy. Unites States of America: Cambridge University Press.
- Salazar Vargas, Carlos (1995). Las políticas públicas, Colección Profesores No 19. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- SEGEPLAN y CONADUR, (2014). K'atun Nuestra Guatemala 2032. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Editorial Serviprensa S.A.
- SEGEPLAN (2014). Talleres de diálogo ciudadano, formulación eje Bienestar para la Gente. Ciudad de Guatemala, Guatemala: SEGEPLAN.
- Subirats, Joan., Knoepfel Peter, Larrue Corinne y Varone Frédéric. (2007). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editores Ariel, S.A.
- Scartascini, Carlos., Spiller, Pablo., Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2011). El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?. Colombia: Mayol ediciones.
- Taylor, Frederick (1911). The principles of scientific management. New York and London: Harper and brothers publishers.
- Torres-Rivas, Edelberto (2008). Centroamérica: entre revoluciones y democracia. Bogotá, Colombia: CLACSO.
- Tsebelis, George (2001). Veto Players: How Political Institutions Work. New Jersey, Estados Unidos de América: Princeton University.
- Villagrán, Francisco (1994). Biografía política de Guatemala. Los pactos políticos de 1944-1970. Guatemala, Ciudad de Guatemala: FLACSO Guatemala.
- Winchester, Lucy (2011). Planificación estratégica y políticas públicas. Antigua Guatemala, Guatemala: ILPES/CEPAL.
- Zurita, María (2008). La guerra fría en el marco de las Relaciones Internacionales. La Plata, Argentina: Instituto de Relaciones Internacionales.

ANEXOS

1. POLOS DE DESARROLLO

Departamento de El Quiché:

Polo de Desarrollo Triángulo Ixil: Municipio de Nebaj, Aldea Acul, Tzalbal, Juil-Chacalté, Río Azul, Pulary, Xolcuay, Ojo de Agua, Santa Abelina. Bichibalá, Salquil-Palob Atzumbal, Juá Ilom, Chel, Xamal/Xepatul, Chiché, San Felipe Chenlá y Xix.

Polo de Desarrollo Playa Grande, jurisdicción Departamental de El Quiché: Xaclbal, Cantabal, San José la 20, Efrata, Santa Clara, San Pablo, San Francisco, Trinitaria y aldeas fronterizas.

Departamento de Huehuetenango:

Polo de Desarrollo Chacaj, en las aldeas de Chacaj y Ojo de Agua, Municipio de Nentón.

Departamento de Alta Verapaz:

Polo de Desarrollo Chisec en el Municipio del mismo nombre: Chisec, Setzi, Saguachil, Sesuchaj, Carolina, Setal, Semuy, Pecajbá, Santa Marta, Semococh, Las Palmas, El Tamarindo, Cubilhuitz, Secocpur, Sibicté, Ticario y en el municipio de Santa Cruz Verapaz, Acamal, Senahú.

Departamento de Petén:

Polo de Desarrollo de "Yanahí" en La Libertad. (CIDH, 1985)

2. LISTADO DE ACTORES

Representantes del CONADUR:

Nombre del Actor	Cargo que representa
Luis Alfonso Palma Espinoza	Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo

	Urbano y Rural Región I
Francisco Moreno Ruiz	Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región II
Juan Carlos Vargas Orellana	Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región III
Carlos Egidio Rodríguez Bolaños	Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región IV
Luis Alberto Muñoz González	Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región V
Juan Carlos Morales González	Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región VI
Hugo Rodolfo Rodríguez Rodríguez	Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región VII
Aixa Marisol Aguirre Rivera	Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región VIII

(CONADUR y SEGEPLAN, 2014)

Representantes de la Sociedad Civil:

Nombre	Actor Colectivo al que representan
Oscar Estuardo Pop Ac	Representante Pueblos Mayas
Lorenzo de Monteclaro Pacham Pop	Representante Pueblos Mayas
María Magdalena Pérez Conguache	Representante Pueblos Mayas
Otoniel Juan Caal Acaljá	Representante Pueblos Mayas
Pedro Monzón López	Representante Pueblo Xinca
Julio Mejía Bermudez	Representante Pueblo Garífuna
Rosa Lisseth Estrada Herrera	Representante Organizaciones Cooperativas
Luisa Casta Dilia Fuentes Pérez	Representante Organizaciones de Mujeres
Gilberto Atz Sunuc	Representante Organizaciones Campesinas
Ezequiel Gonzalo Cruz Pérez	Representante Organizaciones Campesinas
Lilian Amarilis Guamuch	Representante de Organizaciones Guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo
Florinda Itzol Xulú	Representante Organizaciones de Mujeres

Héctor Augusto Dionicio Godínez	Presidente de la Junta Directiva Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia
---------------------------------	---

(CONADUR y SEGEPLAN, 2014)

Representantes de la Secretaría General de Planificación:

Nombre	Cargo que representa
Ekaterina Parrilla	Secretaria de planificación y programación de la presidencia
Dora Marina Coc	Sub secretaria de políticas públicas
Luis Antonio Catalán	Sub secretario de inversión pública
Ana María Méndez	Sub secretaria de cooperación internacional
Hugo Fernando Gómez	Sub secretario de planificación y ordenamiento territorial
Ana Leticia Aguilar Theissen	Conducción técnica
Luis E. Ovando Lavagnino	Conducción técnica
Edna Abigail Álvarez Och	Conducción técnica
Miguel Ángel E. Moir Sandoval	Conducción técnica

(CONADUR y SEGEPLAN, 2014)

3. PREGUNTAS GENERADORAS

Entrevista SEGEPLAN

- 1) ¿Cuál fue la metodología que se utilizó en la fase de formulación del Eje Bienestar para la Gente?
- 2) ¿Quiénes fueron los actores que mayor participación y aportes ofrecieron en los talleres de diálogo ciudadano?
- 3) ¿Existieron minutas de los talleres de participación, documentos de ayudas de memoria?

- 4) ¿Qué retos enfrentó SEGEPLAN para formular el eje Bienestar para la Gente y por qué?
- 5) ¿Qué factores influyeron para que los actores participaran en los talleres de diálogo?