

La agenda como elemento para sustentar el diseño del plan municipal de desarrollo

Julio Guillén Velázquez¹

Irene Barboza Carrasco²

Sonia Ifigenia Villalobos López³

Resumen

Los Ayuntamientos municipales de Tonalá y Arriaga del estado de Chiapas, una vez electos tienen bajo su responsabilidad la formulación del Plan Municipal de Desarrollo, que debe de ser realizado bajo ciertos criterios entre los que sobresale la participación de la población, misma que podrá expresar sus problemas, priorizarlos y brindar alternativas de solución o ideas para mejorar su calidad de vida. Estos problemas deben de ser recogidos con la ayuda de la Agenda "local o pública" la cual permite que se atiendan como políticas públicas, pero esta Agenda al no ser usada correctamente trae como consecuencia que se planteen políticas públicas enfocadas a atender asuntos más generales y no específicos que permitan mejorar la calidad de vida de la población de dichos municipios. La presente investigación representa el avance del proyecto titulado "Agenda local. Identificación de problemas sociales locales y su atención, el cual se enfoca a realizar un análisis de los planes municipales de desarrollo de los municipios de Tonalá y Arriaga del estado de Chiapas, finalidad de conocer cómo están diseñados los planes y observar si la participación de la población se plasmó en la agenda local o pública, que se refleje en el diseño de políticas públicas. Por el momento, los Planes Municipales de Desarrollo siguen siendo un instrumento que están superando la tendencia de proponer acciones no factibles a realizar, además, se observa el uso de la agenda de manera limitada sin llegar a sacar el máximo provecho de la misma, finalmente los resultados obtenidos de esta investigación permitirán darle continuidad a la siguiente etapa del proyecto original.

Conceptos clave: Orden de Gobierno, Agenda, Política pública.

Introducción

En México se han dado pasos trascendentales dentro del proceso de la planeación, es por ello que en el sexenio 1983-1988, se presenta oficialmente el primer Plan Nacional de Desarrollo, y posteriormente de forma sistémica se vienen presentando sexenio tras sexenio. A la par de dichos planes nacionales de desarrollo se elaboran los planes municipales de desarrollo, una de las características que presentan es que en su diseño se toma en cuenta a la población para

¹ Dr. en Estudios Regionales, Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas, guillenv@unach.mx

² Dra. en Economía, Universidad Autónoma de Chiapas, irene.barboza@unach.mx

³ Mtra. Mercadotecnia, Universidad Autónoma de Chiapas, soniavil15@hotmail.com

que esta manifieste sus problemas y propuestas de solución o ideas para impulsar su desarrollo.

Como elemento para recabar la participación de la población en los problemas que los aquejan, indispensables en la elaboración de políticas públicas incluidas dentro del Plan Municipal de Desarrollo y en el quehacer de los ayuntamientos está la agenda, misma que recibe distintas denominaciones como Agenda Local, Agenda pública o Agenda política, entre otras. Independientemente del nombre que se le dé, ésta tiene que cumplir con su propósito primordial que es ser parte del proceso de elaboración de políticas públicas.

El propósito del presente trabajo es analizar si los responsables de la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo emplearon la agenda para identificar problemas y a partir de estos elaborar propuestas que se reflejen en el diseño de la política pública a implementar para lograr el desarrollo de los municipios de Tonalá y Arriaga del estado de Chiapas, para el periodo de gobierno 2018-2021. Para que posteriormente se dé continuidad con el análisis del uso de la agenda como herramienta para recabar problemas que la población manifieste, una vez que los gobiernos municipales entraron en plena función hasta el término de su gestión gubernamental.

Órdenes de gobierno y su quehacer en México

De acuerdo con la secretaría de la Función pública, el gobierno de la república mexicana está conformado en tres órdenes: Federal o nacional, representado por un gobierno central; Local, corresponden a los gobiernos estatales, y Municipal se refiere a los gobiernos municipales, que es el orden más cercano a la población.

Es necesario saber cómo están conformados los tres órdenes de gobierno para entender cómo influyen en el desarrollo de la población desde el ámbito local: El gobierno federal y gobierno Local o Estatal, están representados por el poder ejecutivo, legislativo, judicial y organismos autónomos o de Estado, mientras que el gobierno municipal (ayuntamiento) solamente se conforma por el ejecutivo (Presidente Municipal) y legislativo (Cabildo en materia de administración municipal). Las funciones de cada uno de los tres órdenes de gobierno están especificadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así tenemos que para el gobierno federal se especifican en los artículos que integran los capítulos II, III y IV, del Título Tercero, para el gobierno estatal lo especifica en los artículos 116, 117 y 118, mientras que para el gobierno municipal lo indica el artículo 115.

Además, de las funciones y atribuciones que la carta magna específica para cada uno de los tres órdenes de gobierno en dichos artículos, existen las funciones llamadas "concurrentes" o "coincidentes" mismas que están definidas en el artículo 124 de la CPEUM y se refieren a "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o la Ciudad de México.". Pero de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expone que en:

el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2021: 1042).

Layne (2017), comenta que estas por su trascendencia, singularidad o por coincidir o concurrir en una misma materia y de acuerdo a la CPEUM, deben ser facultad de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para ponerlas en práctica.

La responsabilidad mayor para impulsar el desarrollo de la población en México recae principalmente en los dos primeros órdenes de gobierno, por la magnitud de funciones que le confiere la CPEUM, lo cual es un contraste con las funciones y servicios públicos que la misma Constitución le otorga al municipio, estas son: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública.

Estas funciones lo limitan para diseñar políticas públicas acorde a sus necesidades locales, que contribuyan a lograr un cambio trascendental para el desarrollo de su población, pues es el orden de gobierno que está más cercano a la población que representa, sin embargo, es un valor que no se ha capitalizado. Ante este panorama la concurrencia puede ser el elemento que permita al municipio coincidir con los otros dos órdenes de gobierno, en un aspecto importante y se refiere al diseño de las políticas públicas, mismas que impulsen el desarrollo de la población a nivel local.

Política pública

Para comprender a qué se refiere el término de políticas públicas, se retoman algunas nociones planteadas por diferentes autores, por ejemplo, Delgado (2009), comenta que las políticas públicas se refiere al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que realiza el gobierno para solucionar los problemas que la población y gobierno consideran prioritarios, mientras que Parsons (2007), refiere a la manera de cómo se definen y construyen cuestiones y problemas, y cómo estos se consideran dentro de la agenda política y posteriormente a la agenda de las políticas públicas, y Peterson (2003) explica que las políticas públicas son responsabilidad de las autoridades públicas, cuyo propósito es satisfacer alguna necesidad a un determinado tiempo, donde la participación de los diferentes actores sociales es indispensable.

Por su parte Torres y Santander (2013) mencionan que la política pública es el resultado de un hecho colectivo que se realiza en el espacio público y de una serie de acuerdos políticos, lo que origina que el gobierno no tenga como único propósito efectuar lo planeado sino, además, asegurar que los actores que participan en dicha política pública puedan coordinarse y cooperar entre sí. Esta definición facilita identificar dos componentes fundamentales: lo político y lo público.

En relación a estos dos últimos componentes se puede explicar lo siguiente, el componente lo político, Agapito (2009) retomando a Carl Schmit, lo identifica como todo

aquello que debe incluirse alrededor de la conformación de la identidad de un pueblo frente a otro pueblo, es decir, es una decisión de carácter público, que permite establecer la relación entre pueblos, pero esta relación puede ser entendida como una relación de amigo-enemigo tanto al exterior como al interior del Estado, originados generalmente por el no respeto de la identidad concreta como específica del Estado.

Mientras que el componente lo público se asocia de acuerdo con Paredes, Thayer y Elizalde (2012) al espacio que permite que las relaciones sociales y sus sentidos se concreten en un modelo democrático, donde la civilidad y acuerdos son indispensables. Es decir, corresponde al espacio donde las prácticas de los diversos actores y sujetos, sociales y políticos, se efectúan, ya sea como dominador o como autónomo.

Cabe considerar que la política pública se puede clasificar de acuerdo a diversos criterios, dentro de las cuales se pueden mencionar algunos (Delgado, 2009):

- Políticas sustantivas, las cuales se refieren a lo que el gobierno va a realizar en beneficio de la población, por ejemplo, la construcción de infraestructura hospitalaria y de vías de comunicación, apoyo con programas sociales o restricción de servicios que propician daño a la salud.
- Políticas procedimentales, se relacionan con la forma de cómo se debe de hacer algo o con quién va a realizar la acción, por ejemplo, cómo se deben de organizar la administración pública, a quién le compete aplicar determinada normatividad o legislación de acuerdo con sus funciones y especificar los procesos o procedimientos para realizar diferentes acciones que son de la competencia de determinada dependencia pública.
- Políticas distributivas, se encargan de proveer bienes o servicios a la población de acuerdo al grupo de interés de las mismas (población, infantil, jóvenes, adultos, en vulnerabilidad, entre otros).
- Políticas regulatorias, permiten establecer las normas relacionadas con la restricción o limitaciones al comportamiento de la población, por ejemplo, los reglamentos de tránsito.
- Políticas autorregulatorias, de igual manera se enfocan a limitar o controlar determinado sector o grupo, pero a la vez estos defienden y apoyan para proteger o cuidar los intereses de sus agremiados, por ejemplo, esta política se da cuando se quiere tramitar los permisos para abrir determinado negocio.
- Políticas redistributivas, estas se relacionan con la forma de asignar la riqueza, ingreso o propiedad entre los grupos o clases sociales, por ejemplo, el sistema de seguridad social, o de vivienda.
- Políticas materiales, estas se caracterizan por proporcionar un beneficio perceptible, por ejemplo, los programas de becas a estudiantes o pensiones para adultos mayores, por mencionar algunos.
- Por último, está la Política simbólica que, al contrario de la anterior, no es perceptible, por ejemplo, las campañas contra la violencia de género o contra el racismo.
- Estos aportes clarifican el concepto de política pública, y la utilidad de la misma para fomentar la participación tanto de la población como de los actores públicos, tengamos

presente que la formulación de esta no es responsabilidad única del gobierno, es una responsabilidad compartida entre población y gobierno.

Participación social en la elaboración de políticas públicas

Dentro de los espacios públicos existen cuatro formas de participar: la Política, la Ciudadana, la Social y la Comunitaria, de estas se retoma la participación social ya que de cierta forma engloba los otros tipos de participación.

Etimológicamente la palabra participación, proviene del latín participatio que significa tomar parte en algo, lo cual proporciona mayor comprensión sobre la palabra, pues la Real Academia Española (2021) la define como la acción y efecto de participar, es decir, intervenir en algo, compartir, tener las mismas opiniones, ideas que otros. Mientras que Egg (2013), lo interpreta como el "acto ejercido por un sujeto que está involucrado en un ámbito donde puede tomar decisiones". En referencia a la definición del vocablo social, proveniente del latín sociālis, retomando el mismo diccionario, expresa lo que es perteneciente o relativo a la sociedad. Además, dicho diccionario define la sociedad como el conjunto de personas que comparten una misma cultura y además interaccionan entre sí para formar una comunidad.

De acuerdo a las definiciones, es preciso preguntarnos ¿a qué se refiere la participación social?, esta cuestión se puede responder desde diferentes posturas: De acuerdo al ámbito legal se retoma lo que plantea la ley General de Desarrollo Social (2018), en el artículo tercero numeral V, donde indica que es el derecho con el que cuentan las personas de manera individual o bajo la figura de organizaciones para participar y sumarse en el diseño, realización y evaluación tanto de las políticas como de los programas y actividades del desarrollo social. Asimismo, la misma ley determina que la participación social se debe fomentar, ya que en el artículo 38, numeral IV menciona que es necesario "Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social".

Desde el punto de vista de la política de desarrollo social, el CONEVAL refiere que dicho concepto se relaciona con la injerencia de: "individuos, familias, grupos, organizaciones sociales y comunitarias, instituciones públicas, privadas o solidarias y otros sectores en procesos económicos, sociales, culturales o políticos que afectan sus vidas" (CONEVAL, 2021:4).

Además, menciona que existe también la participación comunitaria y esta se da solamente con la intervención tanto de grupos como de organizaciones que representan a la población de un lugar determinado.

Continuando con la postura de la política social, la Secretaría de Educación Pública (2016), explica que la participación social es la intromisión de los habitantes en la decisión del manejo de los recursos y las actividades que impacten en el desarrollo de sus localidades. Bajo esta visión entonces, la Participación Social se entiende como derecho legítimo con el que cuentan los habitantes más que un consentimiento de las instituciones públicas. Es por ello que se necesita del marco legal y de los componentes democráticos que impulsen los escenarios para que la población organizada exprese y a la vez proponga sus inquietudes y

alternativas de solución a determinados problemas a cada uno de los tres órdenes de gobierno.

Mientras que para Restrepo (2001), la participación social se enfoca a los diferentes componentes e instancias que tiene la sociedad para influir en las organizaciones gubernamentales y políticas públicas. Es decir, se orienta al estudio de las intervenciones entre la sociedad y el Estado. Además hace énfasis que esta participación no debe provocar la división entre los sectores sociales que son objeto de apoyo por parte de los programas sociales que otorga el gobierno, para prevenir esto se cuenta con la estrategia de crear redes sociales desde el ámbito comunitario, con la finalidad de impulsar el acercamiento entre la población que representa la participación social y los sujetos que participan en los programas sociales, de esta forma se reforzará la interacción entre ambos con la finalidad de intercambiar conocimientos que permita unificarlos en un solo propósito, alcanzar su desarrollo.

Este mismo autor, resalta el valor de la participación social como elemento para fortalecer las capacidades de la comunidad, donde el término capacidad lo refiere a factores tales como: "actitud cultural, a las destrezas requeridas para convertir las necesidades en propuestas de desarrollo, al saber gerencial y técnico; a la mejoría en las condiciones materiales que posibiliten aspirar a mayores estados de bienestar" (Restrepo, 2001: 266).

Estos factores de la capacidad se enfocan en: obtener fortaleza (social y política) de las personas; en el establecimiento de nexos de poder que aumenten los derechos sociales y políticos; y amplíen la probabilidad de acceso a estos.

Por su parte, Gómez, (2017), comenta que la participación social sucede cuando se reúne un grupo de personas con el propósito de alcanzar metas establecidas o trabajar para eliminar los obstáculos que les impide lograr un fin determinado.

Finalmente, y de acuerdo con las nociones anteriores del término participación social, se puede decir, que este es un derecho con el que cuenta toda persona ya sea de manera individual u organizada, para hacer valer su voz en el sentido de participar en la identificación y proponer soluciones principalmente de los problemas sociales que los aquejan, y hacer las llegar a las instancias públicas correspondientes, pero a la vez se convierte en una obligación, si es que desean ser escuchados y tomados en cuenta para la resolución de sus problemas.

La Agenda como herramienta para construir la política pública

Existen diferentes conceptos de agenda, al igual que programas que contienen la palabra, para expertos en el tema no es necesaria la aclaración, pero para aquellos de recién ingreso es necesario establecer la diferencia y enfatizar a que nos referimos para fines de este documento y evitar confusiones.

Lo que actualmente es la Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM), vigente de 2019 a 2024, anteriormente se denominó Agenda Desde lo Local (2004 - 2013), después cambió a Agenda para el Desarrollo Municipal (2014 - 2018), estos instrumentos diseñados por la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), tienen el propósito de contribuir al desarrollo de los

municipios, buscan orientar a los ayuntamientos para que trabajen de manera ordenada y eficiente; así mismo, proporcionan fundamentos al momento de tomar decisiones durante su periodo de gobierno. La GDM se compone de ocho módulos: organización, hacienda, gestión del territorio, servicios públicos, medio ambiente, desarrollo social, desarrollo económico y gobierno abierto; mismos que se desagregan en 31 temas y 132 indicadores de gestión (96) que establecen los puntos elementales con que debe contar toda administración municipal, y de desempeño (36) que miden el avance a través de resultados (INAFED, 2021). Estas guías son un instrumento importante y pueden contribuir como guía para identificar problemas, de hecho, han sido retomados para la elaboración de planes de desarrollo municipal.

El Programa 21, Agenda 21 o Agenda Local 21, surge de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, corresponde a un Programa de las Naciones Unidas (ONU) para fomentar el desarrollo sostenible. En el mismo se especifican las acciones a realizar a nivel mundial, nacional y local, por los gobiernos de los Estados miembros de la ONU y por las partes interesadas en las que se generan impactos humanos sobre el medio ambiente. El programa está conformado por cuatro sesiones: Dimensiones sociales y económicas; Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo; Fortalecimiento del papel de los grupos principales y Medios de ejecución. El objetivo de esta Agenda es asegurar el desarrollo sostenible del municipio y su población, para alcanzar dicho objetivo se requiere de la participación de la población, actores sociales y económicos localizados en el municipio (ONU, 2021).

La Agenda 2030 fue establecida en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible realizada en 2015 en la ciudad de Nueva York donde participaron más de 150 líderes mundiales y fue adoptada por todos los Estados Miembros de la ONU. En esta agenda se plantearon 17 metas que son conocidos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es una agenda universal, transformativa e integradora, cuya finalidad primordial de la misma es, terminar con la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para el año 2030 (ONU, 2015). Actualmente esta Agenda es fundamental en la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo pues de acuerdo con la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas en sus artículos 8, 11, 13, 27 y 28 establecen que debe ser un instrumento a considerar para la planeación, así mismo las políticas y estrategias que se planteen deben estar alineadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para de esta forma contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030, al generar condiciones de bienestar y desarrollo para las personas que habitan o transitan por el municipio. La importancia de la Agenda 2030 para la planeación municipal es tal, que existe una guía para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo con este enfoque a nivel nacional, sin embargo, tampoco es la agenda de interés.

La agenda a que se hace referencia en este documento, es lo que algunos denominan Agenda Pública, Agenda Local o Agenda Pública Local, debido a que se suscribe solo para el municipio. Partamos de la noción que Alzate y Romo (2017) tienen del término Agenda, la cual la consideran como una etapa del proceso más amplio de elaboración de políticas públicas, pues para su elaboración es necesario identificar problemas importantes o emergentes de solución, mismos que por su importancia se fijan en la agenda.

La Agenda Pública de acuerdo con Elder y Cobb, “se entiende como el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno

como posibles asuntos de política pública” (citado en Zapata 2016). Se integra por dos actividades que al ponerse en práctica no son diferentes la una de la otra: la primera es la identificación y descripción del problema a mediar públicamente, es decir, los sectores y grupos sociales eligen y anteponen los problemas que requieren darse a conocer para que sean atendidos por las autoridades del sector público; la segunda corresponde a anotar la primera actividad en la agenda, esto representa un esfuerzo ya que se tiene que hacer que las dependencias gubernamentales comprendan y a la vez acepten que existen los problemas. Por lo tanto, la creación o construcción de la agenda pública requiere del trabajo conjunto entre los actores sociales y políticos, mismos que realizan una priorización de problemas, con la finalidad de ser atendidos por las instancias correspondientes (Roth, 2014).

La agenda pública contempla los siguientes aspectos: el contexto, el proceso, los actores y los recursos disponibles para la decisión, incluyendo el discurso y la forma como se nombran los problemas. Es por ello que Alzate y Romo (2017), propone cinco enfoques para describir la agenda pública:

1. Proceso de políticas públicas, este enfoque identifica la agenda como un paso en el proceso de hechura de políticas públicas, es decir, está orientado a identificar problemas y, por consiguiente, a puntualizarlos en la agenda, actividad realizada por actores sociales que buscan hallar la solución idónea a los problemas identificados como prioritarios. En este proceso es común encontrar fallas en el manejo de los problemas públicos por la falta de una visión compleja de la realidad social ya que se asumen que dichos problemas pueden ser abordados como un sistema simple de dicha realidad. Además, en este enfoque se identifican tres modelos de agenda: Modelo de las iniciativas desde fuera; modelo de iniciativas desde dentro y modelo de la movilización social.

2. Cambio institucional, permite la construcción y consolidación de la agenda pública, esto se da a partir de los siguientes aspectos: el entramado del proceso político; los intereses de por medio de los actores y las creencias y restricciones para la actividad, ya sea formal o informal. Aquí se consideran las siguientes direcciones o fuentes: El diagnóstico y reflexiones relacionados con los asuntos a atender, por parte de la población; Las mediaciones o percepciones de la población respecto a los problemas que tienen que ser resueltos de forma prioritaria, mismos que tienen que ser incluidos en la agenda pública para su atención.

3. Fijación de la agenda y movilización de la opinión pública, se relaciona con los medios de comunicación sobre todo con aquellos que orientan o atraer la atención de la población en temas específicos, que los convierten en relevantes o problemáticos de acuerdo a los tiempos, con la finalidad de que le den seguimiento, es por ello, que este enfoque, se emplea para incidir en la organización de la agenda y a la vez incidir en la elección de los temas prioritarios, mismos que deben de ser considerados en la agenda pública.

4. Constructivista, enfoque que parte de la sociología de los problemas públicos y permite distinguir asuntos y definir actividades, en otras palabras, los problemas que conforman la agenda pública se originan de los significados compartidos (valores y sentimientos) por la sociedad que los denomina, por consiguiente, no es suficiente la existencia de condiciones materiales para considerarlos como problema público y se incorpore en la agenda pública.

5. Cambio cultural, facilita diferenciar entre una *vieja* y una *nueva* agenda. La primera se relaciona con las necesidades sociales de índole socioeconómico -distribución de la riqueza-, cuya importancia estuvo presente hasta la década de los sesenta. La segunda añade las exigencias de derechos y situaciones sociales para las diferentes identidades colectivas, quedando la discusión de ambos principios que están inmersos en cada una de las agendas, es decir, distribución o reconocimiento. Además, en este enfoque se clasifican los temas o problemas según su evolución en el tiempo y se nombran como: problemas crónicos, intermitentes, nuevos o coyunturales.

Para cumplir con la agenda local, los gobiernos locales formulan política públicas en respuesta a situaciones problemáticas presentes en la población que representan, no obstante que parezca que tienen libertad para su diseño, estas deben respetar los lineamientos establecidos a nivel estatal y federal, además de cumplir con lo establecido en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en relación a fomentar enfoques relacionados con: la multisectorialidad, la igualdad de género, la interculturalidad, la participación ciudadana, los presupuestos por resultados y el diseño de políticas sustentadas en evidencias (Lobelle, 2017).

En relación con este tema, cabe comentar, que en la construcción de la política pública se requiere que se involucre forzosamente la población, si se desea validar la y legitimarla y de esta forma exista mayor probabilidad de incidir en mejorar la calidad de vida de esta última. Para lo cual, el empleo de la agenda local es relevante para entablar la comunicación entre autoridades y población en el intercambio de información que facilite identificar y plantear alternativas de solución a la problemática que impida su desarrollo.

A manera de ejemplo, se puede decir que los municipios de México y sobre todo los que presentan mayor pobreza y marginación, como los del estado de Chiapas donde el 83% del total de sus municipios se encuentran en esta situación, enfrentan una serie de problemas de tipo estructural y operativo, lo que origina que el uso de la agenda local o pública quede a un lado, ya que la prioridad para las autoridades en turno es cumplir con los requisitos de planeación que les dicta el gobierno estatal, en el sentido de elaborar y presentar el Plan Municipal de Desarrollo, documento en el cual se plasman formalmente las propuestas de políticas públicas, estrategias, proyectos y obras a ejecutar en beneficio de la población, mismas que por la premura de tiempo no son resultado de las demandas o necesidades expresadas por la población, falta un proceso serio y sistematizado que permita aportar la agenda local.

Materiales y métodos

La presente investigación aborda la primera etapa de dos en que se divide el proyecto original y estas son: análisis de los Planes Municipales de Desarrollo de Tonalá y Arriaga, Chiapas; y el uso de la agenda local como instrumento de identificación de problemas sociales y locales de dichos municipios, misma que se refiere al análisis de los Planes Municipales de Desarrollo de Tonalá y Arriaga del estado de Chiapas, para el periodo de gobierno 2018-2021. Para lo cual se empleó el método de análisis de documentos y la técnica documental, lo que facilitó recopilar, sistematizar y analizar la información de dichos documentos oficiales, con la finalidad de conocer si se utilizó la agenda local o pública para captar la participación de la

población y que se refleje en el diseño de políticas públicas acorde a las necesidades planteadas por la población.

Resultados

A continuación, se presentan los resultados de esta primera etapa de la investigación, que consiste en el análisis de los Planes de Desarrollo Municipal, mismos que guían el desarrollo de la población de los municipios Tonalá y Arriaga del estado de Chiapas.

Es necesario mencionar que para la formulación de los Planes Municipales de Desarrollo correspondientes al periodo de gestión 2018-2021, la Ley de Planeación para el estado de Chiapas en sus artículos 28 y 30 establecen el uso de la metodología del marco Lógico (MML) tanto en la elaboración del diagnóstico como en el planteamiento de políticas, objetivos y estrategias

Cabe mencionar que la MML se orienta a identificar problemas públicos que requieren una solución por medio del análisis de una situación no deseada y sus posibles causas y efectos, mismos que se ordenan en el Árbol del Problemas, en seguida, se plantean dichas situaciones a la inversa, esto es, transformando causas en medios, el problema en el objetivo y efectos en fines, generando así, un Árbol de objetivos, de este árbol parten las propuestas de políticas públicas identificadas en los Planes Municipales de Desarrollo.

Plan Municipal de Desarrollo de Tonalá

El Plan Municipal de Desarrollo para la gestión de gobierno 2018-2021, plantea como principal problema el Subdesarrollo Municipal, mismo que origina el descontento e inestabilidad social y desconfianza hacia el funcionamiento del ayuntamiento como institución. Dicho Problema se analizó de manera general, por eje rector y por política pública.

De acuerdo a lo anterior, se identifican seis ejes rectores o políticas generales con 21 políticas específicas, mismas que se describen de manera breve a continuación:

Eje rector 1 Tema: Gobierno y Administración eficiente, el cual se enfoca en tres aspectos: el primero se refiere a corregir los problemas de infraestructura tecnológica, mobiliario, equipo de cómputo, parque vehicular y capacitación del recurso humano sobre todo los que atienden de manera directa a la población; el segundo, es poner énfasis en el proceso de gobernabilidad como base para priorizar las necesidades sociales sobre todo de la población vulnerable y marginada; el tercero, se dirige a atender el problema de transparencia y rendición de la cuenta pública.

Las políticas públicas que plantean para este eje son: Apego a la legalidad; Democracia participativa; Modernización administrativa; Gestión para resultados; Transparencia y rendición de cuentas; y Coordinación y colaboración intergubernamental.

Eje rector 2 Tema: Servicios públicos para todos, mismo que se orienta sobre todo en mejorar la calidad del servicio de agua potable, tratamiento de aguas negras y residuos sólidos urbanos, rastro municipal y empacadora y seleccionadora de mango. En su respectivo árbol de problemas identifican dos causas principales del problema de servicios públicos y

estos se refieren a: a) limpia, agua, drenaje y alcantarillado insuficiente y b) Alumbrado, calles, parques, jardines y panteones insuficientes.

Para este eje, proyectan dos políticas públicas: Limpia, Agua limpia, Drenaje y Alcantarillado a toda la población del municipio y Alumbrado; y Calles, Parques, Jardines y Panteones suficientes.

Eje rector 3 Tema: Municipio Seguro, contempla las áreas de seguridad pública y tránsito municipal, mismos que deben de ser mejorados en el sentido de brindarles capacitación, equipo y vehículos adecuados, así como mejorar sus condiciones salariales.

Se proponen las políticas de Seguridad pública perceptible y Marco jurídico adecuado.

Eje rector 4 Tema: Desarrollo Social Equilibrado, busca otorgar los elementos necesarios para que la población, infantil, joven y adulta puedan desarrollarse de manera integral considerando: el área académica, el deporte, el desarrollo de la ciencia y la tecnología y las habilidades artísticas y culturales. Asimismo, se fomentará la participación social desde el inicio, puesto que la sociedad es la que determina casi en su totalidad, los medios o formas en las que cada persona piensa, cree, actúa y se desarrolla, de manera tanto individual, como en grupo. Dicho eje se centra en impulsar la cultura, el deporte y atención a la población migrante.

Las políticas diseñadas son: Desarrollo Urbano Ordenado; Servicios coordinados en colaboración eficientes; Transversalización de inclusión; Derechos Humanos y Equidad en todos los ejes del desarrollo; Protección civil efectiva; y Atención eficiente a la población migrante.

Eje rector 5 Tema: Desarrollo Económico Sostenible, el cual impulsará el desarrollo integral y competitividad, a través de generar empleos, de capacitar, profesionalización y certificación de los trabajadores, además de fomentar y promover la cultura de competencia laboral, en sector pesquero, turístico y empresarial.

Propone las políticas públicas de: Mercados, Centrales de abasto y Rastros eficientes; y Fomento económico.

Eje rector 6 Tema: Medio Ambiente Sustentable, este se centra en fortalecer los esquemas de coordinación y colaboración con los diferentes órdenes de gobierno para industrializar la basura y tratamiento efectivo de las aguas residuales y la cultura de conciencia y responsabilidad para cuidar el medio ambiente.

Las políticas públicas que indican son: Tratamiento y disposición de aguas residuales; Disposición de residuos sólidos; y Protección al medio ambiente.

En el PMD solo se menciona en el mensaje inicial del presidente municipal que se realizó un análisis exhaustivo de las demandas ciudadanas y de los problemas principales que aquejan en cada una de las funciones y servicios que le competen al gobierno, sin embargo, no da ningún detalle adicional y en el resto del documento no se hace mención a la participación social ni con qué instrumentos se captaron las demandas, si es que en realidad se hicieron. Si menciona que utilizaron la agenda para el desarrollo municipal 2018 y la agenda 2030

Plan Municipal de Desarrollo de Arriaga

El Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Arriaga plantea seis ejes transversales: Derechos humanos; Manejo de Riesgos y Resiliencia; Igualdad de género; Cuidado del medio ambiente; Interculturalidad; Combate a la corrupción; y mejora de la gestión pública. Así como los siguientes ejes:

Eje rector: Servicios Públicos de Calidad, al incrementar estos servicios permitirán elevar el nivel de vida de los habitantes, a través de mejorar las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades.

Política pública, Eficiencia en los servicios básicos, que contempla la recolección de basura, el alumbrado público, el suministro de agua a las viviendas, el drenaje y alcantarillado y la infraestructura urbana; Gobierno y Ciudadanía, que permita recobrar la confianza de la población en las instituciones municipales; y Finanzas sanas, para mantener las finanzas públicas sanas del erario municipal.

Eje rector: Municipio Seguro, cuya finalidad es brindar protección y a la vez tranquilidad a la población del municipio.

Política pública, Seguridad pública, que busca proteger a la población; y Protección civil y resiliencia, para inculcar una cultura de protección civil.

Eje rector: Desarrollo Social, principalmente enfocado a la población vulnerable y pobre del municipio.

Política pública: Desarrollo Social Inclusivo, para reducir la pobreza y desigualdad en el municipio; y Derechos humanos y migración con el propósito de proporcionar trato digno al migrante.

Eje rector: Desarrollo Económico, para dinamizar la economía local con la finalidad de incrementar los empleos productivos y elevar los ingresos familiares, así como reforzar la cultura productiva y fomentar la educación técnica, así como buscar la vinculación y asociación productiva con los municipios aledaños.

Política pública; Reactivación de la economía inclusive que tiene la finalidad de reactivar los sectores productivos del municipio.

Eje rector: Desarrollo Ambiental, se plantea para mostrar los problemas ambientales originados tanto por las condiciones climatológicas como por las contradicciones sociales que están presentes en el municipio.

Política pública: Cambio climático, que impulsará el desarrollo sustentable como medida contra el deterioro ambiental.

Este mismo plan establece proyectos de inversión prioritarios de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales se enfocan a construir o rehabilitar el drenaje sanitario, rehabilitar el sistema de agua potable y construcción de pozos profundos, tanques elevados para captación de agua y sistemas de agua rodada; ampliación de la red de energía eléctrica; pavimentación y rehabilitación de calles y construcción de muros de contención; rehabilitación del basurero municipal y construcción de un relleno sanitario.

Finalmente se observa que ambos Planes de Desarrollo Municipal, se alinean tanto con la agenda 2030 como con el Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo.

Al Analizar dichos Planes Municipales de Desarrollo y sus respectivos ejes rectores y políticas públicas y de acuerdo con el objetivo que se planteó, de identificar el uso de la agenda o la participación de la población en los mismos, se encontró lo siguiente:

Los ejes rectores que proponen se sustentan de acuerdo a los cuatro ejes de la Agenda Desde lo Local, así como asegurar que dichos ejes se pudieran alinear con la Agenda 2030.

Se observa que los planes están contruidos retomando las funciones y servicios que les confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además, de preocuparse por alinearlos tanto al Plan Nacional de Desarrollo como con el Plan Estatal de Desarrollo y a la Agenda 2030 para el de Desarrollo Sostenible, como marca el proceso actual de planeación. Esto muestra que aún no pasan a un siguiente plano de planeación, donde se contemple alternativas de atención a las necesidades de la población a un mediano o largo plazo, quedándose únicamente en atención de las mismas a un corto plazo.

Retomando el ser de las políticas públicas, que se refiere a proporcionar respuestas a problemas de la población de acuerdo con la realidad, es decir, es a partir del consenso de la población que padece los problemas y cómo le dan relevancia a los mismos, lo que facilita ser tomados en cuenta para su atención por parte de las autoridades gubernamentales, a través de la agenda de política pública. Por lo anterior, se puede comentar que la agenda de políticas que se plantean en ambos planes presenta dos variantes:

La primera es una agenda de política tradicional (donde la construcción de la agenda es insuficiente o inexistente), es decir, se enfocan a dar respuesta a problemas sentidos, en base a las funciones y servicios que por ley ofrece el municipio y de acuerdo al presupuesto que le asigne la federación y el estado; la segunda, es una agenda en construcción que se caracteriza por la ampliación de la cobertura de sus servicios, por ejemplo cuando plantean la política de atención eficiente a la población migrante. Ambas variantes tienen en común que aún siguen siendo definidas desde el gobierno municipal.

En el caso del Plan Municipal de Arriaga, el cual plantea una serie de proyectos a realizar, estos de igual manera se concentran en el servicio público que brinda el municipio como son: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; y Calles, parques y jardines y su equipamiento. Lo que muestra nuevamente la falta de planeación a un mediano y largo plazo, para atender necesidades más complejas que conlleven al desarrollo de la población.

Finalmente se puede observar que la Agenda (local o pública) para elaborar los planes municipales de desarrollo se utilizó, pero de una manera muy limitada en el sentido que no se rescatan otras necesidades prioritarias que con certeza fueron manifestadas por la población al momento de participar, más bien se rescataron o incluyeron las que de cierta forma son obligatorias para su atención.

Conclusiones

El Plan de Desarrollo Municipal como documento que muestra los acuerdos entre autoridades municipales y habitantes de las comunidades o localidades y sectores que integran la sociedad de ambos municipios, son una opción de planeación para plantear políticas públicas que se reflejen en acciones factibles de realizar y que impacten en el desarrollo de la población, y no se continúe con la tendencia de proponer acciones meramente llamativas y sin opción a realizarse.

En la formulación de los planes de desarrollo analizados, se detecta el uso de la agenda pública o local de manera incipiente, lo que conlleva a que la identificación de problemas sea de carácter más generalizado y de esta manera se diseñen políticas públicas acordes a la función y servicios que proporciona el municipio por medio de su administración municipal.

Las políticas públicas que se presentan en ambos planes municipales muestran que están atendiendo problemas pasados que al dejarse sin atender se convierten en problemas presentes. Además, por su carácter de acción se engloban en el tipo políticas sustantivas, es decir, que va a ser el gobierno municipal en beneficio de la población.

Es indispensable que se emplee y el uso correcto de la Agenda, es decir, que permita recoger los problemas expuestos por la población y a la vez priorizarlos, para que sean atendidos y de esta manera se formulen políticas públicas acordes a dichos problemas a solucionar.

Referencias

Agapito, R., (2009) *El concepto de lo político*. Madrid, Alianza Editorial.

Alzate. M. y Romo. G. (2017) "La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. Volumen XV, número 26, pp. 13-35. (Consultado: 5 de mayo de 2021). ISSN: 0718-0241. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=960/96052974002>

Cámara de Diputados (2018). Ley General de Desarrollo Social, México, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004 TEXTO VIGENTE. Últimas reformas publicadas DOF 25-06-201. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf (Consultado el 12 de junio 2021).

CONEVAL (2021). Estudio de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre. México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Integral_Participacion_Social_y_comunitaria_290715.pdf (Consultado el 10 de junio 2021).

Delgado, L. (2009) *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas*. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control". Indicadores de gestión. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional. ISBN: 978-84-7788-549-8.

Diccionario Etimológico en línea (2021). Participar. Disponible en: <http://etimologias.dechile.net/?participar> (Consultado el 10 de junio 2021).

Egg, A., (2003) *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. Buenos Aires, Lumen/Hvmanitas

Gómez, C. A. (2017), "Los Planes de Desarrollo Municipal en México y la Participación Ciudadana. Un Análisis del Marco Jurídico." *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 150, septiembre-diciembre 2017, pp.1149-1177 [Consultado: 5 de junio de 2021]. ISSN: 0041-8633. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42753815003>

INAFED (2021). Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM). Cuaderno de Trabajo 2021. Disponible en <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/guia-consultiva-de-desempeno-municipal-198105> (consultado el 20 junio de 2021)

Layne, J., (2017) *Facultades concurrentes y federalismo*. En: Esquivel, G., Fernando, I., y Pedro, S., (coord.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomo 2, estudios Jurídicos. México, UNAM.

Lobelle, G. (2017) "Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones". *Alcance Revista Cubana de Información y Comunicación*, Volumen 6, número 14, pp. 81-96. (Consultado: 20 de junio). Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2015) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/> (Consultado 26 de junio 2021).

Organización de las Naciones Unidas (2021) Programa 21. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm> (Consultado 26 de junio 2021).

Paredes, J., Thayer, L., y Elizalde, A., (2013) "Lo Público: Un espacio en disputa" *Polis*, Volumen 11, número 31, pp. 7-14. (Consultado 27 de junio de 2021). Disponible en: <https://journals.openedition.org/polis/3586>

Parsons, W., (2007) *Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina. Editorial Miño y Dávila. Traducción Acevedo., A. FLACSO, México.

Periódico Oficial 014. (2019). Decreto No. 140. Ley de Planeación para el Estado de Chiapas. Disponible en: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0046.pdf?v=NA (Consultado 25 de junio de 2021).

Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 Tonalá. Disponible en: <http://presidencia-tonala.gob.mx/storage/files/downloads/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal.pdf> (Consultado 23 de junio de 2021).

Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 Arriaga. Disponible en: <https://arriaga.chiapas.gob.mx/plan> (Consultado 23 de junio de 2021).

Real Academia Española (2021). Participación. México. Disponible en: <https://dle.rae.es/participaci%C3%B3n> (Consultado el 20 de junio 2021).

Restrepo, D. (2001) "Participación Social: Relaciones Estado-Sociedad Civil". *Revista Salud Pública*, Volumen 3, número 3, pp. 245-267. (Consultado: 18 de junio 2021). Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v3n3/v3n3a03.pdf>

Roth, A., (2014) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Décima edición. Bogotá. Ediciones Aurora.

Secretaría de Educación Pública (2016). Qué es la participación Social. Disponible en: <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/que-es-la-participacion-social> (Consultado 10 de junio 2021).

Secretaría de la Función Pública (2021). Disponible en: http://www.alianzacivica.org.mx/guia_transparencia/Files/Bases%20del%20DAI/Guia%20DAI%20IFAI%20_%20Cap%2003.pdf (Consultado 7 de mayo).

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, (enero de 2002), página 1042, Pleno tesis P./J. 142/2001. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2021_04_29/2835 (Consultado 17 de junio).

Torres, J., y Santander, J., (2013) *Introducción a las Políticas Públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía*. Bogotá D. C. Ediciones IEMP.

Zapata, O. (2016) "Agenda pública local. Los casos de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo, Antioquia-Colombia". *Estudios Políticos*, número 49, julio-diciembre 2016, pp. 73-94. (Consultado: 12 de junio 2021). Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/164/16446464004.pdf>