

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

FACULTAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES



**GESTIÓN PÚBLICA DEL PROCESO DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO LOCAL EN SINALOA. ESTUDIO
DE CASO MÚLTIPLE: ESCUINAPA, EL ROSARIO, NAVOLATO Y MAZATLÁN (2021-2024)**

QUE PRESENTA PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

SILVIA GISELL LÓPEZ GONZÁLEZ

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. CLAUDIA CANOBBIO ROJAS

CODIRECTOR:

DR. LEONARDO AYALA RODRÍGUEZ

ASESOR:

DR. FRANCISCO AGUINAGA PADILLA

LECTORA:

DRA. LAURA BEATRIZ RIVERA RODRÍGUEZ

CULIACÁN ROSALES, SIN. A 26 DE ABRIL DE 2025



Universidad Autónoma de Sinaloa

Dirección General de Bibliotecas

Repositorio Institucional Buelna

Restricciones de uso

Todo el material contenido en la presente tesis está protegido por la Ley Federal de Derechos de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

Queda prohibido la reproducción parcial o total de esta tesis. El uso de imágenes, tablas, gráficas, texto y demás material que sea objeto de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente correctamente mencionando al o los autores del presente estudio empírico. Cualquier uso distinto, como el lucro, reproducción, edición o modificación sin autorización expresa de quienes gozan de la propiedad intelectual, será perseguido y sancionado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor.

Esta obra está bajo una Licencia [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)



Dirección General de Bibliotecas
Ciudad Universitaria
Av. de las Américas y Blvd.
Universitarios
C.P. 80010 Culiacán Sin. Méx.
Tel (667) 713 78 32 y
(667) 712 50 57
dgbuas@uas.edu.mx

Índice general

Índice general	2
Índice de tablas y figuras	3
Índice de anexos	5
Capítulo I. Introducción	6
1.1 Planteamiento del problema	8
1.1.1 Preguntas de investigación	16
1.1.1.1 Pregunta General	16
1.1.1.2 Preguntas específicas	16
1.1.2 Objetivos de la investigación	17
1.1.2.1 Objetivo General	17
1.1.2.2 Objetivos Específicos	17
1.1.3 Hipótesis	18
1.1.4 Justificación de la investigación	18
1.1.5 Limitaciones del estudio	20
Capítulo II. Marco referencial de la gestión pública y el ordenamiento ecológico	21
2.1 Estado del arte	21
2.1.1 Estado del arte en ordenamiento ecológico	21
2.1.2 Estado del arte en la gestión pública	28
2.2 Marco teórico y conceptual	36

	3
2.2.1 Bases teóricas y conceptuales del ordenamiento ecológico	37
2.2.2 Bases teóricas y conceptuales de la Gestión Pública	45
2.2.3 Síntesis e integración teórica	54
Capítulo III. Metodología de la investigación	58
3.1 Paradigma, razonamiento y método de la investigación	58
3.1.1 Paradigma de la investigación	58
1.2 Razonamiento de la investigación	59
3.1.3 Método de la investigación	60
3.2. Alcance de la investigación	62
3.3. Perfil temporal del estudio	63
3.4. Diseño de la muestra: Estudio de Caso Múltiple	64
3.4.1 Estrategia de investigación: El Estudio de Caso Múltiple	64
3.4.2 Unidad de análisis, población y muestra	66
3.4.3 Categorías de análisis	69
3.5 Protocolo de recopilación de datos	71
3.5.1 Técnicas de recolección de datos	72
3.6. Análisis y tratamiento de la información	76
Capítulo IV. Resultados de la gestión pública del proceso de ordenamiento ecológico local en Sinaloa	
(2021-2024)	78
4.1 El proceso técnico-normativo oficial del ordenamiento ecológico local en Sinaloa	78

	4
4.2 Desarrollo del proceso de ordenamiento ecológico local en los municipios de estudio	86
4.2.1 Municipio de Escuinapa: proceso activo en fase de ejecución	86
4.2.2 Municipio de Navolato: proceso intermitente en fase de formulación.	90
4.2.3 Municipio de Rosario: proceso detenido en fase de formulación	94
4.2.4 Municipio de Mazatlán: proceso sin iniciar, detenido en fase previa	98
4.3 Resultados de las categorías analíticas	103
4.3.1 Diseño institucional y funcionamiento del proceso de ordenamiento ecológico local	103
4.3.2 Capacidades institucionales para la gestión pública del OEL	111
4.3.3 Dinámicas de gobernanza territorial en el OEL.	132
4.5 Lecciones percibidas y recomendaciones de los actores involucrados en los procesos del OEL en Sinaloa.	152
4.5.1 Lecciones aprendidas y recomendaciones en el diseño institucional del OEL.	152
4.5.2 Lecciones aprendidas y recomendaciones sobre las capacidades institucionales en la gestión pública municipal del OEL.	154
4.5.3 Lecciones aprendidas y recomendaciones en las dinámicas de gobernanza en torno al OEL.	157
Capítulo V. Conclusiones	161
Bibliografía	169
Anexos	174
Anexo A. Mapa de las Zonas de Atención Estratégica sobre la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático (riesgos naturales y antropogénicos).	174

Anexo B. Mapa de las Zonas de Atención Estratégica sobre el aprovechamiento insostenible del patrimonio natural de Sinaloa	175
Anexo C. Elementos de la Ficha de Análisis Documental	176
Anexo D. Guía de entrevistas	178
Anexo E. Plantilla de evaluación para la Ficha de Análisis Documental	185
Anexo F. Plantilla de evaluación para la guía de entrevistas.	186

Índice de tablas y figuras

Tabla 1 Estatus del proceso de ordenamiento ecológico local en Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán	16
Figura 1 Esquema conceptual de la integración teórica	57
Tabla 2 Estatus formal de los municipios en el proceso del OEL	69
Tabla 3 Cuadro metodológico de investigación	72
Tabla 4 Técnicas e instrumentos de investigación	74
Tabla 5 Clasificación de actores susceptibles a entrevistar	76
Figura 2 Fases del proceso oficial técnico-normativo del ordenamiento ecológico	80
Figura 3 Fase de formulación del proceso técnico-normativo del ordenamiento ecológico	81
Figura 4 Fase de expedición del proceso técnico-normativo del ordenamiento ecológico	82
Figura 5 Fase de ejecución del proceso técnico-normativo del ordenamiento ecológico	84
Figura 6 Fase de evaluación del proceso técnico-normativo del ordenamiento ecológico	85
Figura 7 Fase de modificación del proceso técnico-normativo del ordenamiento ecológico	86

Tabla 6 Sucesos del proceso de OEL en el municipio de Escuinapa en el período 2016-2024	91
Tabla 7 Sucesos del proceso del OEL en el municipio de Navolato desde 2005 al 2024	95
Tabla 8 Sucesos del proceso del OEL en el municipio de El Rosario del año 2006 al 2024	98
Tabla 9 Suceso del proceso del OEL en el municipio de Mazatlán en el período 2021-2024.	102
Tabla 10 Estatus comparativo del proceso de ordenamiento ecológico local al término del año 2024	103
Tabla 11 Marco normativo en torno al proceso de gestión pública del proceso de ordenamiento ecológico	107
Tabla 12 Marco programático en torno al proceso de gestión pública del proceso de ordenamiento ecológico	108
Tabla 13 Marco institucional en torno al proceso de gestión pública del proceso de ordenamiento ecológico	109
Figura 8 Red conceptual de la capacidad financiera y material	114
Figura 9 Red conceptual de la capacidad administrativa y organizacional	117
Figura 10 Red conceptual de la capacidad política institucional	122
Figura 11 Red conceptual de la capacidad técnica y profesional	129
Figura 12 Red de actores en torno a la gobernanza del proceso de OEL en Sinaloa	136
Figura 13 Red de los mecanismos de gobernanza y su funcionamiento en los procesos del OEL en Sinaloa	144
Figura 14 Red de factores externos en torno a la gobernanza del OEL	153

Índice de anexos

Anexo A. Mapa de las Zonas de Atención Estratégica sobre la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático (riesgos naturales y antropogénicos).	175
Anexo B. Mapa de las Zonas de Atención Estratégica sobre el aprovechamiento insostenible del patrimonio natural de Sinaloa	176
Anexo C. Elementos de la Ficha de Análisis Documental	177
Anexo D. Guía de entrevistas	179
Anexo E. Plantilla de evaluación para la Ficha de Análisis Documental	186
Anexo F. Plantilla de evaluación para la guía de entrevistas.	187

Capítulo I. Introducción

El interés de esta investigación surge en el contexto de la creciente problemática socioambiental que enfrenta el estado de Sinaloa, caracterizada por procesos de deterioro ambiental, presión sobre los recursos naturales y conflictos en el uso del territorio. A pesar de que esta problemática no es exclusiva del ámbito local, en el caso de Sinaloa adquiere particular relevancia debido a la intensidad de las dinámicas productivas, urbanas y costeras, así como a la limitada capacidad institucional para regularlas de manera efectiva.

En México, se cuenta con políticas públicas en materia de planeación territorial para prevenir y atender dicha problemática, como lo es el Ordenamiento Ecológico Territorial, instrumento orientado a regular el uso del suelo con la finalidad de proteger el medio ambiente y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Sin embargo, en el ámbito municipal, la implementación de los Programas de Ordenamiento Ecológico Local (POEL) presenta rezagos significativos. En el caso de Sinaloa, este retraso es significativo, ya que a pesar de contar con un marco normativo vigente, son pocos los municipios que han logrado concluir su decreto, y menos aún los que han transitado a su ejecución.

Esta situación genera interrogantes sobre las razones que están limitando o impidiendo la implementación de estos instrumentos, por lo que se plantea la necesidad de analizar el papel de la gestión pública municipal responsable y el marco normativo que rodea el proceso del ordenamiento ecológico, así como las condiciones institucionales y de gobernanza. Si bien existe literatura que aborda esta problemática desde perspectivas ambientales o territoriales, son escasos los estudios que analizan este proceso desde el enfoque de la gestión pública municipal, particularmente en el contexto específico de Sinaloa.

En este sentido, la presente investigación busca contribuir a llenar este vacío de información, por lo que se plantea en este estudio, la pregunta general de investigación: ¿De qué manera las capacidades institucionales y los procesos de gestión pública municipal han configurado el desarrollo y los resultados del proceso del OEL en Sinaloa, específicamente en los municipios de Escuinapa, El Rosario, Navolato y Mazatlán durante el período 2021-2024?

En correspondencia con esta pregunta, se formulan los objetivos específicos de investigación para estudiar la estructura institucional de las áreas ambientales municipales y su funcionamiento, a partir de la identificación de capacidades institucionales y procesos de gobernanza, lo que en su conjunto permitirán evaluar los resultados de los procesos del OEL, a partir de las lecciones aprendidas.

Esta investigación se construye a partir de un marco metodológico bajo el enfoque cualitativo, con diseño de estudio de caso múltiple. Para ello, se considera como unidades de análisis la gestión pública municipal del proceso de OEL en los cuatro municipios. La selección se realizó a través de un muestreo intencional, con base en criterios de relevancia analítica y diversidad de avance en los respectivos procesos. En cuanto a la recolección de la información se utilizaron las técnicas de revisión documental y la aplicación de entrevistas a profundidad y semiestructuradas dirigida a actores clave involucrados en el proceso.

La estructura de la tesis se desarrolla en cinco capítulos. El primero, abarca el planteamiento del problema, que dio pie a la construcción de las preguntas y objetivos de investigación que dirigieron este estudio; asimismo, se presenta la hipótesis de investigación, justificación y limitaciones del estudio que demuestran la pertinencia y viabilidad de esta tesis.

En el segundo capítulo, se muestra el marco referencial que abarca el estado del arte y marco teórico del ordenamiento ecológico, visto como un proceso de planeación ambiental y territorial, por un

lado; y por otro, se estudia la gestión pública municipal como el entramado institucional encargado de implementar el proceso del OEL.

En cuanto al tercer capítulo, se presenta el marco metodológico de la investigación, en el cual se define el enfoque cualitativo e interpretativo, el alcance del estudio y diseño de caso múltiple aplicado a los municipios de Escuinapa, Navolato, Rosario y Mazatlán; asimismo, se describen las técnicas e instrumentos de recolección de datos, así como el procedimiento de análisis de la información.

El capítulo cuarto, contiene los resultados de la investigación, donde se describe el desarrollo de los procesos en cada caso de estudio y se analizan las categorías relacionadas con el diseño institucional, las capacidades institucionales y las dinámicas de gobernanza territorial que influyeron en su desarrollo y resultados.

Finalmente, el capítulo quinto, expone las conclusiones de la investigación, donde se sintetizan los principales hallazgos con relación a la gestión pública municipal del proceso de ordenamiento ecológico local; asimismo, se responde a la pregunta de investigación y se plantean recomendaciones orientadas a fortalecer la implementación de este instrumento en el contexto estatal, como también se abre el panorama para establecer nuevas líneas de investigación que permitan fortalecer la implementación de las políticas públicas ambientales desde el ámbito local.

1.1 Planteamiento del problema

Conforme pasa el tiempo, la humanidad se ha ido percatando cada vez más de la importancia de proteger y conservar el medio ambiente, no sólo para asegurar los procesos biológicos y los servicios ambientales que este provee, sino, porque los recursos naturales del planeta representan la base económica del desarrollo, y su sobreexplotación amenaza la calidad de vida de las personas e incluso la existencia misma; aunado a ello, el impacto antropogénico del ser humano en el medio ambiente, ha

venido generando el aceleramiento del cambio climático, así como el incremento y prolongación de los fenómenos naturales.

En Sinaloa, ya se percibe el recrudecimiento de los eventos meteorológicos, los cuales son cada vez son más extremos: por un lado, se presentan sequías más severas y prolongadas, así como fuertes inundaciones e incendios forestales; por otro, existe una creciente presión del desarrollo urbano y económico, que avanza de manera desordenada y descontrolada, sin protección o regulación de aquellas áreas de valor ambiental que son imprescindibles para los ecosistemas naturales de la región y del planeta.

Estas afectaciones derivadas del cambio climático en Sinaloa, han sido documentadas por diversos autores, entre ellos Díaz Coutiño (2014), quien realizó algunos estudios sobre la evolución de los fenómenos naturales, como la sequía en el período 2010-2012, las precipitaciones locales de la región noroeste de México durante el año 2008, el estado de los sistemas de agua dulce (cuencas hidrológicas, ríos y presas) del año 2005 y un análisis de la variabilidad de la temperatura del período 1959-2008. En su conjunto, estos estudios evidencian la evolución que ha tenido la reducción de las precipitaciones y el aumento de la temperatura; ambas variables determinan el volumen y flujo de las escorrentías, que influyen en la capacidad de los sistemas de agua dulce con los que se cuenta en el estado (Díaz Coutiño, 2014).

Este pronóstico se confirma en el Plan Estatal de Cambio Climático de Sinaloa (PECCSIN) del año 20216, en el cual se señalan las alteraciones biológicas en ciertos organismos, hasta el incremento de la vulnerabilidad de la población y los impactos económicos en los principales sectores productivos (INAPI, 2016). En este sentido, Sinaloa se vuelve particularmente vulnerable ya que debido a su localización geográfica y su extenso litoral costero, cuenta con aptitudes óptimas para el desarrollo de actividades

económicas primarias, siendo éstas, a su vez, las más susceptibles al embate de los fenómenos hidrometeorológicos.

En este contexto, la disponibilidad del recurso hídrico es uno de los principales indicadores para medir la problemática ambiental en el estado, según el reciente diagnóstico territorial realizado por el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa (PEOTDU) del año 2024, donde muestra la disminución progresiva del recurso, tanto en aguas superficiales como subterráneas.

Referente a los niveles de escurrimiento natural medio superficial, la CONAGUA (2022) realizó un monitoreo en ocho ríos de Sinaloa durante el periodo 2012-2022, registrando una reducción del 2.3 % del recurso, siendo más evidente en la región sur del estado, particularmente en el río Presidio, que registró una disminución del volumen de agua en un 13.8%. Según el PEOTDU (2024) dicha reducción está asociada al abastecimiento de la presa Picachos, la cual se encarga de cubrir las necesidades hídricas de las ciudades de Mazatlán, Villa Unión y Concordia para el uso urbano y de los sectores productivos, principalmente el agrícola y el turístico.

Referente a los niveles de almacenamiento en las presas, el registro indica que la temporada de estiaje se intensificó en los últimos cinco años (2019–2024), impactando de manera más significativa en siete de las doce presas del estado, que presentaron una alta vulnerabilidad al cambio climático (INECC, 2019 citado en PEOTDU, 2024).

Mientras que la situación de las aguas subterráneas refleja un escenario aún más crítico, pues de los 14 acuíferos que confluyen en Sinaloa, ocho de ellos presentaron condiciones de sobreexplotación o con disponibilidad negativa, entre los que destacan los acuíferos del río Culiacán (-53.44 hm^3), río Baluarte (-36.36 hm^3) y río Presidio (-22.10 hm^3) (CONAGUA, 2023 citado en PEOTDU, 2024). Asimismo,

varios acuíferos presentan afectaciones en la calidad del agua, debido a la infiltración de contaminantes provenientes de aguas residuales, fertilizantes y plaguicidas, entre otros. Este conjunto de problemáticas evidencia las afectaciones en cuanto a calidad, como en disponibilidad del recurso hídrico.

En suma, la evidencia muestra que Sinaloa enfrenta una problemática hídrica resultado de diversos factores climáticos y antrópicos, lo que representa apenas uno de los varios indicadores que explican su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático.

A manera de síntesis del diagnóstico territorial realizado por el PEOTDU (2024), se presenta en el anexo A el mapa con las Zonas de Atención Estratégica (ZAE), el cual representa la vulnerabilidad del territorio sinaloense frente a riesgos naturales y antropogénicos. Por su parte, en el anexo B se muestran las ZAE relativas al aprovechamiento insostenible del patrimonio natural de la entidad, donde destaca la sobreexplotación de los recursos hídricos, así como el bajo porcentaje de superficie de áreas naturales protegidas, que alcanza apenas el 3.4% del territorio estatal.

En conjunto, estos factores, que evidencian la evolución de la problemática ambiental en el estado, obligan a reflexionar sobre cuáles son las acciones que las autoridades están implementando para prevenir, mitigar o atender dichas afectaciones.

Asimismo, considerando que esta problemática no es exclusiva de Sinaloa, sino que afecta a gran parte de la población mundial, resulta pertinente revisar la política ambiental promovida desde los organismos internacionales, cuyo interés se intensificó a partir de la década de los setenta, particularmente después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo 1972), la cual marcó un hito a nivel global en cuanto a la necesidad de planificar el uso de los recursos naturales y de regular el crecimiento de los asentamientos humanos (SEMARNAT, 2006).

A partir de entonces se impulsaron estrategias orientadas a cambios estructurales, como la planificación regional del desarrollo bajo un enfoque integral y sistémico, la cual evolucionó hasta dar forma los instrumentos de planeación territorial que actualmente se conocen, mismos que cada país ha adaptado a su contexto social y político (González Mejía, 2020).

En el caso mexicano, el impulso internacional de la planeación territorial con enfoque ambiental se articuló con las reformas del Estado ocurridas en la década de los setenta y los ochenta, particularmente con la introducción de la disciplina de las Políticas Públicas y la Nueva Gestión Pública (NGP) en la administración pública federal (Aguilar Villanueva, 2013); ambos procesos influyeron en el marco normativo del ordenamiento ecológico del territorio y en la estructura institucional encargada de la ejecución de la política ambiental en México.

Sin embargo, el desarrollo de la política ambiental en el país tuvo un proceso gradual antes de su consolidación; pues sus primeras bases normativas se dieron en materia de salud pública en 1971, bajo las atribuciones de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia. Posteriormente, ante la falta de una política de uso del suelo que integrara aspectos ambientales al desarrollo urbano-regional, se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976. No obstante, fue hasta 1982, con la creación de la Ley Federal de Protección al Ambiente, cuando se incorporó por primera vez el concepto de ordenamiento ecológico del territorio, vinculado con el diagnóstico ambiental, el manejo y la conservación de los recursos naturales (Rosete Verges, 2006).

En este proceso se fue configurando la separación del ordenamiento del territorio en dos políticas sectoriales diferentes: la urbana y la ambiental. En este sentido, el desarrollo legislativo e institucional de las últimas dos décadas, dieron forma a los dos instrumentos de planeación territorial vigentes: el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario,

Territorial y Urbano (SEDATU) y el Ordenamiento Ecológico Territorial a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

El ordenamiento de un mismo territorio, desde dos políticas sectoriales distintas ya implica de por sí una gran complejidad, misma que genera diversas problemáticas administrativas respecto a la delimitación de competencias y ámbitos de actuación de cada sector en la práctica, se suman las atribuciones correspondientes a los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), lo que deriva en tensiones institucionales que se manifiestan en problemáticas sociales y económicas en torno a la gestión del territorio y de las actividades que se desarrollan en él, principalmente a escala municipal.

En este contexto se desarrolla la gestión pública del proceso de Ordenamiento Ecológico Local (OEL) en Sinaloa, objeto de estudio de esta tesis. Cabe señalar que este instrumento de política ambiental y planeación territorial, actualmente se encuentra normado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y su reglamento específico en materia de ordenamiento ecológico, publicado en 2003. En estos instrumentos se establecen las bases del citado proceso, que se detallan de manera puntual en el manual¹ correspondiente y en los respectivos términos de referencia.

No obstante, aunque normativamente el proceso es claro, en la práctica no se han mostrado avances significativos en Sinaloa, donde la instrumentación ha sido más lenta; prueba de ellos es que fue 2017 (catorce años después), cuando se materializó el *Reglamento de la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Sinaloa en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio Estatal*.

Estos hechos son indicativos del poco avance que se ha tenido en materia de ordenamiento ecológico, y en general, de las políticas públicas ambientales en el estado. En este sentido, cabe mencionar el caso del Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Territorio del Estado de Sinaloa

¹ Manual del proceso de ordenamiento ecológico (SEMARNAT, 2006).

(POERTES), de competencia estatal, cuyo proceso oficial inició en 2015 con la firma del convenio de coordinación (Gobierno del Estado de Sinaloa, 2015), y que hasta la fecha, no se ha sido decretado.

A nivel local, el panorama de los municipios no es muy diferente al caso estatal, ya que sólo dos municipios han logrado algún tipo de decreto en esta materia. Esto se observa en la tabla 1, donde se presentan los municipios de Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán, los cuales registraron algún tipo de avance durante el periodo 2021-2024; entre ellos, únicamente Escuinapa avanzó hasta la fase de ejecución.

Tabla 1

Estatus del proceso de ordenamiento ecológico local en Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán

Etapas	Escuinapa	Navolato	Rosario	Mazatlán
Previa	✓	✓	✓	✓
Formulación	✓	✓	✓	-
Expedición	✓	-	✓	-
Ejecución	✓	-	X	-
Evaluación	-	-	X	-
Modificación	-	-	-	-

Nota. Elaboración propia. La x representa que no se encuentra en ejecución, aun cuando se encuentra decretado.

En lo que respecta al caso 1) *Escuinapa*, cuenta con su POEL decretado a finales del año 2023 (Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, 2023), mismo que actualmente se encuentra en ejecución. Para el caso 2) *Rosario*, a pesar de contar con un Programa de Ordenamiento Ecológico Costero decretado desde 2006, éste no fue llevado a la ejecución por faltas técnicas y jurídicas en su elaboración. Sobre el

caso 3) *Navolato*, inició oficialmente su proceso en el 2016, pero su desarrollo ha sido intermitente; sin embargo, en el 2023 retoma dicho proceso y al cierre de este estudio continuó en la fase de formulación, sin poder llegar al decreto. Finalmente, el caso 4) de *Mazatlán*, se quedó en la fase de consolidación, es decir, no logró la firma del convenio de coordinación, y por consiguiente, no dió inicio a la fase de formulación. En cuanto al resto de los municipios, no existen evidencias de acciones formales que indiquen la iniciativa de gestionar e impulsar sus respectivos POEL.

Bajo este panorama, se realizó una búsqueda documental de posibles estudios que se hubieran realizado para el análisis de la problemática aquí planteada, y aunque no se encontraron trabajos de investigación sobre la gestión municipal del ordenamiento ecológico en Sinaloa, sí se identificaron algunos trabajos que estudian la problemática ambiental, cómo es el caso del artículo científico: “*Las políticas públicas ambientales en municipios del norte de Sinaloa, discursos y realidades*” de (Gámez Cervantes et al., 2021); donde se realiza una serie de entrevistas a tres actores clave del ámbito local: funcionarios públicos, investigadores y empresarios, obteniendo con ello, una perspectiva general sobre los principales problemas medioambientales de la región y de los factores que los originan, entre los que destacan: la poca educación o conciencia ambiental por parte de la ciudadanía y la falta de compromiso por parte de las autoridades municipales para atender dicha problemática; finalmente, es importante mencionar que a partir de los resultados del estudio se llegó a la conclusión de la falta de verdaderas políticas públicas ambientales que aborden los problemas de manera integral (Gámez Cervantes et al., 2021).

Partiendo de dicho análisis, se identificaron algunos factores que evidencian el débil avance de las políticas públicas ambientales en Sinaloa, entre los que destaca el papel de la gestión pública municipal como responsable del impulso e instrumentación del ordenamiento ecológico; asimismo, es

importante considerar a los actores que inciden en la gestión, por fuera del ámbito gubernamental, pero que también forman parte de los comités locales de ordenamiento ecológico, tales como los sectores social, académico y productivo.

En este sentido, se plantea la realización de un estudio de caso múltiple sobre los municipios de Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán, con el objetivo de analizar sus respectivas experiencias en el desarrollo del proceso del OEL, así como, los retos y oportunidades que han enfrentado. A continuación, se presentan las preguntas de investigación que guiarán este estudio.

1.1.1 Preguntas de investigación

1.1.1.1 Pregunta General

- ¿De qué manera las capacidades institucionales y los procesos de gestión pública municipal han configurado el desarrollo y los resultados del proceso del OEL en Sinaloa, específicamente en los municipios de Escuinapa, El Rosario, Navolato y Mazatlán durante el período 2021-2024?

1.1.1.2 Preguntas específicas

- ¿Cuál fue la estructura institucional de los municipios de Escuinapa, El Rosario, Navolato y Mazatlán, en materia de medio ambiente y su funcionamiento en el proceso de OEL, en el período 2021-2024?
- ¿Cuáles son las capacidades institucionales y recursos disponibles en los municipios de Escuinapa, El Rosario, Navolato y Mazatlán que han influido en la implementación del proceso de OEL durante el período 2021-2024?
- ¿De qué manera la participación de actores externos, como organizaciones no gubernamentales o el sector privado, ha contribuido o limitado el éxito del proceso del OEL en Escuinapa, El Rosario, Navolato y Mazatlán durante el período 2021-2024?

- ¿Qué lecciones pueden extraerse de los resultados obtenidos en el desarrollo del proceso de OEL en Escuinapa, El Rosario, Navolato y Mazatlán durante el período 2021-2024, y cómo pueden aplicarse para mejorar la gestión futura?

1.1.2 Objetivos de la investigación

1.1.2.1 Objetivo General

- Analizar cómo las capacidades institucionales y los procesos de gestión pública municipal, han configurado el desarrollo y los resultados del OEL en Sinaloa, específicamente en los municipios de Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán durante el período 2021-2024.

1.1.2.2 Objetivos Específicos

- Describir el estado de la estructura institucional de los municipios de Escuinapa, El Rosario, Navolato y Mazatlán, en materia de medio ambiente y su funcionamiento en el proceso de OEL durante el período 2021-2024.
- Identificar las capacidades institucionales y recursos disponibles en los municipios de Escuinapa, El Rosario, Navolato y Mazatlán que han influido en el desarrollo de su respectivo proceso de OEL durante el período 2021-2024.
- Determinar qué tipo de participación e influencia han tenido los actores externos, como organizaciones no gubernamentales o el sector privado, en cuanto al éxito del proceso de OEL en Escuinapa, El Rosario, Navolato y Mazatlán durante el período 2021-2024.
- Evaluar los resultados obtenidos en el desarrollo del proceso de OEL en los municipios de Escuinapa, El Rosario, Navolato y Mazatlán durante el período 2021-2024, para identificar las lecciones adquiridas, y cómo estas pueden aplicarse para mejorar la gestión futura.

1.1.3 Hipótesis

El presente estudio parte de un supuesto de investigación que orienta el análisis del proceso de OEL en los municipios Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán. Dicho supuesto se construye a partir del reconocimiento de que el desarrollo de este instrumento ha dependido tanto del apoyo técnico y financiero proporcionado por algunas ONG, como de las capacidades institucionales y voluntad política de las administraciones municipales. Sin embargo, dichas limitaciones internas, como la falta de recursos técnicos y económicos, no son las únicas, junto con presiones externas vinculadas a intereses políticos y económicos, han condicionado el ritmo y la efectividad de dicho avance, generando variaciones significativas entre los municipios.

1.1.4 Justificación de la investigación

La importancia de llevar a cabo este proyecto de investigación, parte de las condiciones ambientales en las que se encuentra el Estado de Sinaloa, donde se han venido presentando modificaciones importantes en las temperaturas, que trae consigo eventos meteorológicos extremos, también conocidos como efectos derivados del cambio climático.

Dichas condiciones ambientales cobran gran relevancia, debido a que las principales actividades económicas de la región dependen del sector agropecuario, es decir, un alto predominio del sector primario; estas actividades son especialmente vulnerables ante las variaciones climáticas, tales como el incremento en la temperatura, la frecuencia e intensidad de las tormentas, cambios en los patrones de lluvias y la elevación del nivel del mar, entre otros. (Flores Campaña et al., 2012)

Por mencionar un ejemplo, el caso de la sequía en Sinaloa, es un problema pronosticado que está relacionado con la variabilidad de las precipitaciones en los últimos años, pues se tiene el registro de que en el periodo 1980-2009 ha seguido una trayectoria de pendiente negativa, afectando los volúmenes

de agua disponible en los ríos que abastecen las presas de Sinaloa (Díaz-Coutiño 2011) citado en (Flores Campaña et al., 2012). Dicho pronóstico es posible corroborarse actualmente, pues durante el reciente año 2024, específicamente en el mes de febrero, se tuvo el registro de que el 94.9% del territorio sinaloense presentaba sequía severa o superior, y un 11.8%, del territorio, presentó condiciones de sequía excepcional (Monitor de Sequía en México, 2024).

Este panorama justifica la importancia de investigar qué acciones se están llevando a cabo por parte del sector gubernamental, respectivamente sobre la política ambiental del ordenamiento ecológico, misma que se encuentra debidamente reglamentada desde el año 2003 a nivel federal y desde al año 2017 a nivel estatal; y que a pesar de ello, no se ha tenido un avance significativo, salvo los municipios de El Rosario en el año 2006, seguido de Navolato (2016), Escuinapa (2018), El Rosario nuevamente (2018) y Mazatlán (2024), que han logrado iniciar su proceso de ordenamiento ecológico.

Por otra parte, tras realizar la búsqueda de estudios científicos sobre la problemática planteada, se encontró poca información al respecto, pues la mayoría de las investigaciones que estudian el ordenamiento ecológico, lo abordan desde el enfoque técnico de la planeación territorial, y/o están dirigidos al análisis de los instrumentos ya decretados en otros estados. Por este motivo, el presente trabajo aporta evidencia empírica en el análisis del ordenamiento ecológico en Sinaloa, y además por hacerlo desde un enfoque político-administrativo, de tal manera que quede documentada la experiencia de los municipios estudiados, y que a su vez, esta pueda ser aprovechada por otras autoridades municipales o por otros investigadores.

1.1.5 Limitaciones del estudio

Las limitaciones que se pudieran presentar durante la formulación y desarrollo de esta investigación, tienen que ver con la falta de registros o mal manejo de los mismos por parte de las

autoridades gubernamentales; así como, la dificultad burocrática para acceder a la información del proceso o documentos oficiales en los cuáles se registra el seguimiento por parte de los municipios.

Capítulo II. Marco referencial de la gestión pública y el ordenamiento ecológico

2.1 Estado del arte

Para sentar las bases del presente estudio, se realizó una revisión literaria organizada en las dos principales vertientes: por un lado, se encuentra el ordenamiento ecológico, abordado como un instrumento de política ambiental y de planeación, cuyo análisis se ha desarrollado desde distintos enfoques teóricos, entre los que destacan la planeación territorial y, de manera complementaria, la economía ambiental y ecológica.

Mientras que el segundo eje se centra en la gestión pública, desde el campo de estudio de las políticas públicas, específicamente sobre los procesos de implementación; asimismo, se aborda el estudio de las capacidades institucionales y la gobernanza.

Adicionalmente, se revisaron algunos estudios de caso que permiten identificar algunos conceptos y problemáticas relevantes en torno a la implementación de instrumentos de política ambiental. Sin embargo, es importante señalar que no se encontraron trabajos que aborden específicamente la problemática político-administrativa del ordenamiento ecológico en Sinaloa. No obstante, existen diversos estudios en México y en otros países que abordan la problemática ambiental y el papel de los gobiernos en su atención.

2.1.1 Estado del arte en ordenamiento ecológico

En la literatura sobre ordenamiento ecológico, se identificaron aportaciones relevantes desde distintos campos teóricos, como la economía-ecológica, economía ambiental y la planeación en sus diversos enfoques. Asimismo, se identificaron estudios que analizan su evolución normativa y los retos que enfrenta el proceso del OEL para su implementación en el ámbito local.

2.1.1.1 Principales estudios, enfoques y hallazgos sobre ordenamiento ecológico local. El estudio del ordenamiento ecológico se sitúa en el contexto de la crisis ambiental identificada por la comunidad científica en la década de los sesenta, asociada a los efectos del desarrollo industrial y el modelo económico capitalista. Emerge desde entonces, a nivel internacional, un discurso ecológico-ambiental impulsado por organismos internacionales para promover acciones bajo el paradigma del desarrollo sustentable.

Sandoval Vázquez (2017) analiza cómo dicho discurso se fue moldeando y ajustando a lo largo del tiempo, para reconocer que el impacto ambiental ha sido consecuencia del crecimiento económico, pero sin abandonar del todo la racionalidad económica capitalista, apoyado en las corrientes teóricas de la economía ambiental y la economía ecológica (Sandoval Vázquez, 2017).

Al respecto, Valdivielso Navarro (1999) expone una discusión teórica entre ambas corrientes, donde la economía ambiental, de raíz neoclásica, asume que la problemática ambiental es debido a las fallas de mercado derivado de la falta de información y valoración adecuada de los recursos naturales; mientras que la economía ecológica concibe al medio ambiente como un sistema complejo con límites biofísicos que impiden contar con información completa, cuestionando con ello la posibilidad de su regulación por parte del mercado (Valdivielso Navarro, 1999).

Estas corrientes teóricas influyeron en la construcción de instrumentos de gestión ambiental que buscan incorporar criterios ecológicos en la planeación territorial, uno de ellos es el ordenamiento ecológico, el cual incorpora la noción de la sustentabilidad en los mecanismos institucionales para la regulación del uso del suelo. Asimismo, algunos estudios han incorporado el enfoque de los sistemas socioecológicos para analizar el territorio como un sistema complejo que se caracteriza por la interacción que se manifiesta entre los componentes sociales y ambientales.

Desde esta perspectiva, se reconoce que los procesos de intercambio entre los componentes social y ecológico, que ocurren en el aprovechamiento de los recursos naturales, son parte de sistemas adaptativos complejos, donde intervienen múltiples factores, escalas y actores. Este enfoque resulta relevante para el ordenamiento ecológico, ya que permite sustentar metodológicamente los análisis de aptitud territorial, tendencias de deterioro y potencialidades de uso del territorio.

Por otra parte, desde la teoría de la planeación se ha estudiado al territorio desde diversos enfoques y modelos. Por un lado, están la planeación racional que ha privilegiado el uso de los criterios técnicos y científicos en la toma de decisiones, aunque también ha sido criticada por su carácter centralizador que limita la participación de los actores sociales. Diferente, al enfoque de la planeación pluralista y la planeación colaborativa, donde se destaca la importancia de incorporar en los procesos de la planeación territorial, a la diversidad de actores que representan los intereses y conocimientos específicos, así como saberes locales que en conjunto pueden ayudar a minimizar los conflictos socioambientales.

En este sentido, el campo de la planeación territorial toma relevancia en esta investigación, análisis que destaca Massiris Cabeza (2005) (2012), con estudios sobre el ordenamiento territorial, esta perspectiva predominante en Europa y después en Latinoamérica, ofrece un marco conceptual y metodológico aplicable al estudio de la gestión y regulación del territorio (Massiris Cabeza, 2005) (Massiris Cabeza, 2012). Para este autor, el ordenamiento ecológico es una variante del ordenamiento territorial, especializada en integrar los criterios ambientales en la planificación del uso de suelo.

La evolución del ordenamiento territorial en países latinoamericanos, incluido México, fue promovida desde los organismos internacionales, así lo explica González Mejía (2020) sobre la implementación de cambios estructurales en las políticas para impulsar la planificación regional del

desarrollo, bajo un enfoque integral y sistémico, que considere las diferentes escalas, sectores y disciplinas que confluyen en el territorio (González Mejía, 2020). No obstante, este autor advierte las complejidades que implica, y realiza una serie de sugerencias para la mejora de los procesos de planeación.

Por su parte, Hernández Santana et al. (2014) dirige su análisis sobre el contexto mexicano, hacia la problemática de la división sectorial que ordena el territorio y como esta ha derivado en un sesgo a favor del ámbito urbano y en detrimento del ambiental. Además, destaca que la ausencia de una educación integral que incluya una visión holística del territorio ha influido en el desconocimiento por parte de la ciudadanía, lo que a su vez, influye en los bajos niveles de participación ciudadana en la elaboración de los planes y programas. (Hernández Santana et al., 2014).

Otro autor que también aborda la ordenación separada y fragmentada del territorio es Wong-González (2019), pero basándose en el paradigma de la sustentabilidad y su influencia en el desarrollo regional y los procesos económicos, donde se destaca el efecto de la globalización y el redimensionamiento de la categoría que ha adquirido el territorio, revalorizando la escala local-regional. Este último aspecto es relevante debido a que se evidencian las dinámicas locales, regionales y globales, tanto en el ámbito público como privado, lo que tiene sus efectos en el proceso del OEL; pues además de enfrentar desafíos técnicos también se expone a las tensiones derivadas de la interacción entre los diversos actores con sus distintos niveles de poder e influencia.

En la misma línea, pero poniendo énfasis a un aspecto esencial de la Gobernanza, se encuentra el trabajo de Negrete y Bocco (2003), donde señalan la importancia de la participación social de las comunidades en la gestión del territorio mediante los procesos de planeación, teniendo en cuenta las características particulares de la diversidad cultural y natural presente en cada contexto. Este análisis

resulta relevante para esta investigación porque permite estudiar el papel que juegan las organizaciones comunitarias y otras formas de acción colectiva en la elaboración de los POEL, así como los desafíos que enfrentan en cuanto a capacidad organizativa y acceso efectivo a los espacios de decisión.

En el contexto sinaloense, se ubicó un estudio de caso a cargo de Díaz-Gaxiola (2018) donde analiza el conflicto socioambiental que presenta la Bahía de Ohuira en el municipio de Ahome, derivado de las actividades económicas del sector hidrocarburos. El autor expone esta problemática a partir de la “paradoja de Owen”, que evidencia la tensión entre la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico. En este sentido, el autor señala la falta del ordenamiento ecológico del territorio y de otros instrumentos de planeación para armonizar los intereses contrapuestos.

En suma, la literatura revisada muestra que los fundamentos del ordenamiento ecológico se sustenta en principios integrales derivados del desarrollo sustentable y el ordenamiento territorial, incorporando enfoques que reconocen la complejidad de los sistemas socioambientales. Sin embargo, al trasladarse a su implementación desde el ámbito local, enfrenta diversos retos asociados a la fragmentación institucional, la disputa de intereses sectoriales y las limitaciones en los procesos de planeación e implementación vistos desde el enfoque de la gobernanza. De ahí la importancia de analizar el proceso del OEL desde una perspectiva político-institucional, que permita comprender las condiciones bajo las cuales este instrumento puede operar de manera efectiva.

2.1.1.2 Evolución normativa del ordenamiento ecológico. Para explicar la evolución normativa del ordenamiento ecológico, es necesario insertarlo en el contexto más amplio del ordenamiento territorial, del cual puede entenderse como una variante especializada en materia ecológica y dentro del enfoque integral que tiene sus orígenes en la tradición europea.

Este análisis es abordado por Massiris Cabeza (2005), quien ubica los inicios del ordenamiento territorial en la segunda mitad del siglo XX, como resultado de la evolución de políticas regionales y urbanísticas, las cuales alcanzaron mayor difusión en los años ochenta gracias a diversos acuerdos internacionales. Entre estos destacan el informe Founex (1971) y la Conferencia Mundial de Estocolmo (1972) en la que se reconoció el derecho a un medio ambiente sano, así como la necesidad de incorporar criterios de planeación en la gestión de los recursos naturales y una visión preventiva y de largo plazo en la regulación del territorio.

En el caso de América Latina, Massiris Cabeza (2005) señala que la evolución normativa se dio en un contexto marcado por las políticas del desarrollo regional que surgieron en la década de los cuarenta, planteamiento que posteriormente es retomado y complementado por González Mejía (2020).

Dentro de este proceso de evolución normativa se inserta el caso mexicano, cuyos avances han sido documentados por diversos autores. Entre ellos destaca Rosete Verges (2006), quien realiza una reconstrucción histórica de la política ambiental en el país, particularmente del ordenamiento ecológico territorial. Su obra sirvió de marco para la elaboración del Manual del proceso de ordenamiento ecológico, publicado por la SEMARNAT con el fin de establecer la metodología del proceso en todas sus fases, basándose en la traducción de los instrumentos normativos para desarrollar un procedimiento técnico-operativo estandarizado en todo el país.

De acuerdo con Rosete Verges (2006), la formalización del ordenamiento ecológico pasó de ser considerado de manera incipiente dentro de la política de asentamientos humanos, a consolidarse como un instrumento de política ambiental que, bajo un marco jurídico propio, busca integrar los criterios ambientales en la regulación del uso de suelo.

En lo que respecta al ámbito estatal y municipal, no se identificó literatura sobre la evolución del marco normativo en Sinaloa, toda vez que esta se encuentra ligada a la normatividad federal. Cuando ocurren modificaciones en el marco normativo federal, la normatividad estatal y municipal debe actualizarse para garantizar la congruencia; sin embargo, esto no siempre ocurre de manera inmediata y es común encontrar leyes y reglamentos desactualizados.

En el caso de Sinaloa, el marco normativo que regula el ordenamiento ecológico se encuentra establecido en la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado y su respectivo reglamento, en los cuales se reconoce este instrumento de planeación ambiental, así como la concurrencia de competencias entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales.

Asimismo, a nivel municipal, cabe señalar que el ordenamiento ecológico queda inserto dentro del ejercicio de la autonomía constitucional que tienen los ayuntamientos, por lo que cuentan con sus propias facultades reglamentarias, siempre en congruencia con las disposiciones federales y estatales, donde se les asigna la responsabilidad directa en la elaboración y expedición de los Programas de Ordenamiento Ecológico Local (POEL).

Además de la normatividad mencionada, se identificaron otros instrumentos normativos que rigen el proceso del ordenamiento ecológico, como el convenio de coordinación que da inicio al proceso del POEL, el reglamento interior del comité local de ordenamiento ecológico y los términos de referencia expedidos por la SEMARNAT, en los cuales se señala la metodología para la elaboración del Estudio Técnico del POEL.

En conjunto, estos antecedentes permiten comprender cómo el ordenamiento ecológico se ha consolidado como un instrumento institucional de la política ambiental, cuya implementación requiere la

participación y coordinación de los distintos órdenes de gobierno, particularmente de los municipios, quienes tienen la responsabilidad directa de elaborar y ejecutar los POEL.

2.1.2 Estado del arte en la gestión pública

El estudio del proceso de ordenamiento ecológico desde la perspectiva de la gestión pública, requiere de un análisis integral que contemple la capacidad institucional y la participación de los actores sociales involucrados en los procesos de toma de decisiones públicas. Con este propósito, este apartado presenta una serie de estudios relevantes para comprender cómo las autoridades y los funcionarios de la gestión pública municipal, enfrentan los desafíos de planificación territorial y política ambiental, con énfasis en los procesos de implementación y en las condiciones institucionales que los hacen posibles.

2.1.2.1 Principales estudios, enfoques, metodologías y hallazgos sobre la gestión pública en el contexto municipal. En la búsqueda de literatura que permitiera abordar el estudio de la gestión pública, fue posible identificar algunos antecedentes que se enmarcan en la administración pública, las políticas públicas y la nueva gestión pública; si bien, estas disciplinas abordan elementos de estudio que permiten caracterizar a la gestión pública (Villoria Mendieta, 2019), el presente estudio tiene la finalidad de centrar el análisis en el papel que juega la gestión pública en el desarrollo del proceso de ordenamiento ecológico, visto este último, como un proceso de política pública.

En este sentido, el estudio de las políticas públicas ofrece un marco de análisis útil para estudiar la gestión pública de acuerdo con Villoria Mendieta (2019), quien realiza un análisis minucioso de las aportaciones derivadas de las disciplinas de las ciencias sociales que fueron construyendo el estudio de la gestión pública, desde su objeto, como también sujeto de estudio. Este análisis permite dilucidar una visión del concepto de gestión pública bajo un amplio enfoque para su definición.

Asimismo, cabe aclarar que el estudio de la gestión pública se centra en el análisis de las acciones del gobierno para atender problemas públicos, a través del diseño, formulación e implementación de políticas públicas. Al respecto, Aguilar Villanueva (2007b, 2013) explica la incorporación de la disciplina de las políticas públicas en la gestión pública mexicana, lo que implica el estudio del proceso decisorio de las políticas (*the policy decision-making process*), es decir, la manera en que los gobiernos seleccionan y definen los problemas públicos y las soluciones, considerando la participación e influencia de ciertos actores para el posicionamiento en la agenda de gobierno. Conocer el funcionamiento de dicha agenda resulta esencial para posicionar la problemática ambiental e influir en la voluntad política y asignación de los recursos públicos.

En este sentido, la definición de los problemas públicos implica ciertos intereses y prioridades que entran en conflicto al momento de tomar decisiones políticas, lo que condiciona la atención que le asignan los gobiernos, este aspecto resulta útil para comprender el lugar que ocupa la problemática ambiental dentro de la agenda gubernamental del municipio.

Recientemente, el análisis del proceso de políticas públicas ha incorporado nuevas perspectivas orientadas a comprender la complejidad de los procesos en la toma de decisiones y la pluralidad de actores involucrados en su desarrollo. En este sentido, Massardier y Ugalde (2023) señalan que el estudio contemporáneo de las políticas públicas se caracteriza por la pluralización de actores, bajo el contexto de territorialización de los problemas públicos y la inclusión de distintos sectores sociales en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas.

Elementos clave de este análisis para el estudio del proceso del OEL se encuentran inmersos en el marco institucional, donde en ocasiones, -pero no siempre- se reflejan los sistemas de poder que representan algunos intereses particulares. En este sentido, el análisis se centra en cómo los intereses,

recursos y capacidades influyen en la toma de decisiones públicas, sin profundizar en enfoques específicos como el de las coaliciones promotoras, los cuales se reconocen como líneas de investigación complementarias (Massardier y Ugalde, 2023). Este enfoque permite comprender por qué algunas iniciativas logran concretarse mientras que otras no.

En este sentido, el análisis de las políticas públicas incorpora también el estudio de los distintos actores que participan en el proceso de toma de decisiones. Desde esta perspectiva, dicho proceso ya no es conducido únicamente por el Estado, sino que intervienen diversos actores, organizaciones e instituciones que buscan influir en la definición y atención de los problemas públicos.

En esta misma línea, también se considera el estudio de las *redes de políticas públicas territoriales*, como espacios de interacción entre actores públicos y sociales que inciden en los procesos de decisión. Para este caso, se retoma el estudio de Cristina Zurbriggen (2011) quien analiza el concepto de gobernanza en relación con la gestión pública y el auge que tuvo en la década de los noventa; para lo cual se encarga de describir el funcionamiento de las redes de actores y el papel que desempeñan en los procesos de toma de decisiones (Zurbriggen, 2011).

Estos enfoques permiten comprender que el proceso de políticas públicas se desarrolla en contextos institucionales complejos, donde intervienen múltiples actores con diversidad de intereses y capacidades; principalmente en el ámbito local donde se requiere el desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales para conducir estos procesos.

En este contexto, el análisis de la gestión pública municipal implica identificar las capacidades institucionales que requieren los municipios para desarrollar el proceso del OEL. Por lo que resulta relevante el trabajo de Rosas Huerta (2008), quien analiza el concepto de capacidad institucional desde diferentes enfoques y examina la manera en que ha sido construido su significado; en este sentido, la

autora concluye con que el concepto de capacidad institucional debe considerarse desde una noción amplia, que no se limite al aparato organizacional y/o administrativo, sino que deba ser tomado en cuenta según el contexto institucional político y económico, así como al ámbito de gobierno en el que se encuentre inmerso (Rosas Huerta, 2008). Este trabajo servirá para analizar de manera precisa lo que se espera como capacidad institucional de la gestión pública que atiende el proceso del ordenamiento ecológico, y a su vez, permitirá dilucidar la influencia de esta en el desarrollo y efectividad del mismo.

En algunos estudios se ha documentado sobre algunos obstáculos asociados a las capacidades institucionales que presentan los municipios en la implementación de instrumentos de planeación territorial y ambiental. Tal es el caso de García Reséndez et al. (2023) que identifican diversas limitaciones en los procesos de elaboración de los POEL de los gobiernos municipales de Jalisco, entre los que destaca la insuficiencia de recursos financieros, seguida de la falta de personal capacitado y la ausencia de unidades administrativas encargadas de conducir estos procesos.

Además, dicho trabajo resulta útil para esta investigación al comparar la metodología utilizada y conocer los resultados, teniendo así un acercamiento a las problemáticas que presentan los gobiernos municipales; además, permite comparar la normatividad estatal de Sinaloa con los avances que se han tenido en Jalisco y analizar si existe una relación respecto a los avances obtenidos en esta materia.

Finalmente, se presenta el caso de estudio local, que aborda el papel de la gestión pública para atender la problemática ambiental en Sinaloa, a cargo de Gámez Cervantes et al. (2021), que examinan la opinión y perspectiva de tres tipos de actores fundamentales en el desarrollo de la política ambiental al norte de Sinaloa: funcionarios, empresarios y académicos. A partir de este estudio, se evidencia la existencia de limitaciones en la gestión pública municipal para atender la problemática socioambiental,

así como la falta de consolidación de instrumentos de política ambiental como el ordenamiento ecológico.

En conclusión, el análisis de la gestión pública desde el campo de las políticas públicas, permite estudiar la implementación del proceso del OEL desde una perspectiva multidimensional, donde confluyen aspectos que van desde el diseño institucional y las capacidades institucionales, hasta la influencia de actores externos, estos últimos, con mayor peso al momento de la toma de decisiones.

2.1.2.2 Vacíos y limitaciones en los estudios revisados. La revisión bibliográfica del apartado anterior, permite identificar algunos vacíos y limitaciones que orientan este estudio y marcan la ruta a seguir. En primer lugar, se encontró que en las investigaciones revisadas sobre gestión pública, políticas públicas y procesos de participación social a nivel municipal, no se aborda de manera específica la problemática político-administrativa en los procesos del OEL, particularmente de Sinaloa, que si bien existen algunos estudios sobre otros municipios, hay un vacío en el contexto estatal.

Ahora bien, la mayoría de la literatura que se encontró se enfoca en el análisis de la primera fase del proceso formal, es decir, la formulación. Y al respecto de esta fase, los esfuerzos de las investigaciones van dirigidos a la elaboración del POEL, específicamente sobre el estudio técnico, que suele hacerse a través de la contratación de consultorías externas; lo cual ha privilegiado una visión técnico-metodológica del instrumento, dejando de lado el análisis sobre la toma de decisiones, asignación de recursos y la conducción administrativa u organizacional del proceso.

Sin embargo, hace falta indagar con mayor profundidad en otros aspectos, como la actuación de las autoridades responsables, junto con el entramado institucional y político-administrativo que conforman la gestión pública municipal del OEL y que representa un punto clave para definir la

conducción de los procesos; procesos que no se han actualizado desde hace 20 años, pues la última única versión oficial del proceso del OEL data del año 2006.

Finalmente, estos vacíos y limitaciones representan un área de oportunidad para orientar el desarrollo del presente estudio, desde una perspectiva del ámbito político-administrativo, centrada en las capacidades institucionales de los gobiernos locales y en los procesos de toma de decisiones que condicionan la implementación y desarrollo del proceso del OEL.

2.1.2.3 Retos identificados en la implementación del proceso de ordenamiento ecológico y vacíos de investigación. La revisión de literatura sobre el ordenamiento ecológico muestra que, a pesar de los avances normativos e institucionales, aún persisten múltiples retos para su implementación efectiva, particularmente en el ámbito local. Entre los desafíos más recurrentes se encuentra la fragmentación sectorial en la planeación territorial, que ha generado un sesgo hacia el enfoque urbano y económico en detrimento del enfoque ambiental (Hernández Santana et al., 2014) (Wong-González, 2009). Este sesgo ha dificultado el impulso de los POEL, generando como resultado un vacío en la planeación territorial, mismo que afecta a la elaboración de los demás instrumentos de planeación, pues al no contar con la información básica del ordenamiento ecológico, la regulación del territorio queda vulnerable ante los intereses sectoriales y dinámicas de desarrollo económico que no incorporan criterios ambientales, derivando en conflictos de competencia y en la minimización del papel de la política ambiental.

Otro reto central es la limitada capacidad institucional de los municipios para gestionar el proceso del POEL. Estudios como el de García Reséndez et al. (2023) señalan que la falta de presupuesto, la carencia de personal capacitado, la inexistencia de unidades administrativas especializadas y la percepción del proceso como excesivamente largo, son factores que obstaculizan su elaboración y

ejecución. Asimismo, el desconocimiento de este instrumento por parte de la ciudadanía y de actores locales clave reduce la demanda social para su implementación y limita la presión política para priorizarlo en la agenda pública (Negrete y Bocco, 2003).

En cuanto a la participación ciudadana, aunque la metodología oficial establece la integración de comités locales como espacios de interacción entre actores, su funcionamiento presenta deficiencias relacionadas con la representatividad de los sectores, la capacitación de sus integrantes, la accesibilidad para participar y la ausencia de mecanismos efectivos de monitoreo y evaluación (PNUD México, 2018). Esto representa el riesgo de que la participación e incidencia real por parte de la sociedad en la toma de decisiones sea reducida y que el proceso participativo pase a ser un mecanismo protocolario. Además, el hecho de que este instrumento no se encuentre actualizado, se identifica la debilidad de enfoques como la gobernanza, que podrían fortalecer los mecanismos de interacción que ya plantea el mismo instrumento.

A nivel territorial, la implementación del POEL enfrenta además la influencia de intereses económicos y políticos contrapuestos, como se evidencia en el caso de la Bahía de Ohuira en Ahome, donde proyectos de alto impacto impulsados por actores externos al ámbito local han generado conflictos con comunidades indígenas y poblaciones locales, retrasando o bloqueando la instrumentación de medidas de ordenamiento (Díaz Gaxiola, 2018). Este tipo de casos evidencia que la implementación del ordenamiento ecológico ha estado condicionada por autoridades gubernamentales; que independiente de las capacidades institucionales que presenten, no se han distinguido por ser neutrales y fungir como instituciones mediadoras entre los sectores que presentan conflictos socioambientales, sino al contrario, han tomado una postura clara y sostenida influenciados por contextos de presión política y económica, dígame a nivel local, estatal y federal.

En cuanto a las limitaciones que representan los vacíos en la investigación, se identifica que gran parte de los estudios se han centrado en el análisis conceptual, normativo e histórico del ordenamiento ecológico, dejando menos exploradas áreas clave como: la efectividad de los gobiernos municipales para impulsar e iniciar el proceso de sus respectivos POEL, el análisis y real funcionamiento de los comités locales de ordenamiento ecológico, la medición de la capacidad institucional municipal para el desarrollo y ejecución de los POEL, así como la influencia de actores y factores políticos, derivados de los ciclos de gobierno y cambios administrativos en la continuidad del proceso de OEL.

En este sentido, los retos estarán en introducir al análisis del proceso del OEL, elementos conceptuales de las capacidades institucionales, bajo la óptica de la nueva gestión pública y las políticas públicas, de tal manera que permitan explicar el papel de la gestión pública municipal para determinar el nivel de influencia que pueden ejercer en la conducción del proceso.

Pero un reto todavía más ambicioso, será el identificar la influencia real de los factores externos a la gestión pública municipal en el desarrollo el OEL (principalmente aquellos que se desarrollan en esferas privadas); en este sentido, los alcances de este estudio estarán limitados a la percepción de las personas entrevistadas y los hallazgos documentados sobre las acciones que reflejan las postura de los actores (de la esfera pública) que intervienen en la toma de decisiones en torno al OEL.

En suma, la literatura revisada permite concluir que el principal reto para el ordenamiento ecológico se encuentra en esferas que se escapan al escrutinio público, como lo son, el ámbito político-administrativo y organizacional de las instituciones, así como la interacción entre la gestión pública municipal y actores externos al proceso, que forman parte de factores contextuales complejos de analizar.

Y por otro lado, la comunidad académica en Sinaloa, tiene una importante tarea, sobre abordar estas temáticas técnica y políticamente complejas del ordenamiento ecológico, tanto a nivel local como regional; principalmente, dado el contexto actual y futuro de las problemáticas socioambientales se avecinan. En este sentido, se requiere fortalecer el campo de la investigación para integrar enfoques interdisciplinarios, análisis empíricos comparativos y metodologías de evaluación que permitan impulsar la mejora continua de este proceso.

2.2 Marco teórico y conceptual

El estudio del ordenamiento ecológico local implica estudiar enfoques teóricos de dos ámbitos distintos: las ciencias ambientales y las ciencias sociales. Por el lado, del ordenamiento ecológico, vinculado a las discusiones teóricas de la crisis ambiental, encuentra sustento teórico en corrientes como la teoría de sistemas socioecológicos, la economía ambiental y la economía ecológica; mientras que su instrumentación se deriva del campo de la planeación, particularmente de la planeación territorial. Asimismo, su implementación depende de los procesos institucionales y administrativos que pueden analizarse desde la gestión pública, las políticas públicas y la gobernanza territorial.

En este sentido, se muestra el marco teórico estructurado en dos ejes principales, el primero aborda las bases teóricas y conceptuales del ordenamiento ecológico, así como su instrumentación mediante la planeación; mientras el segundo, examina las bases conceptuales de la gestión pública y el proceso de las políticas públicas, con la finalidad de identificar las dinámicas institucionales de la gobernanza y su relación con el impulso y desarrollo de los procesos de OEL.

2.2.1 Bases teóricas y conceptuales del ordenamiento ecológico

El ordenamiento ecológico es un instrumento multidisciplinario que sienta sus bases en diversos campos teóricos, y para fines de este trabajo se pone especial énfasis en aquellas teorías que arrojan elementos útiles para la construcción conceptual del instrumento.

Desde el punto de vista epistemológico, se asocia al ordenamiento ecológico con la teoría de sistemas, en tanto que, se analiza el territorio y la naturaleza como un sistema complejo compuesto de varios elementos que se interrelacionan entre sí; como ejemplo, Meadows (2008:2) citado en Preiser et al., (2018) señala que los sistemas naturales comprenden un conjunto de “cosas o partes” interconectadas que producen su propio patrón de comportamiento a lo largo del tiempo, y que deriva en efectos diferentes de las cosas o partes individuales.

Esta concepción del territorio y la naturaleza ha sido estudiada por diversos autores dentro del marco de sistemas socio-ecológicos, término propuesto por Berkes y Folke en 1998, con el objetivo de integrar la dimensión humana y la naturaleza en un solo sistema (Cerón Hernández et al., 2019).

En este sentido, Cerón Hernández et al., (2019) basado en diversos autores explica la definición de sistemas socioecológicos como:

“[...] un sistema complejo y adaptativo en el que distintos componentes culturales, políticos, sociales, económicos, ecológicos y tecnológicos [...] interactúan de manera continua, aportan una visión integral de la complejidad que exige el problema ambiental, [...] y tiende puentes entre las ciencias naturales y sociales [...]” (Cerón Hernández et al., 2019, p. 91).

Dicha definición coincide con las percepciones de Preiser et al., (2018), quienes señalan que este enfoque se ha consolidado como un campo de investigación significativo que permite explorar nuevas

vías de estudio e interacción de los sistemas socioecológicos, como una forma de abordar los desafíos de la sostenibilidad ambiental.

En este sentido, la metodología del ordenamiento ecológico incorpora algunos conceptos derivados de la teoría de sistemas, particularmente aquellos relacionados con los sistemas socioecológicos, los cuales permiten analizar el territorio a partir de análisis sobre las tendencias del deterioro ambiental, la aptitud territorial y las potencialidades de aprovechamiento de los recursos naturales, entre otros. (SEMARNAT, 2006). Con base en estos elementos analíticos, se busca orientar las actividades de la sociedad para lograr la protección del medio ambiente y la regulación del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en la búsqueda de un equilibrio entre los sistemas social y natural. En este punto coincide el enfoque de los sistemas socioecológicos con la finalidad del ordenamiento ecológico.

Por otra parte, también es importante mencionar el análisis del ordenamiento ecológico como instrumento de política ambiental y el campo de estudio teórico que la sustenta. De acuerdo con Sandoval Vázquez (2017), la política ambiental se fue formulando a través de un discurso ecológico-ambiental desde el ámbito internacional, luego del reconocimiento de la crisis ambiental como resultado de las fallas (externalidades) del modelo económico capitalista en la década de los sesentas (Sandoval Vázquez, 2017). En este contexto, surgieron diversas corrientes teóricas con la finalidad de analizar los orígenes y consecuencias de la problemática ambiental, entre las que destacan la economía ambiental y la economía ecológica.

De acuerdo con los postulados de la economía ambiental enmarcada en el pensamiento neoclásico de la economía, se asume que los problemas ambientales representan un problema de cálculo, que no contabilizaba los costos de la contaminación ni el valor de los recursos naturales,

situación que se resuelve a partir de instrumentos que permitan corregir los procedimientos mercantiles, a fin de internalizar los efectos no deseados (Valdivielso Navarro, 1999).

En contraparte, surge la corriente teórica de la economía ecológica, evidencia que las premisas de la economía ambiental son erróneas, e introduce la idea del *ecosistema*, como un sistema complejo conformado por elementos bióticos y abióticos relacionados entre sí, donde cada elemento cumple una función dentro de un conjunto; esta idea, se traduce en que ante el daño o falta de cualquiera de las partes del conjunto, sería imposible la reproducción o restitución del ecosistema tal como existe en el mundo natural, por lo que cualquier modificación en el ecosistema natural pone en riesgo el equilibrio de la naturaleza, y de la biósfera en su conjunto (Valdivielso Navarro, 1999).

Esta concepción del ecosistema, conduce a la noción de la sustentabilidad, cuyo significado se basa en considerar la capacidad de carga del ecosistema y las necesidades de las generaciones futuras para distribución equitativa de los beneficios económicos que permitan cubrir las necesidades básicas de la sociedad actual (Valdivielso Navarro, 1999).

En suma, el análisis del discurso ecológico-ambiental desarrollado por Sandoval Vázquez (2017) permite comprender cómo a nivel mundial, los organismos internacionales han impulsado políticas y estrategias para atender la problemática ambiental sin cuestionar de fondo los fundamentos teóricos del modelo económico capitalista y neoliberal. Estas estrategias se han articulado a través de instrumentos de gestión ambiental e instrumentos de planeación, los cuales han sido presentados como soluciones compatibles con el crecimiento económico.

2.2.1.1 Principios teóricos y corrientes de la planeación.

Los estudios sobre la teoría de la planeación son recientes y, a la vez complejos, debido a que esta se compone de los elementos proveniente de diversas disciplinas, que se han ido integrando conforme el

campo ha ido evolucionando. En este sentido, Fainstein y DeFilippis (2016) explican la existencia de dos enfoques principales, por un lado está el explicativo, que parte del análisis de las prácticas existentes; y por otro, está el normativo, que se basa en la elaboración de teorías para transformar las prácticas de la planeación.

A partir de ello, se presenta el clásico debate de la teoría y la práctica, que a decir de los autores, se traslada al ámbito profesional y académico; y aunque es un debate que continuará, su análisis permite enriquecer la comprensión sobre el papel que puede desempeñar la planeación en los procesos de desarrollo en el territorio.

Para ello, es preciso retomar algunos supuestos de las corrientes teóricas que resultan útiles para comprender el marco analítico en el que se diseñan los instrumentos de intervención pública sobre el territorio, así como las condiciones que inciden en su implementación.

Los primeros elementos se desprenden del enfoque racional de la planeación, de carácter tecnocrático, cuya premisa central es que los problemas públicos sean abordados mediante procesos sistemáticos y secuenciales, sustentados en el conocimiento técnico especializado. En este sentido, James Scott citado en (Fainstein y DeFilippis, 2016) señala que la planeación racional privilegia la eficiencia y el enfoque basado en resultados en la toma de decisiones, una racionalidad que tiende a simplificar la complejidad social y territorial con el fin de hacerla administrable mediante la intervención estatal.

En el caso del ordenamiento ecológico, entendido como instrumento de planeación, esta lógica se refleja en el diseño de la estructura metodológica estandarizada del proceso, así como en la elaboración de estudios técnicos orientados a la regulación del uso del territorio con base en criterios ambientales. Sin embargo, también se advierte que en términos de racionalidad también existen

limitaciones, principalmente en el ámbito local; es decir, un diseño que presenta una rigidez metodológica y normativa, por mucho sustento racional que tenga, no facilita su adaptación en contextos particulares, teniendo en cuenta que las capacidades institucionales varían de un municipio a otro, y que por lo tanto, el éxito de su implementación es difícil de predecir.

Estas limitaciones, fueron observadas desde el enfoque de la planeación pluralista, a partir de la cual, Paul Davidoff citado en (Fainstein y DeFilippis, 2016) cuestiona la supuesta neutralidad del conocimiento técnico y destaca la existencia de diferentes intereses en el territorio; por lo que su aporte permite reconocer que la planeación debe considerar la pluralidad de múltiples actores sociales y promover su participación activa en los procesos de toma de decisiones, principalmente, de los grupos que histórica o tradicionalmente han sido excluidos.

En el contexto del ordenamiento ecológico local, este enfoque permite analizar el papel de la participación social en los talleres que forman parte de la elaboración del estudio técnico, así como en los mecanismos de consulta pública y consulta indígena (de reciente incorporación) los cuales, buscan integrar los saberes locales y posibilitar la incidencia de diversos intereses que se manifiestan en el territorio. Aunque en la práctica, no se garantiza que dicha participación sea realmente efectiva, tanto por el riesgo de la simulación, como también por falta de una cultura participativa de la ciudadanía.

Por otra parte, está la planeación colaborativa, que también incorpora aspectos de la dinámica participativa, pero bajo un enfoque institucional. En este sentido Healey (2003), plantea que la planeación colaborativa se entiende como:

[...] una actividad de gobernanza que ocurre en entornos institucionales complejos y dinámicos, moldeados por fuerzas económicas, sociales y ambientales más amplias que estructuran, pero no determinan, las interacciones específicas. (Healey, 2003, p. 104).

Esta definición que vincula la planeación colaborativa con la gobernanza, permite considerar al proceso del OEL, como un ejemplo de este enfoque, pues incorpora elementos como el entorno institucional, las dinámicas de interacción entre los actores y el contexto en que se desarrolla.

Finalmente, este enfoque resulta particularmente útil para analizar la dimensión relacional del proceso del OEL, es decir, la forma en que interactúan las instituciones gubernamentales, los actores sociales y otros sectores en la formulación e implementación del POEL, bajo un esquema que implica procesos de decisión, conflicto y negociación. Esta complejidad se acentúa en el ámbito territorial, donde la planeación se traduce en la regulación del uso del suelo y la organización del espacio.

De esta manera, la planeación territorial constituye una expresión concreta de estos enfoques, en la que se enmarca el ordenamiento ecológico local como instrumento de política pública orientado a la gestión del territorio.

2.2.1.2 Planeación territorial y su relación con el ordenamiento ecológico. El análisis del discurso ecológico-ambiental desarrollado por Sandoval Vázquez (2017) permite comprender cómo, a nivel mundial, los organismos internacionales han impulsado políticas y estrategias para atender la problemática ambiental sin cuestionar de fondo los fundamentos del modelo económico capitalista y neoliberal. Estas estrategias se han articulado a través de instrumentos de gestión ambiental y de planeación territorial, los cuales han sido presentados como soluciones compatibles con el crecimiento económico.

En este sentido, se llevó a cabo la primera reunión internacional que abordó la crisis ecológica en Founex, Suiza, donde se elaboró el Informe Founex (1971); en este documento se reconoció que las externalidades económicas derivadas del modelo de desarrollo estaban provocando desequilibrios ecológicos. Sin embargo, no se propusieron medidas limitativas, sino que se acordó continuar

manteniendo el crecimiento económico, pero asignando al Estado-nación un papel central en la prevención de la contaminación, la promoción de políticas ambientales y la administración y control de los recursos naturales.

Esta perspectiva se mantuvo en cumbres posteriores, como la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), de la que derivó el Informe Brundtland, documento que propone la compatibilidad entre desarrollo económico y conservación ambiental, donde además se introdujo la noción de internalizar los costos ecológicos del sistema de producción y consumo capitalista, apoyándose en la ecología científica para legitimar las estrategias de acción. Si bien, se continuó con la lógica de la economía ambiental, también incorporó una dimensión social y política que permitió vincular el discurso ambiental con elementos propios de la ecología política, etapa relevante en la reconfiguración de la planeación territorial al integrarse como una herramienta para alcanzar el desarrollo sustentable, posteriormente denominado desarrollo sostenible.

Bajo este análisis, se observa que las corrientes teóricas de la economía ambiental, la economía ecológica y la ecología política se encuentran inmersas en la formulación de estrategias internacionales que, posteriormente, han sido incorporadas a la planeación territorial y al ordenamiento del territorio.

En este contexto, el ordenamiento territorial se consolida como una política pública de carácter transversal, cuyo objetivo es planificar el uso del espacio y coordinar actividades humanas de forma equilibrada y compatible con los objetivos de sostenibilidad, cohesión territorial y competitividad (Hildenbrand Scheid, 2016) citado en (Massiris Cabeza, 2005). Su finalidad es garantizar un uso racional del territorio, superando las limitaciones de las políticas sectoriales fragmentadas y ofreciendo un marco de referencia territorial a las demás políticas públicas.

Los planes para la ordenación del territorio (incluido el POEL), son los principales instrumentos de esta política, operan sobre tres sistemas fundamentales: el sistema de ciudades, el sistema de articulación territorial y el sistema físico-ambiental, integrando tanto el desarrollo económico como la protección de los recursos naturales y del patrimonio cultural (Massiris Cabeza, 2012). Desde esta perspectiva, el ordenamiento ecológico se constituye como una política ambiental sectorial y, a la vez, una variante especializada del ordenamiento territorial, orientada específicamente a la gestión y regulación de los usos del suelo y de las actividades productivas fuera de los centros de población, con el objetivo de alcanzar un desarrollo territorial sostenible.

Finalmente, la implementación de la planeación territorial implica trasladar los principios y objetivos generales del ordenamiento territorial, al ámbito ambiental, integrando la conservación de los ecosistemas y el uso sustentable de los recursos en la planificación del territorio.

2.2.1.3 Definición operativa de ordenamiento ecológico. Cabe aclarar que aunque existe una definición legal del ordenamiento ecológico en la normatividad mexicana, para términos de este estudio fue necesario precisar el abordaje desde el campo de la planeación territorial para considerar el enfoque participativo desde la gestión pública; por lo que se define al ordenamiento ecológico como el instrumento de política ambiental y planeación territorial participativa que busca regular e inducir el uso del suelo y las actividades productivas, basado en criterios socioecológicos con el fin de lograr la protección del medio ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

En este sentido, el ordenamiento ecológico se aborda como un proceso de planeación que implica la toma de decisiones públicas, la interacción entre actores y la coordinación institucional para su

formulación e implementación a cargo de la gestión pública; lo que lo sitúa en el ámbito de las políticas públicas, lo que hace necesario incorporar los enfoques analíticos propios para su estudio.

2.2.2 Bases teóricas y conceptuales de la Gestión Pública

La gestión pública, como campo de estudio de carácter interdisciplinario se encuentra fundamentada en diversas teorías y conceptos que permiten comprender los procesos administrativos, políticos e institucionales mediante los cuáles se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas orientadas a la atención de problemas públicos.

En este sentido, el ordenamiento ecológico local es considerado, en el presente trabajo de investigación, como un instrumento de política pública mediante el cual se busca orientar la atención a la problemática ambiental asociada al cambio climático y sus implicaciones a nivel local.

Por lo tanto, se aborda el estudio del proceso de políticas públicas y los elementos que conforman su análisis en las diferentes fases que lo integran. No obstante, para el caso particular del OEL, resulta necesario incorporar el análisis de la gobernanza policéntrica, debido a la pluralidad de actores que inciden en el desarrollo de dicho proceso.

2.2.2.1 Estudio del proceso de las políticas públicas. El campo de estudio de las políticas públicas como disciplina de las ciencias políticas, busca comprender la forma en que los gobiernos toman decisiones respecto a la definición, diseño e implementación de acciones orientadas a atender problemas públicos; es decir, analizar el proceso de toma de decisiones de política pública (policy decision-making process). Hasta ese momento, estos aspectos no habían sido abordados de manera sistemática por las ciencias sociales, lo que dio lugar al surgimiento de la disciplina de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2013).

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2013), la disciplina emergente tenía dos objetivos principales. En primer lugar, *comprender* las políticas públicas, es decir, explicar cómo se elaboran y qué factores influyen en su contenido. En segundo lugar, *estudiar* las políticas públicas, analizando los métodos y resultados del conocimiento técnico-científico que sustenta su formulación y busca asegurar su eficacia.

En este sentido, Aguilar Villanueva (2013) define a las políticas públicas como “un plan específico de acción, limitado y orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social determinadas” (Aguilar Villanueva, 2013, p. 182).

Sin embargo, diversos estudios han señalado que las políticas públicas no pueden entenderse únicamente como productos técnicos o racionales de la administración pública. Por el contrario, también son el resultado de dinámicas políticas y de la interacción entre actores que buscan influir en las decisiones gubernamentales (Hill y Hupe, 2006) citado en (Massardier y Ugalde, 2023).

Desde esta perspectiva, el análisis del proceso de políticas públicas cuestiona el denominado “modelo simple de solución de problemas”, el cual asume que los gobiernos identifican problemas y aplican soluciones técnicas sin considerar el elemento político; pues en la práctica, la elaboración y aplicación de las políticas públicas se desarrolla en contextos complejos donde intervienen múltiples actores, intereses y recursos, lo que implica que las decisiones públicas no pueden reducirse a un mero asunto técnico (Massardier y Ugalde, 2023).

En este sentido, se precisa que la ejecución de una política pública como el ordenamiento ecológico tiene más implicaciones que las cuestiones técnicas-administrativas, de ahí la importancia de concebir a la gestión pública dentro de un marco institucional que involucra funcionarios públicos, infraestructura, normatividad y otros factores que determinan el tipo y nivel de capacidad política

institucional dependiente del lugar que ocupen o influencia que se tenga dentro de la toma de decisiones formales e informales, en cuanto al desarrollo del proceso.

En este marco, Massardier y Ugalde (2023) señalan que el análisis del proceso de políticas públicas constituye una subdisciplina con derecho propio, cuyo objetivo es comprender las dinámicas que explican por qué algunas políticas logran implementarse con éxito mientras que otras no alcanzan los resultados esperados. En palabras de los autores, este enfoque permite desarrollar explicaciones sobre “las razones por las que algunas actividades destinadas a la elaboración de las políticas logran concretar su objetivo y otras no” (Massardier y Ugalde, 2023, p. 24).

Este planteamiento resulta particularmente relevante para el presente estudio, ya que permite analizar las condiciones que explican por qué algunos municipios de Sinaloa lograron desarrollar su Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL), mientras que otros no lograron concretarlo, a pesar de compartir marcos normativos e institucionales similares.

En relación con las condiciones que permiten el posicionamiento del POEL como prioridad en la agenda de los gobiernos municipales, resulta necesario analizar el proceso de incorporación de los problemas públicos en la agenda gubernamental. Este proceso conocido como *formación de la agenda* se define como “el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública” (Aguilar Villanueva, 2007b, 30). En este sentido, Aguilar Villanueva (2007b) señala que la formación de la agenda es un momento clave, teniendo en cuenta la limitada capacidad de atención de los gobiernos y la necesidad de definir los problemas públicos, como construcciones sociales que requieren ser delimitadas para su atención.

De acuerdo con Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984) citado en (Aguilar Villanueva, 2007b, 32) existen dos tipos de agendas:

Agenda sistémica o pública: incluye todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y que se encuentran dentro de la jurisdicción del gobierno.

Agenda institucional o gubernamental: está compuesta por los asuntos aceptados explícitamente para su consideración activa por parte de quienes toman decisiones.

Esta distinción permite establecer un vínculo entre el proceso de políticas públicas y la gestión pública, particularmente en la fase de formación de la agenda. En este contexto, la gestión pública desempeña un papel decisivo para determinar qué problemáticas logran escalar desde la agenda pública hacia la agenda institucional y cuáles, por el contrario, quedan fuera de la acción gubernamental. Por ello, este momento del proceso se convierte en un indicador relevante de la capacidad institucional de los gobiernos para identificar, priorizar y atender los problemas públicos.

Ahora bien, existen diversas condiciones o circunstancias que se configuran para hacer posible que cierta problemática, escale por encima de otras prioridades, uno de los ejemplos más claros son conocidas como las “ventanas de oportunidad” que se presentan en momentos específicos, cuando se incrementa la posibilidad de brindarle atención a determinado asunto. Dichas oportunidades se asocian con los intereses políticos y los ciclos electorales, que son momentos en los que las autoridades buscan llevarse el crédito. (Massardier y Ugalde, 2023). Y en medida del impacto que tengan estos asuntos en la opinión pública, será el tipo y nivel de atención que les asignen los gobiernos; en este sentido, instrumentos técnicos como el POEL, suelen ser menos populares por la complejidad que representan y en muchos de los casos, porque la sociedad los desconoce.

En suma, la gestión del ordenamiento ecológico implica la responsabilidad de los municipios de contar con capacidades institucionales de carácter político, que les permitan dar seguimiento a los

asuntos públicos y demandas con los actores sociales; por lo que este enfoque por sí solo resulta insuficiente para explicar la complejidad de la acción pública y otros factores externos, por lo que se incorpora el estudio de la gobernanza como un marco analítico complementario que permite comprender las formas de interacción, coordinación y negociación entre los diferentes actores.

2.2.2.3 Gobernanza y pluralidad de actores en las políticas públicas.

El análisis del proceso de las políticas públicas ha evolucionado desde enfoques centrados exclusivamente en la toma de decisiones gubernamentales hacia perspectivas que reconocen la participación de múltiples actores en la definición, formulación e implementación de las políticas. En este sentido, el concepto de gobernanza ha cobrado relevancia para explicar las dinámicas de interacción entre actores públicos, privados y sociales en la gestión de los asuntos públicos.

La gobernanza, se define como los procesos de coordinación e interacción entre diversos actores que participan en la toma de decisiones colectivas (Healey, 2003, p. 104), superando la visión tradicional que atribuía al Estado un papel exclusivo en la conducción de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2013). Desde esta perspectiva, la acción pública se configura a partir de la interacción entre las diversas instituciones gubernamentales, organizaciones sociales, actores representantes de los sectores productivos y expertos técnicos, quienes intervienen con distintos recursos, intereses y capacidades en los procesos de decisión.

En este marco, se presentan diversos modelos para el estudio de la gobernanza, siendo uno de ellos el de las redes de políticas públicas, enfoque que se centra en analizar cómo la estructura de las redes influye en la capacidad de los actores para participar en la agenda política, influir en la formulación de políticas y coordinar acciones para la atención de problemas públicos.

Las redes de políticas públicas se conforman a partir de la interacción entre actores que comparten intereses, recursos o responsabilidades en torno a un determinado problema público. Estas redes pueden incluir dependencias gubernamentales de distintos niveles, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, empresas privadas y expertos técnicos, quienes participan en distintos momentos del proceso de política pública (Zurbriggen, 2011).

Otro enfoque relevante para el análisis de la gobernanza es el Modelo de Advocacy Coalition Framework (ACF) de Paul Sabatier, que analiza la forma en que los actores se agrupan en coaliciones de defensa, las cuales se organizan en torno a sistemas de creencias compartidas y buscan influir en la orientación de las políticas públicas (Martínez Hernández, 2021), (Massardier y Ugalde, 2023). Desde esta perspectiva, los procesos de política pública se caracterizan por la competencia y cooperación entre distintas coaliciones que intentan posicionar sus intereses y visiones dentro del proceso de toma de decisiones.

Estos enfoques permiten comprender que las políticas públicas no se producen únicamente a partir de decisiones jerárquicas del gobierno, sino mediante procesos de interacción complejos entre múltiples actores que operan en diferentes niveles institucionales. En el caso del ordenamiento ecológico local, la gobernanza se expresa en la participación de diversos actores dentro del proceso de planeación territorial, particularmente a través del Comité Local de Ordenamiento Ecológico, espacio en el que convergen representantes de distintos sectores sociales, productivos y gubernamentales. Este órgano funciona como un mecanismo de coordinación y deliberación que permite integrar diferentes perspectivas técnicas, políticas y sociales en la toma de decisiones relacionadas con la gestión del territorio.

Bajo este contexto, el análisis del proceso de implementación de las políticas públicas permite identificar los actores, dinámicas y las capacidades institucionales que intervienen en el desarrollo y efectividad del proceso del OEL, para comprender de manera más integral su operación en el ámbito municipal.

2.2.2.2 Integración del enfoque de la gestión pública. Además de comprender el proceso de formulación de las políticas públicas, resulta necesario analizar el papel que desempeña la gestión pública en la conducción de dicho proceso. Desde esta perspectiva, algunos enfoques provenientes de la denominada “escuela de negocios” en la administración pública reconocen el sistema político en el que opera la gestión pública. Este enfoque no busca transformar dicho sistema, sino mejorar la gestión para fortalecer el funcionamiento de la democracia (Levine, 1983) citado en (Villoria-Mendieta, 2019).

En esta línea, Rainey (1993) citado en Villoria-Mendieta (2019), identifica tres aspectos fundamentales para el estudio de la gestión pública. En primer lugar, la necesidad de identificar las diferencias entre los distintos tipos de organizaciones públicas y los perfiles de los gestores, con el fin de evitar generalizaciones erróneas sobre el funcionamiento del sector público. En segundo lugar, el análisis del componente político de la gestión pública, considerando el contexto institucional, las relaciones de poder y el grado de autonomía con el que operan los gestores públicos. Finalmente, se destaca la importancia de precisar los conceptos y categorías analíticas utilizadas en el estudio de las organizaciones públicas, debido a la ambigüedad que caracteriza muchos de los términos empleados en este campo.

Estos elementos pueden observarse a lo largo de las distintas fases del proceso de políticas públicas, en las cuales la gestión pública desempeña un papel central para articular la interacción entre actores, recursos e instituciones. En este sentido, para ello (Perry, 1993) citado en (Villoria Mendieta,

2019, 163), señala seis habilidades clave: habilidades técnicas especializadas; habilidades humanas; habilidades conceptuales (que permiten desarrollar una visión contextual y holística); habilidades intrapersonales y éticas; la responsabilidad ante las instituciones democráticas y la habilidad para centrarse en la búsqueda de resultados.

Por otro lado, Villoria Mendieta (2019) subraya la diferencia entre el sujeto que estudia la teoría de la gestión pública y el que analiza la teoría de la administración pública. En el enfoque tradicional de análisis de políticas, este sujeto corresponde al alto cargo o gobernante encargado de la toma de decisiones, -cabe señalar en este punto, que tratándose de dicha enfoque tradicional, el estudio de la gestión pública implicada en el ordenamiento ecológico recaería en el sujeto que ocupa el cargo de director de la unidad administrativa de gobierno encargada, generalmente bajo el nombre de medio ambiente o ecología- sin embargo, visto desde un enfoque postdecisionista según (Bardach, 1977) citado en (Villoria-Mendieta, 2019) el objetivo es ofrecer consejos prácticos a los actores políticos y sociales implicados en la implementación.

Por lo tanto, a partir de lo anterior y en correspondencia al análisis de la gestión pública, se amplía el número de sujetos, pues abarca a todos los actores implicados. Esto incluye, no sólo a los funcionarios públicos de la unidad administrativa de gobierno responsable del POEL, sino a los diversos actores que involucra también el comité local de ordenamiento ecológico, pues ellos también están implicados en la toma de decisiones, pudiendo ser desde perspectivas técnicas o políticas.

Además, más allá de los actores involucrados directamente en el proceso, Moore (1995) citado en (Villoria-Mendieta, 2019) señala que el secreto para llevar a la gestión pública a un máximo potencial, implica concebir el contexto institucional y político, es decir, amplía el alcance de lo que significa el sujeto: “por gestor público él entiende los cargos electos, los asesores de los cargos electos, los

funcionarios de rango superior, los funcionarios de rango medio, los controladores externos de la Administración –como diputados y jueces–, los líderes de grupos de interés y los empresarios que trabajan para el sector público (1998: 23)” Moore (1995) citado en (Villoria-Mendieta, 2019, 164).

Esta perspectiva resulta particularmente relevante para el análisis del proceso de ordenamiento ecológico local, ya que la gestión de este instrumento no depende exclusivamente de los funcionarios responsables de la unidad administrativa encargada del área ambiental, sino que involucra a diversos actores que participan en el comité local de ordenamiento ecológico y en otros espacios de decisión. En consecuencia, el estudio de la gestión pública del ordenamiento ecológico requiere considerar la interacción entre estos actores y las capacidades institucionales que permiten impulsar o limitar la implementación de este instrumento de política ambiental.

2.2.2.3 Definición operativa de gestión pública. En esta investigación, la gestión pública se concibe como un entramado institucional que estructura la acción gubernamental, conformado por la unidad administrativa (que incluye recursos humanos, materiales, infraestructura y organización jerárquica), así como por los mecanismos de coordinación (intra e interinstitucional en los tres niveles de gobierno), todo ello enmarcado en un sistema normativo que define sus funciones y atribuciones.

El funcionamiento de este entramado se encuentra condicionado por el nivel de capacidad institucional, entendida como el conjunto de condiciones que permiten a las organizaciones públicas operar de manera efectiva. Dicha capacidad no depende de un solo elemento, sino que resulta de la interacción entre recursos, estructuras, habilidades y dinámicas organizacionales.

Este análisis corresponde a la dimensión interna de la gestión pública, centrada en las condiciones organizacionales y operativas de las instituciones, la cual se complementa con una dimensión externa vinculada a la interacción con actores, contextos políticos y dinámicas de gobernanza.

En el caso específico del ordenamiento ecológico local, la gestión pública adquiere un papel fundamental, ya que es a través de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales que se impulsa la elaboración, coordinación e implementación de este instrumento de política ambiental. En este contexto, el análisis de la gestión pública permite identificar las condiciones institucionales, organizacionales y políticas que influyen en la capacidad de los gobiernos locales para conducir el proceso de ordenamiento ecológico del territorio.

2.2.3 Síntesis e integración teórica

El abordaje teórico realizado en esta investigación se estructuró a partir de dos conceptos rectores: el ordenamiento ecológico y la gestión pública. Cada uno de ellos se integra por principios y postulados de diversas corrientes y disciplinas, por lo que fue necesario explorar aquellas que permitieran explicar el fenómeno de la implementación del proceso de ordenamiento ecológico desde el enfoque de la gestión pública. En la figura 1, puede observarse la configuración de los diversos campos teóricos que se utilizaron para este análisis.

En cuanto al ordenamiento ecológico, este es concebido de manera oficial, como un instrumento de política ambiental, lo que llevó a la búsqueda de las bases conceptuales que explican su razón de ser; esta línea lleva al análisis de la problemática ambiental, cuyo estudio es abordado principalmente por la teoría de la economía ambiental, economía ecológica y la ecología política, que a su vez brindan sustento a la política ambiental del desarrollo sustentable.

Si bien estas bases permiten comprender la utilidad del instrumento, por la cual, algunos países lo han adoptado como política pública; resultan insuficientes para comprender su composición. En este sentido, se recurre a la teoría de sistemas, específicamente a los sistemas socioecológicos, que estudia la complejidad de los ecosistemas en su relación con la sociedad.

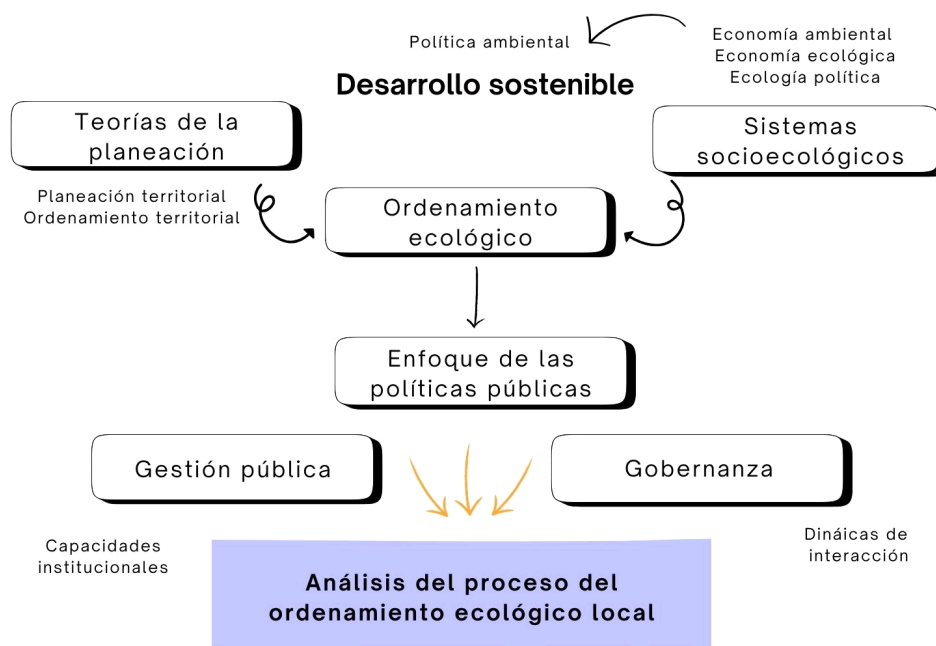
Finalmente, un aspecto importante que se escapa del concepto oficial del ordenamiento ecológico es la planeación territorial, el cual va implícito, ya que el diseño metodológico de este instrumento implica su operación a través de un proceso de planeación que regula el territorio. Esto lleva a profundizar en la teoría de la planeación y específicamente de la planeación territorial, para comprender el funcionamiento del proceso del OEL.

Por otra parte, el abordaje teórico de la gestión pública, se analiza desde el enfoque de las políticas públicas, del cual resultó de utilidad la subdisciplina del análisis de los procesos de políticas públicas para considerar las dimensiones políticas y sociales que intervienen en la implementación de la acción pública, más allá del enfoque técnico-administrativo.

Asimismo, para el análisis del entramado institucional que compone la gestión pública del OEL, se realizó a partir de la concepción de las capacidades institucionales que se desarrollan en el marco de la de la nueva gestión pública para explicar su desempeño. De manera complementaria, se abordaron algunos aspectos de la gobernanza para explicar la interacción entre los actores gubernamentales y los actores sociales para explicar la dimensión externa del proceso.

Figura 1

Esquema conceptual de la integración teórica



Nota. Elaboración propia

La integración de estos dos conceptos se materializa en el análisis del proceso del OEL, donde la gestión pública se aborda desde las capacidades institucionales de los gobiernos para desarrollar todo el entramado institucional que se encargará de su implementación, así como del papel que ocupan con respecto a los resultados de obtenidos, sean estos favorables o no. Pero, como se advierte, el curso del proceso no se determina únicamente por el desempeño de la gestión pública, por eso el enfoque de la gobernanza, sirve para comprender cómo se configuran estas relaciones de poder y la influencia que pueden tener en el desarrollo y efectividad del OEL.

De esta manera, la interacción entre la gestión pública y el ordenamiento ecológico no solo define el marco conceptual del presente estudio, sino que también configura el núcleo de las

dimensiones analíticas a partir de las cuales se examina el proceso de ordenamiento ecológico local. Estas dimensiones —jurídico-normativa, técnico-administrativa y político-social— constituyen la base para la construcción de las categorías y subcategorías de análisis que permiten evaluar el desarrollo y la efectividad de la gestión del ordenamiento ecológico en el ámbito municipal.

Capítulo III. Metodología de la investigación

Este capítulo presenta el diseño del marco metodológico que orienta la investigación titulada "Gestión pública del proceso de Ordenamiento Ecológico Local en Sinaloa. Estudio de caso múltiple: Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán (2021-2024)".

La finalidad de este apartado es explicar las decisiones metodológicas que fundamentan la filosofía de esta investigación, es decir, el paradigma de investigación, tipo de razonamiento y el método de investigación elegido; aunado a ello, se establecen los alcances, el perfil temporal de este estudio y el diseño de la muestra, a partir de la cuál, se decidió optar por un caso de estudio múltiple. Finalmente se presenta el protocolo de recolección de datos y el análisis de la información.

3.1 Paradigma, razonamiento y método de la investigación

3.1.1 Paradigma de la investigación

Referente al tipo de paradigma en el que se enmarca este estudio, existen diversas formas de abordar metodológicamente una investigación, según los estudios de Ramos (2015), señala cuatro paradigmas: el positivismo, el post-positivismo, la teoría crítica y el constructivismo; y a su vez, relaciona a dichos paradigmas con el enfoque de investigación cuantitativo (para los dos primeros) y cualitativo (los dos últimos).

Para términos de este trabajo, se identifica una mayor afinidad con el enfoque de investigación cualitativo y los paradigmas de la teoría crítica y del constructivismo. El primer paradigma se caracteriza por una visión ontológica que interpreta la realidad desde un realismo histórico, entendido como un conjunto de factores relacionados con lo social, político, cultural, económico, étnico, el rol de género, entre otros, según Guba y Lincoln (2002) citado en (Ramos, 2015, p.13). Por su parte, el constructivismo

se enfoca en cómo los individuos construyen diversos significados dentro de marcos de referencia interpretativos o contextos, basados en la historicidad y en lo cultural, según Gergen (2007) citado en (Ramos, 2015, p.14).

En este sentido, partiendo de los objetivos aquí planteados, que buscan conocer la influencia que ha tenido la gestión pública en el desarrollo y efectividad del proceso de OEL, la presente investigación se posiciona desde una perspectiva epistemológica interpretativa, ya que el objetivo no es medir una realidad objetiva, sino comprender e interpretar los significados, las dinámicas y las realidades socialmente construidas por los actores involucrados en la gestión del OEL.

Por lo tanto, más que adherirse de manera estricta a un paradigma, el enfoque se centra en desarrollar un análisis crítico-constructivo que cuestione las versiones oficiales y explique cómo los diferentes actores, con sus intereses y percepciones, han moldeado el proceso y sus resultados en cada municipio estudiado.

1.2 Razonamiento de la investigación

Para definir el método de investigación que se utilizó en este trabajo, fue necesario establecer primero el tipo de razonamiento que lo sustenta. De acuerdo con Dávila Newman (2006), existen cinco fuentes de razonamiento: la experiencia, la autoridad, el razonamiento deductivo, el razonamiento inductivo y el método científico. Según la naturaleza de este estudio, es posible retomar elementos de distintos tipos de razonamiento.

No obstante, el razonamiento central adoptado es de carácter inductivo, ya que el interés principal radica en construir conocimiento a partir de la observación y el análisis detallado de casos representativos de la problemática estudiada. Si bien la experiencia previa adquirida como funcionaria pública permitió formular criterios iniciales para la definición de preguntas y objetivos de investigación,

el propósito no es comprobar una hipótesis formal, sino interpretar las perspectivas y significados de los sujetos que han formado parte del proceso de OEL.

De tal manera, la evidencia empírica combinada con el análisis específico de cada caso de estudio, permitire comprender en profundidad los detalles de la implementación del citado proceso. En este sentido, el enfoque inductivo, es coherente con la perspectiva interpretativa y propicia que los actores construyan narrativas a partir de sus experiencias, lo que facilita el acceso a información no oficial; es decir, aquella que no queda registrada en los documentos formales, pero que aporta una comprensión más completa y contextualizada del fenómeno de estudio.

3.1.3 Método de la investigación

En concordancia con la identificación del paradigma de investigación interpretativo y el razonamiento inductivo, se determina que el método de investigación más adecuado para llevar a cabo es el estudio de caso. Esta estrategia metodológica es especialmente pertinente en el ámbito de las ciencias sociales, ya que permite el uso de diversas técnicas y fuentes de información. Entre ellas se incluyen el análisis de archivos y documentos, entrevistas, y la observación directa de los participantes y del entorno en el que se desarrolla el fenómeno; por lo que, además de obtener información verbal, también permite conocer la conducta de las personas involucradas en dicho estudio (Martínez Carazo, 2006).

El enfoque cualitativo permite recuperar las experiencias, narrativas y perspectivas de los diversos actores que han participado en los procesos del OEL. Entre ellos se incluyen funcionarios públicos desde el nivel de auxiliar de oficina, jefes de departamento y directores de la unidad administrativa responsable del área ambiental; así como, cuando sea pertinente, personal de áreas complementarias relevantes, como jurídico, inspección y vigilancia, planeación, entre otras. La selección

de estos informantes se fundamenta en su experiencia directa en la toma de decisiones, coordinación o ejecución de acciones vinculadas con el OEL.

Por otra parte, existen diversos actores (de los sectores gubernamental, productivo, social y académico) que de igual forma pueden fungir como promotores o detractores del impulso al ordenamiento ecológico; dicha información se espera conocer por medio de las entrevistas.

Este análisis trató las entrevistas y los documentos como insumos complementarios, ya que se realizó un proceso de triangulación en el que las narrativas de los actores se contrastaron con la información documental y con las categorías de análisis definidas en el marco metodológico. Este cruce permitió identificar coincidencias, divergencias y matices, aportando solidez y profundidad a la interpretación.

Este tipo de información resultó clave para comprender las formas de interacción, los conflictos, los acuerdos institucionales, los obstáculos enfrentados y logros obtenidos, aspectos que la metodología cualitativa lograría captar de manera más óptima. En concordancia, se utilizaron técnicas como la entrevista semiestructurada y el análisis documental, a partir de las cuáles, se construyó una visión integral y situada en el contexto de los procesos de OEL, desde la perspectiva de cada una de las unidades de análisis.

En este sentido, Martínez Carazo (2006) señala que el enfoque metodológico cualitativo hace posible la generación de teorías partiendo de las observaciones de la realidad, haciendo uso del método inductivo para la observación, descripción, reflexión y análisis, que permita la explicación del fenómeno estudiado (Martínez Carazo, 2006). Por lo que resulta pertinente para estudiar este fenómeno, que cuenta con características complejas y dinámicas por la multiplicidad de actores que intervienen, además

del contexto socio histórico, que va más allá del origen y la reglamentación de esta política pública en México.

Dicha complejidad, implica reconocer que este fenómeno debe ser abordado desde una lógica de pensamiento epistémico donde su función es plantearse problemas a partir de las observaciones, pero no reducirse a ellas, sino estudiarse a profundidad para reconocer las potencialidades ocultas, y contribuir con ello a la construcción del conocimiento. (Zemelman M., 2021). Lo anterior, refuerza la idea de que el estudio de caso es el método de investigación idóneo para desarrollar este trabajo.

3.2. Alcance de la investigación

El alcance de investigación de este trabajo es predominantemente explicativo, esto, en relación con el objetivo general de investigación planteado, que pretende explicar las causas que influyen en la gestión pública municipal para el desarrollo y efectividad del proceso de OEL, partiendo de tres aspectos relacionados con los objetivos específicos, que son: la estructura institucional, las capacidades institucionales y el papel de los actores involucrados; y, a partir de ello, explicar cómo estos aspectos se traducen en ciertos resultados u obstáculos en las distintas fases del OEL, y que terminan influyendo en su desarrollo y efectividad.

Sin embargo, el estudio también incorpora un componente exploratorio, ya que se aborda el estudio de la gestión pública en un campo de análisis poco estudiado, como lo es el OEL; que si bien, ambos temas se han abordado ampliamente por separado, se encontraron pocos hallazgos que estudian estos dos temas en conjunto.

Por otra parte, se tiene que a nivel internacional, el ordenamiento ecológico como política pública ha sido escasamente estudiado, dado que su aplicación sectorial (ordenamiento territorial y desarrollo urbano por un lado, y ordenamiento ecológico por otro) es una característica particular de

México. Mientras que a nivel nacional, sí existen estudios que evalúan los programas de ordenamiento ecológico, pero son pocos los que analizan de manera específica el papel de la gestión pública, y aún menos desde la escala municipal. En el caso del estado de Sinaloa, la falta de investigaciones al respecto puede atribuirse al hecho de que apenas en 2023 se decretó el primer POEL, lo cual convierte este tema en un campo emergente de estudio en el contexto local.

Finalmente, en términos descriptivos, el estudio busca caracterizar el estado actual de la estructura institucional en materia ambiental de los municipios seleccionados, así como documentar sus capacidades institucionales, además de identificar a los actores clave que intervienen en el proceso de OEL. Es por ello, que a través de una descripción detallada, se pretende construir un panorama claro sobre los factores que inciden en cada una de las etapas del proceso del OEL.

3.3. Perfil temporal del estudio

El diseño del perfil temporal de esta investigación corresponde a un estudio de caso múltiple de corte transversal, centrado en un periodo central de análisis entre los años 2021 y 2024, coincidente con la administración gubernamental municipal en la que se desarrollaron procesos activos de OEL en Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán.

Este corte temporal concentra la recolección principal de datos empíricos durante el año 2025, a través de entrevistas dirigidas a actores clave involucrados en el proceso del OEL de los municipios estudiados. A dichos actores se les solicitará reflexionar sobre sus experiencias, decisiones, obstáculos y aprendizajes correspondientes al período de gestión pública municipal comprendido entre 2021 y 2024. Por lo tanto, el análisis de campo se centrará en un momento específico, coincidente con el diseño de corte transversal, ya que examina tanto las relaciones como las condiciones en un período delimitado.

Aunado a este análisis transversal, se incorpora un componente retrospectivo contextual que abarca el periodo del 2003 al 2020, el cual permite proporcionar el marco histórico y normativo necesario para comprender el contexto institucional y político en el que se desarrollaron estos procesos, así como las trayectorias y decisiones que condicionaron el desarrollo de los casos de estudio, durante el periodo central. Dicha revisión inicia con la publicación del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico (2003), instrumento normativo que marca el inicio formal de los procesos de OEL en México y que sigue vigente a la fecha.

Este diseño temporal, que combina un análisis transversal con un componente retrospectivo-contextual permite ubicar los avances, retrocesos e intermitencias en el desarrollo de los procesos de ordenamiento ecológico de cada municipio, los cuales iniciaron en tiempos diferentes, presentan antecedentes diversos y acciones desarrolladas de manera discontinua a lo largo del tiempo. Por ello, el componente retrospectivo resulta clave para analizar la trayectoria institucional de cada caso y comprender su estado actual.

3.4. Diseño de la muestra: Estudio de Caso Múltiple

3.4.1 Estrategia de investigación: El Estudio de Caso Múltiple

Se optó por el estudio de caso múltiple como estrategia de investigación, dado que dicho método permite analizar fenómenos sociales en profundidad y en su contexto real, especialmente cuando las fronteras entre el fenómeno y el contexto no están claramente delimitadas. Además de que facilita la comparación entre distintas unidades de análisis (Martínez Carazo, 2006).

Esta elección es coherente con el enfoque cualitativo de la investigación y con los objetivos planteados, ya que para analizar la influencia que ha tenido la gestión pública municipal en el desarrollo y efectividad del proceso de OEL en Sinaloa, resulta imprescindible estudiar los diferentes casos que se

han llevado a cabo en el estado; y de acuerdo con la información disponible, se tiene el registro de cuatro municipios que cuentan con un proceso activo, con sus respectivas particularidades.

En este sentido, Martínez Carazo (2006) citando a Rialp (1998) señala que el análisis de casos en profundidad, permite captar adecuadamente la heterogeneidad de la población objetivo, lo que a su vez da margen para establecer el rango de variación existente en una población determinada, es decir, la selección deliberada que los casos que revelan elementos críticos para la selección y valoración teórica.

Por su parte, Manuel Villoria Mendieta (2019), señala que el estudio de la gestión pública no siempre parte de métodos científicos tradicionales rigurosos, sino que con frecuencia se basa en conocimientos empíricos y experiencias institucionales que luego son validadas por la comunidad científica, lo que él denomina literatura "sabia". En este contexto, el autor reconoce al estudio de caso como una de las estrategias metodológicas más eficaces para abordar fenómenos administrativos y de gestión pública, dada su capacidad para captar la complejidad de los procesos institucionales en entornos específicos. Junto con otras técnicas como la observación, las entrevistas y la exposición del trabajo del gestor, el estudio de caso permite reconstruir trayectorias institucionales, identificar factores explicativos y generar aprendizajes aplicables a otros contextos similares. (Villoria-Mendieta, 2019)

Por lo tanto, contar con el análisis de las diferentes experiencias dadas en sus contextos particulares y de acuerdo con las etapas del proceso en que se encuentran, permite indagar a profundidad la problemática planteada en esta investigación.

Analizar múltiples casos ofrece mayores ventajas que abordar un sólo estudio de caso, en lo que respecta al contexto del poco avance que se tiene en Sinaloa, del ordenamiento ecológico. Además, estudiar los casos de varios municipios que se encuentran en diferentes fases dentro del proceso del OEL, permite identificar patrones repetidos, contrastar las dinámicas institucionales, reconocer condiciones

comunes o diferentes, y fortalecer con ello, la validez de los hallazgos. Por lo tanto, este estudio, no busca establecer generalidades estadísticas, sino que se pretende construir teoría desde la práctica, desde la experiencia de los diversos casos.

No obstante, es importante aclarar que esta investigación no busca realizar una comparación estadística directa entre municipios, sino más bien, tiene la finalidad de que cada municipio sea analizado como un caso único, prestando atención a su historia institucional, cultura organizacional interna, capacidades, conflictos y decisiones particulares.

3.4.2 Unidad de análisis, población y muestra

La unidad de análisis de esta investigación es la gestión pública municipal del proceso de OEL, entendida esta como el entramado institucional, político y técnico del gobierno municipal. Si bien el foco recae en la unidad administrativa responsable del área ambiental —generalmente una dirección—, no se limita exclusivamente a ella. La elección de esta unidad de análisis se sustenta en la normatividad vigente, que atribuye a los gobiernos municipales la responsabilidad de formular y ejecutar los POEL. Para cumplir con esta obligación, los municipios deben conformar un entramado institucional que atienda dichas disposiciones, delegando por lo general las funciones en las unidades administrativas responsables del OEL y en el conjunto de actores, coordinaciones y recursos para atender este fin.

Es importante precisar que la gestión pública municipal, en este estudio, abarca no solo la unidad administrativa encargada, sino también el conjunto de actores, interacciones y recursos institucionales, políticos y técnicos vinculados al proceso del OEL. Por este motivo, delimitar la observación únicamente a las direcciones de medio ambiente reduciría de manera significativa el alcance del análisis; en cambio, considerar a todo el gobierno municipal (tal como establece la normatividad) ampliaría demasiado el

margen de estudio. Por ello la delimitación propuesta permite mantener un enfoque claro y a la vez reconocer la interdependencia de las múltiples áreas que intervienen en el desarrollo del citado proceso.

Ahora bien, cada municipio seleccionado representa un caso individual que contiene dicha unidad de análisis, por lo tanto, el estudio se centra en cómo se ha gestionado el proceso de OEL en los municipios de Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán, a partir de su trayectoria institucional y sus actores involucrados en el periodo 2021-2024.

En cuanto a la población, se considera como universo al total de municipios del estado de Sinaloa, que hasta el año 2024 sumaban 18 municipios. Los dos municipios de reciente creación, El Dorado y Juan José Ríos, no fueron contemplados en esta investigación, ya que comenzaron oficialmente sus funciones a finales de 2024, por lo que no contaban aún con procesos relacionados al OEL ni unidades administrativas consolidadas en la materia.

Dado que no es factible estudiar los 18 municipios de manera exhaustiva, se optó por una técnica de muestreo no probabilístico, bajo la selección de criterios de forma intencional, seleccionando únicamente aquellos municipios que cumplían con condiciones específicas para el estudio. La elección de Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán como casos de estudio no responde a una lógica de conveniencia, sino a una decisión estratégica fundamentada en tres criterios clave:

- Presencia activa de procesos de OEL durante el periodo 2021-2024. Estos cuatro municipios son los únicos en el estado que emprendieron acciones concretas para impulsar sus respectivos POEL durante el periodo analizado.
- Representación de diferentes etapas del proceso de OEL, lo que permite cubrir una visión más amplia de su ciclo de implementación. Por ejemplo, Mazatlán se encontraba en etapa inicial (Fase previa a la firma del convenio), Navolato en fase de formulación, Rosario con el decreto de

un instrumento fallido, en gestiones para elaborar otro POEL y Escuinapa, en fase de ejecución tras haber concluido un decreto formal.

- Diversidad de trayectorias históricas y contextos institucionales, lo cual enriquece el análisis comparado. Según los datos documentados, en la tabla 2 se observa la trayectoria de los municipios; Escuinapa representa un caso exitoso, Rosario un caso fallido e inconcluso, Navolato un caso intermitente e inconcluso, y Mazatlán un caso incipiente. Además, presentan distintas configuraciones administrativas, accesibilidad a la información y niveles de participación ciudadana.

Tabla 2

Estatus formal de los municipios en el proceso del OEL

Fase/ Municipio	Fase previa	Formulación	Expedición	Ejecución	Evaluación	Modificación
Escuinapa	✓	✓	✓	✓	-	-
Rosario	✓	✓	✓	✓	X	-
Navolato	✓	✓	-	-	-	-
Mazatlán	✓	-	-	-	-	-

Nota. Todas las casillas que se encuentran con un símbolo de ✓ y X , señalan el estatus formal en que se encuentra cada municipio en el proceso del OEL. La X representa que se encuentra formalmente en dicha etapa, sin embargo, no está operando, ya que dicho POEL en el municipio de Rosario, estuvo mal decretado. Elaboración propia con fuente de SEMARNAT (2006).

Esta combinación de criterios garantiza que los casos seleccionados aporten riqueza analítica y diversidad contextual, en lugar de representatividad estadística. Se trata de una selección intencional que busca captar la complejidad del fenómeno estudiado y no generalizar resultados al conjunto de

municipios. Como señala Martínez Carazo (2006), este tipo de muestreo permite identificar casos que revelan elementos críticos, facilitando la construcción de interpretaciones teóricas más sólidas.

Referente al criterio de disponibilidad y manejo de la información, se consideraron con aquellos aspectos que permiten o limitan el acceso a la información existente, tales como: la continuidad de la administración gubernamental (donde sólo el municipio de Rosario obtuvo la reelección); la estancia laboral de los responsables técnicos que estuvieron durante la administración 2021-2024 (sólo continúan los empleados de base, a excepción del municipio de Mazatlán); el acceso a la información, donde el municipio de Rosario ha señalado que recibieron todas las evidencias documentales del anterior proceso del POEL.

En consecuencia, la selección de entrevistados tuvo una lógica de muestreo teórico y/o muestreo en cadena o de bola de nieve, ampliándose de forma dinámica y secuencial a medida que avance la investigación y se identifiquen nuevos actores relevantes en cada caso. Este criterio de flexibilidad es fundamental para captar la complejidad del proceso, ya que el OEL implica un entramado institucional que varía según el contexto social, político y administrativo de cada municipio. Por esta razón, también se consideró el tipo de caso (exitoso, fallido, intermitente o por iniciar) y la existencia o no del comité local de ordenamiento ecológico como factores que inciden en la accesibilidad y pertinencia de los informantes.

3.4.3 Categorías de análisis

Habiendo definido la estrategia de investigación y tomando en cuenta los criterios de selección de los casos de estudio, esta investigación se guiará bajo un marco de análisis estructurado en torno a un fenómeno de estudio y tres categorías de análisis y diversas subcategorías, como se resume en la tabla 3.

El fenómeno de estudio se definió como el *desarrollo y efectividad del proceso de OEL de los municipios de Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán (2021-2024)*; en coherencia con el enfoque cualitativo e interpretativo, se busca comprender a partir del análisis, aspectos como: el entorno institucional en el que se desenvuelve la gestión pública municipal; el avance o estancamiento en las fases del OEL, considerando el cumplimiento de la normatividad y de los acuerdos generados en los comités; además de la percepción de logros, fracasos y obstáculos narrada por los propios actores, así como la continuidad o discontinuidad del proceso a lo largo del tiempo, por lo que se incluye el análisis del componente retrospectivo, que busca contextualizar los antecedentes normativos e institucionales. Estos elementos permiten construir una interpretación profunda y contextualizada considerando las experiencias de los actores y los hallazgos en la información documental disponible.

Respecto a las categorías de análisis, que se muestran en la tabla 3, se formularon las siguientes: 1) diseño institucional del ordenamiento ecológico local, 2) capacidades institucionales y 3) dinámicas de gobernanza territorial. La categoría de análisis se aborda desde el marco normativo e institucional en el período 2003-2024, y se conforma de dos subcategorías de análisis: marco normativo y estructura institucional.

La segunda categoría es referente a las capacidades institucionales durante la administración gubernamental de los municipios en el período 2021-2024, para ello se identificaron cuatro subcategorías de análisis de índole interno: capacidad financiera y material, capacidad administrativa y organizacional, capacidad política institucional y capacidad técnica y profesional.

Y por último, se encuentra la tercera categoría de análisis sobre las dinámicas de gobernanza territorial del OEL, la cual considera la participación e influencia de los actores externos a la gestión pública municipal, durante los respectivos procesos de OEL en el período 2021-2024, dicha categoría se

estudia a partir de dos subcategorías de análisis: la primera sobre mecanismos de gobernanza y la segunda fue sobre la incidencia de factores externos al proceso, esta última emergió de los resultados de las entrevistas, pues se identificó que dichos factores influyeron en el curso y continuidad del OEL.

Tabla 3

Cuadro metodológico de investigación

Fenómeno de estudio	Categorías de análisis	Sub-categorías de análisis
Desarrollo y efectividad del proceso de OEL de los municipios de Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán (2021-2024)	Diseño institucional del ordenamiento ecológico local (2003-2024)	Marco normativo Estructura institucional
	Capacidades institucionales (2021-2024)	Capacidad financiera y material Capacidad administrativa y organizacional Capacidad política institucional Capacidad técnica y profesional
	Dinámicas de gobernanza territorial del OEL(2021-2024)	Mecanismos de gobernanza Incidencia de factores externos al proceso

Nota. Elaboración propia.

3.5 Protocolo de recopilación de datos

El protocolo de recopilación de datos de esta investigación se diseñó para responder a los objetivos específicos del estudio, así como para garantizar la coherencia metodológica con el enfoque cualitativo, razonamiento inductivo y paradigma interpretativo que guía esta tesis. Las técnicas

seleccionadas permitirán recuperar tanto información institucional como las narrativas y percepciones de los actores clave involucrados en el proceso de OEL.

3.5.1 Técnicas de recolección de datos

De acuerdo con la estrategia de investigación y las categorías de análisis definidas, se emplearán dos técnicas de investigación principales y sus respectivos instrumentos para la recolección de la información (véase la tabla 4). El proceso de investigación se llevará a cabo mediante un diseño emergente, de tal manera que permita contar con la flexibilidad ir ajustando las decisiones metodológicas conforme se avanza en la investigación y con el descubrimiento de nuevos hallazgos. Además se realizará de manera secuencial, es decir, por fases que serán complementarias.

Fase 1. Revisión documental exhaustiva: Esta fase consistirá en el análisis de las fuentes primarias y secundarias, utilizando como principal técnica la revisión documental, para leyes, reglamentos, decretos, manuales, términos de referencia, convenios, oficios, actas de comité, notas periodísticas, entre otros registros históricos que cuente cada municipio.

Esta técnica es útil para describir la estructura institucional formal en materia ambiental e identificar las capacidades institucionales que se percibieron en los gobiernos municipales del periodo 2021-2024. Esta primera fase sirvió para identificar el entramado institucional formal de cada municipio y realizar los ajustes necesarios a la guía de entrevista antes de su aplicación.

Fase 2. Entrevistas semiestructuradas y a profundidad: La segunda fase consistió en realizar entrevistas semi-estructuradas, que permitió recuperar las anécdotas, experiencias y reflexiones de actores clave que se han encargado de impulsar los respectivos procesos del OEL y demás actores que los han acompañado. Estas entrevistas permitieron explorar las capacidades institucionales desde la perspectiva de los actores de la gestión pública, así como identificar las dinámicas de participación e

influencia de actores externos, como organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o sector privado.

Asimismo, las entrevistas semi-estructuradas, sirvieron para dar respuesta a tres de los objetivos específicos de esta investigación: 1) identificar las capacidades institucionales, 2) explorar las dinámicas de gobernanza, y 3) evaluar los resultados obtenidos, así como la identificación de lecciones aprendidas.

El diseño metodológico de esta investigación permitió la combinación de ambas técnicas en sus respectivas fases; por un lado, se inició con la revisión documental aporta una base estructural y normativa para comprender el marco normativo-institucional y definir los actores relevantes a entrevistar, mientras que las entrevistas permitieron recuperar las opiniones, conflictos, acuerdos, obstáculos y aprendizajes desde la experiencia de estos actores. Esta triangulación de fuentes mejoró la calidad de investigación al contrastar lo institucionalmente establecido con la evidencia empírica.

Tabla 4

Técnicas e instrumentos de investigación

Técnicas	Instrumentos
Revisión documental	Fichas de análisis documental
Entrevistas Semiestructuradas	Guía de entrevista

Nota. Elaboración propia.

Cabe aclarar que se descartó la técnica de observación participante, a pesar de que tuve la experiencia de participar activamente durante el periodo 2022–2024 como funcionaria pública del Gobierno del Estado de Sinaloa, como parte integrante de los comités locales de ordenamiento ecológico en tres de los municipios estudiados (Rosario, Navolato y Escuinapa). En lugar de emplear esta técnica

como procedimiento formal de recolección de datos, se incorporó una narrativa reflexiva personal, basada en la experiencia institucional directa, a modo de complemento contextual y analítico.

3.5.1.1 Instrumentos de recolección. Para desarrollar las técnicas antes mencionadas, se utilizaron dos instrumentos para la recolección de datos (véase tabla 5):

- Fichas de análisis documental, diseñadas para registrar de forma sistemática la información relevante contenida en las fuentes institucionales, organizadas por categorías temáticas y variables analíticas del estudio. (véase anexo C)

En cuanto a las fuentes de información, se identificaron los siguientes documentos: acuerdos internacionales, leyes y reglamentos en materia de ordenamiento ecológico, convenios de coordinación, términos de referencia del estudio técnico, contratos de consultores, presupuestos de egresos municipales, manuales de organización, planes de desarrollo, programas sectoriales, gacetas oficiales, oficios y actas de comité, minutas de reuniones de trabajo, entre otros.

- Guía de entrevista semi-estructurada, elaborada a partir de las categorías de análisis definidas en el marco metodológico. Esta guía se conformó de preguntas abiertas y flexibles que permitieron adaptar el diálogo a las características del informante y profundizar en aspectos clave de la gestión pública del proceso de OEL, en los respectivos municipios (véase anexo D).

Las personas entrevistadas fueron funcionarios (actuales) y ex funcionarios del periodo gubernamental municipal (2021-2024) las cuales pertenecían a diferentes rangos de autoridad, como: superior de alto nivel (presidencia municipal), secretarios (as) de ayuntamiento, regidores (as), rangos medios (directoras (es), coordinadoras (es), jefes (as) de departamento), así como personal técnico (informática, inspección) y administrativo (auxiliares administrativos, secretarias (os), asistentes, entre otros).

Además se entrevistó a informantes externos a la gestión pública municipal, pertenecientes a los diversos sectores de la sociedad (productivo, académico y social) incluyendo consultores, que en conjunto observaron y participaron activamente en el comité local del ordenamiento ecológico y durante el desarrollo de sus respectivos procesos de OEL

En la tabla 5 se muestra una clasificación de los tipos de entrevistas que se aplicaron, así como el enfoque bajo el cual se dirigió la entrevista de acuerdo con el actor correspondiente.

Tabla 5

Clasificación de actores susceptibles a entrevistar

Tipos de actores			
Primarios	Secundarios		Terciarios
Entrevista a detalle del proceso del OEL	Entrevistas con énfasis político-social	Entrevistas con énfasis jurídico-normativo y técnico-administrativo	Entrevistas con énfasis político-social.
Directores, encargados y auxiliares del POEL	Rango superior: Presidentes municipales (y/o secretario particular), secretarios de ayuntamiento y regidores.	Informantes (funcionarios públicos --federal, estatal-- y otras áreas como planeación, tesorería, jurídico, inspección y vigilancia, entre otros)	Informantes externos al ámbito gubernamental que pertenecen a los sectores: social, académico y productivo

Nota. Elaboración propia.

Ambos instrumentos fueron de elaboración propia, lo que garantizó la alineación con los objetivos específicos y el marco referencial y metodológico planteados en el presente estudio. Sin embargo, para asegurar la validez del contenido, se implementó un proceso de validación mediante el juicio de expertos en los temas de: gestión pública, ordenamiento ecológico y metodologías.

Estos investigadores, pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Universidad Autónoma de Sinaloa, específicamente en la Facultad de estudios internacionales y políticas públicas y a la Facultad de ciencias del mar; los expertos, revisaron las plantillas de evaluación para cada uno (ver anexos C y D) donde registraron las observaciones sobre el diseño de las fichas de análisis documental, así como, la claridad, pertinencia y neutralidad de las preguntas de la guía de entrevista, revisando a su vez, la coherencia con las variables y categorías de análisis establecidas.

3.6. Análisis y tratamiento de la información

Una vez realizado el proceso de recolección de datos, se procedió al análisis y tratamiento de la información con el fin de interpretar los hallazgos de manera rigurosa y sistemática. El enfoque adoptado fue el análisis de contenido, el cual permitió identificar, organizar y categorizar significados implícitos y explícitos en los discursos y documentos analizados, cuidando a su vez la coherencia con el paradigma interpretativo y el método cualitativo de esta investigación.

En el caso de las entrevistas semi-estructuradas y a profundidad, se transcribieron íntegramente para asegurar la fidelidad del contenido; posteriormente, dichas transcripciones se revisaron y organizaron con base en las categorías de análisis previamente definidas en el marco metodológico; a partir de ello, se identificaron temas recurrentes, expresiones clave y patrones de respuesta, lo que permitió clasificar la información en ejes temáticos relevantes para su interpretación.

Por otra parte, la información documental obtenida a través de las fichas de análisis documental también se organizó por categorías y variables, lo que facilitó su comparación con los datos narrativos y permitió establecer relaciones entre lo normativo-formal y lo empírico-experiencial.

Este proceso de análisis fue un ejercicio iterativo, que se fue retroalimentando con los hallazgos obtenidos en la revisión documental, lo que permitió refinar las entrevistas e incorporar u omitir ciertos

temas, según la persona entrevistada. El contar con dicha flexibilidad metodológica permitió profundizar en aspectos no previstos de manera inicial y que enriquecieron la comprensión del fenómeno de estudio.

Ahora bien, para apoyar el proceso de análisis, se utilizó como apoyo para el análisis cualitativo, el software Atlas.ti, y excel para codificar, clasificar, segmentar y vincular la información de manera estructurada. Estos programas facilitaron la sistematización de los grandes volúmenes de datos, así como el rastreo de coincidencias, contrastes y conexiones entre los casos.

El análisis completo de todos los casos, se realizó en dos etapas: primero, un análisis individual de cada caso (Escuinapa, Rosario, Navolato y Mazatlán) que permita entender su lógica interna y trayectoria institucional. Una vez terminado dicho análisis, se presentaron los resultados a las personas entrevistadas con el propósito de asegurar que el análisis realizado realmente reflejara el sentido de sus respuestas y perspectivas. Este ejercicio permitió obtener una retroalimentación desde el punto de vista de los participantes, para asegurar la validez de los resultados (Martínez Carazo, 2006).

En la segunda etapa, se llevó a cabo un análisis cruzado (cross-case analysis) para identificar patrones comunes, diferencias significativas y posibles relaciones explicativas entre los casos.

Finalmente, los hallazgos se presentaron de forma clara y accesible mediante el uso de narrativas de forma descriptiva, así como cuadros y tablas comparativas que permitieron visualizar de manera integrada las similitudes, diferencias y particularidades encontradas en cada uno de los municipios analizados. Esto contribuyó a construir una interpretación sólida y contextualizada sobre cómo influye la gestión pública municipal en el desarrollo y efectividad del proceso del OEL en Sinaloa.

Capítulo IV. Resultados de la gestión pública del proceso de ordenamiento ecológico local en Sinaloa (2021-2024)

Este capítulo presenta los resultados obtenidos en la aplicación de los instrumentos del análisis documental y las entrevistas, con el objeto de responder a las preguntas de investigación planteadas. Para ello, se explica en el apartado 4.1, el fundamento normativo que sustenta el proceso oficial del OEL de manera que pueda servir como un punto de referencia sobre el “deber ser” respecto a lo realmente ocurrido, que se muestra en el apartado 4.2 donde se narra de manera descriptiva el desarrollo del proceso en cada municipio estudiado.

Posteriormente, en el capítulo 4.3 se muestran los resultados de las categorías analíticas, donde se profundiza sobre la estructura institucional municipal que enmarca el proceso del OEL en Sinaloa y su funcionamiento, así como la identificación de aquellas capacidades institucionales que emergieron en las entrevistas. Además, se analizaron las dinámicas de gobernanza territorial que surgen de la participación e interacción entre los diferentes actores involucrados en estos procesos.

Finalmente, se muestra en el apartado 4.4 algunas de las lecciones obtenidas durante el desarrollo de los respectivos procesos en los que participaron las personas entrevistadas, así como algunas recomendaciones que derivaron de dichas experiencias. En suma, estos resultados permitieron la observancia del panorama institucional bajo el cual se desarrolla en la práctica, el proceso del OEL en Sinaloa.

4.1 El proceso técnico-normativo oficial del ordenamiento ecológico local en Sinaloa

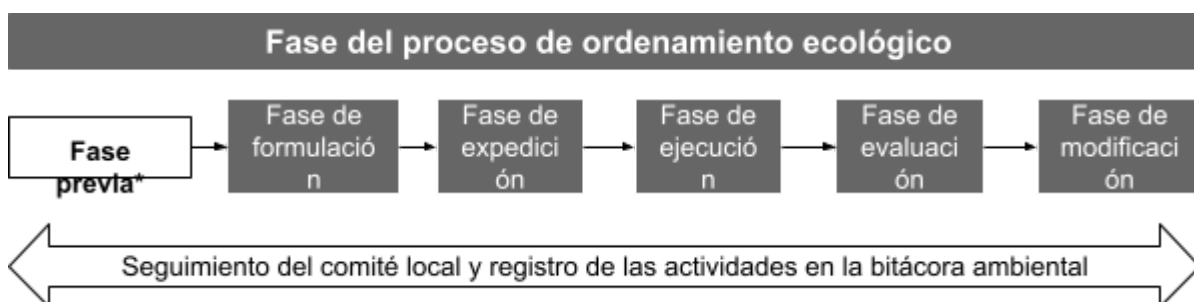
El fundamento normativo del proceso oficial del ordenamiento ecológico se encuentra plasmado en estos cinco instrumentos normativos principales: Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA); Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico; Ley Ambiental

para el Desarrollo Sustentable del Estado de Sinaloa (LADSES); y Reglamento de la LADSES en materia de ordenamiento ecológico. Mientras que el procedimiento técnico se encuentra en el Manual del proceso de ordenamiento ecológico, que aunado a los *términos de referencia*, emitidos por la SEMARNAT, generan la ruta técnica del proceso aplicado para el OEL de Sinaloa, que lleva la misma secuencia que las escalas a nivel regional y federal.

En la figura 2, se puede observar este proceso de política pública a través de cinco fases: formulación, expedición, ejecución, evaluación y modificación, que están conectadas entre sí y que representan un comportamiento cíclico, es decir, se retroalimentan. En este sentido, el comité local del ordenamiento ecológico y la bitácora ambiental son dos mecanismos permanentes que permiten mantener la continuidad del proceso.

Figura 2

Fases del proceso oficial técnico-normativo del ordenamiento ecológico



Nota. Elaboración propia con información del Manual del proceso de ordenamiento ecológico (2006). *La fase previa, no se encuentra plasmada de manera oficial en la normatividad.

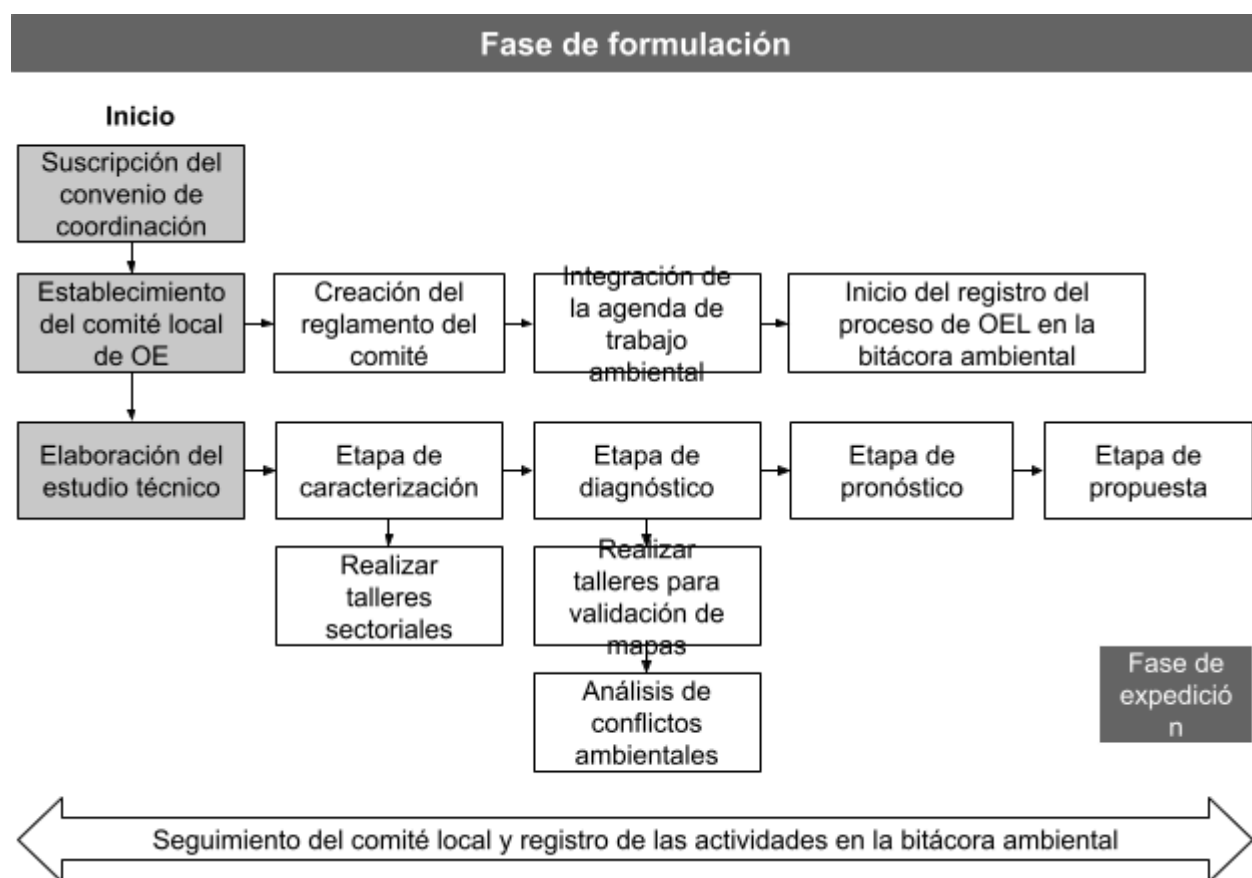
Respecto de la fase previa, para este estudio indica el trabajo de gestión que llevan a cabo los actores interesados en promover el proceso del OEL con la finalidad de establecer el convenio de coordinación. En adelante, se muestran los esquemas con el funcionamiento de cada una de estas fases

para mostrar el procedimiento de gestión pública que deben llevar a cabo los municipios e identificar el estatus que alcanzaron durante el período 2021-2024.

La fase de formulación que se muestra en la figura 3, señala el inicio del proceso del OEL con la suscripción del convenio de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales. Posterior a la firma del convenio, se procede a la instalación del comité local del ordenamiento ecológico, mismo que elabora un reglamento interno para establecer su funcionamiento.

Figura 3

Fase de formulación del proceso técnico-normativo del ordenamiento ecológico



Nota. Elaboración propia con información del Reglamento de la LGEEPA, artículos 8, 38, 41-45, 68 y 70; Reglamento de la LADSES, artículos 19, 20, 22, 36, 37, 41, 44, 46 y 47; y Manual del proceso de ordenamiento ecológico (2006).

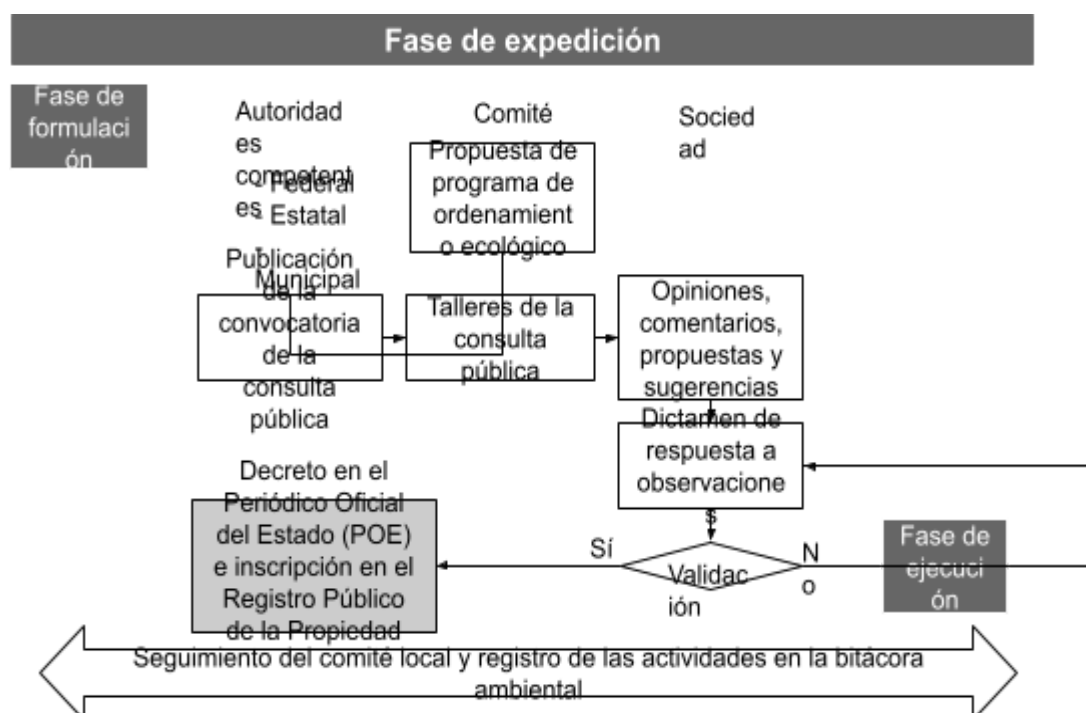
Una vez instalado el comité se crea un plan de trabajo que define la agenda ambiental municipal y sienta las bases para el estudio técnico del POEL; de manera paralela al inicio de las sesiones del comité, se van registrando todas las actividades en la bitácora ambiental.

En esta fase se elabora el estudio técnico mediante las etapas de caracterización, diagnóstico, pronóstico y propuesta, incorporando talleres participativos y sectoriales, así como de validación de los mapas que representan gráficamente los conflictos ambientales del municipio.

Concluido el estudio técnico del POEL y habiendo contado con el visto bueno del comité local del ordenamiento ecológico, el proceso avanza a la fase de expedición que se muestra en la figura 4, en la cual, la propuesta del POEL es sometida a consulta pública.

Figura 4

Fase de expedición del proceso técnico-normativo del ordenamiento ecológico



Nota. Reglamento de la LGEEPA, artículo 20 Bis 8. Reglamento de la LADSES, artículos 38 y 39. Fuente de la imagen: Manual del proceso de ordenamiento ecológico (2006).

La consulta pública contempla la publicación de la convocatoria, realización de foros y/o talleres, y la recepción de opiniones u observaciones por parte de la sociedad. Dichas observaciones son analizadas y atendidas por el comité local, y se realiza un dictamen con los resultados para publicarse en la bitácora ambiental.

En el marco del proceso de consulta pública, la LGEEPA reconoce y promueve la participación de las comunidades indígenas, en la consulta previa, libre e informada, de los procesos de ordenamiento ecológico². Para ello, en los municipios que cuenten con pueblos y comunidades indígenas originarios, se deberá llevar a cabo una Consulta de Opinión Libre, Previa e Informada a los Pueblos y Comunidades Indígenas³. Estas consultas deberán ser acompañadas por las autoridades federales y estatales en la materia, el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) y la Comisión para la Atención de las Comunidades Indígenas de Sinaloa (COPACIS), respectivamente.

Una vez decretado el POEL, se transita hacia la fase de ejecución, en ella se lleva a cabo la instrumentación de los *Lineamientos y Estrategias Ecológicas*, a través de acciones, proyectos y programas para los sectores productivos que integran el OEL. Esto requiere la coordinación interinstitucional, principalmente en las áreas municipales responsables de: impacto ambiental, áreas naturales protegidas, desarrollo urbano, entre otras que se muestran en la figura 5. Asimismo, durante la ejecución del POEL, se indica el apoyo y asesoría técnica de la SEMARNAT, particularmente en capacitación, difusión y el acceso a la información de los resultados.

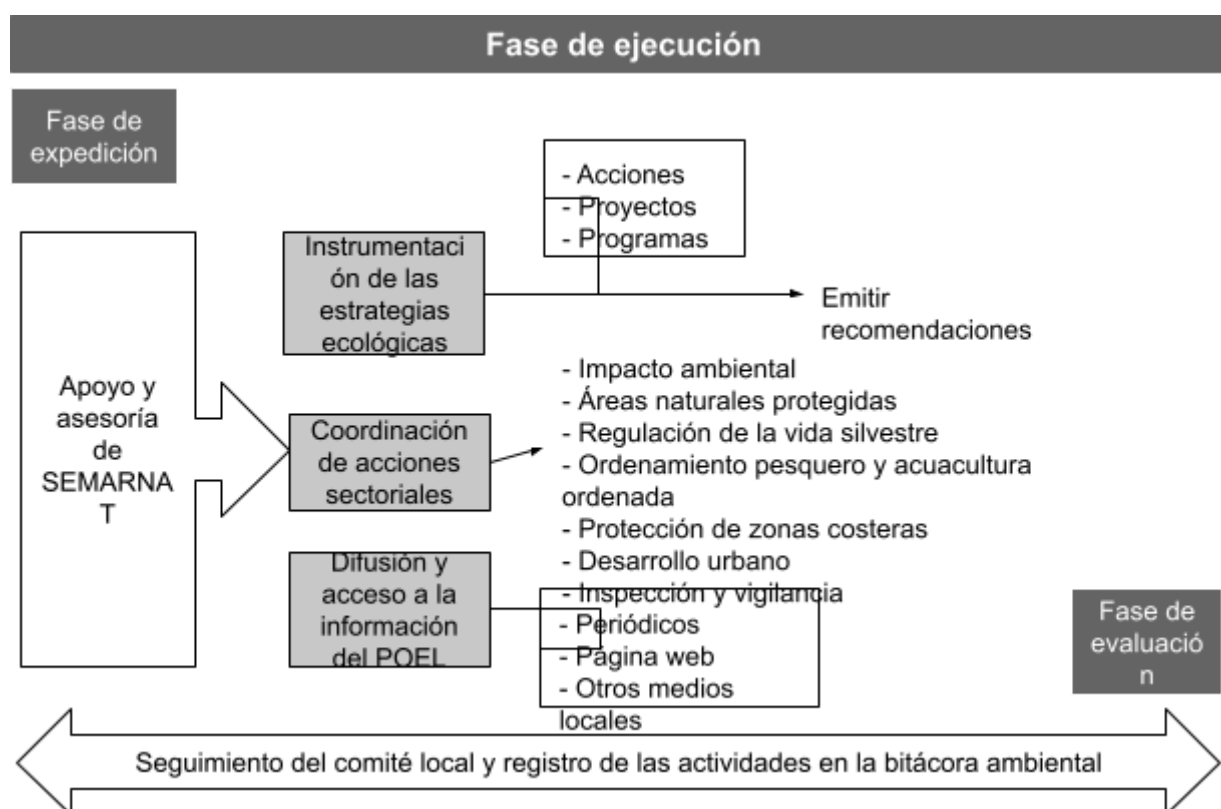
² Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (2024), artículo 20 Bis 8.

³ Dicha consulta se realiza con base en el Protocolo para la Implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (2013).

Al igual que en las otras fases, el comité local y la bitácora ambiental se encuentran en funcionamiento durante la ejecución y es precisamente en este punto, que se vuelve más relevante el *Sistema Estatal de Información Ambiental y de Recursos Naturales*⁴, que debe albergar al Subsistema de Información sobre el Ordenamiento Ecológico (SIORE)⁵, con la finalidad de que tanto autoridades, academia, organizaciones o cualquier ciudadano pueda tener acceso a la información técnica del POEL.

Figura 5

Fase de ejecución del proceso técnico-normativo del ordenamiento ecológico



Nota. Elaboración propia con información del Reglamento de la LGEEPA, artículo 31, 59, 60 y 6; el Reglamento de la LADSES, artículos 30 y 40; y el Manual del proceso de ordenamiento ecológico (2006).

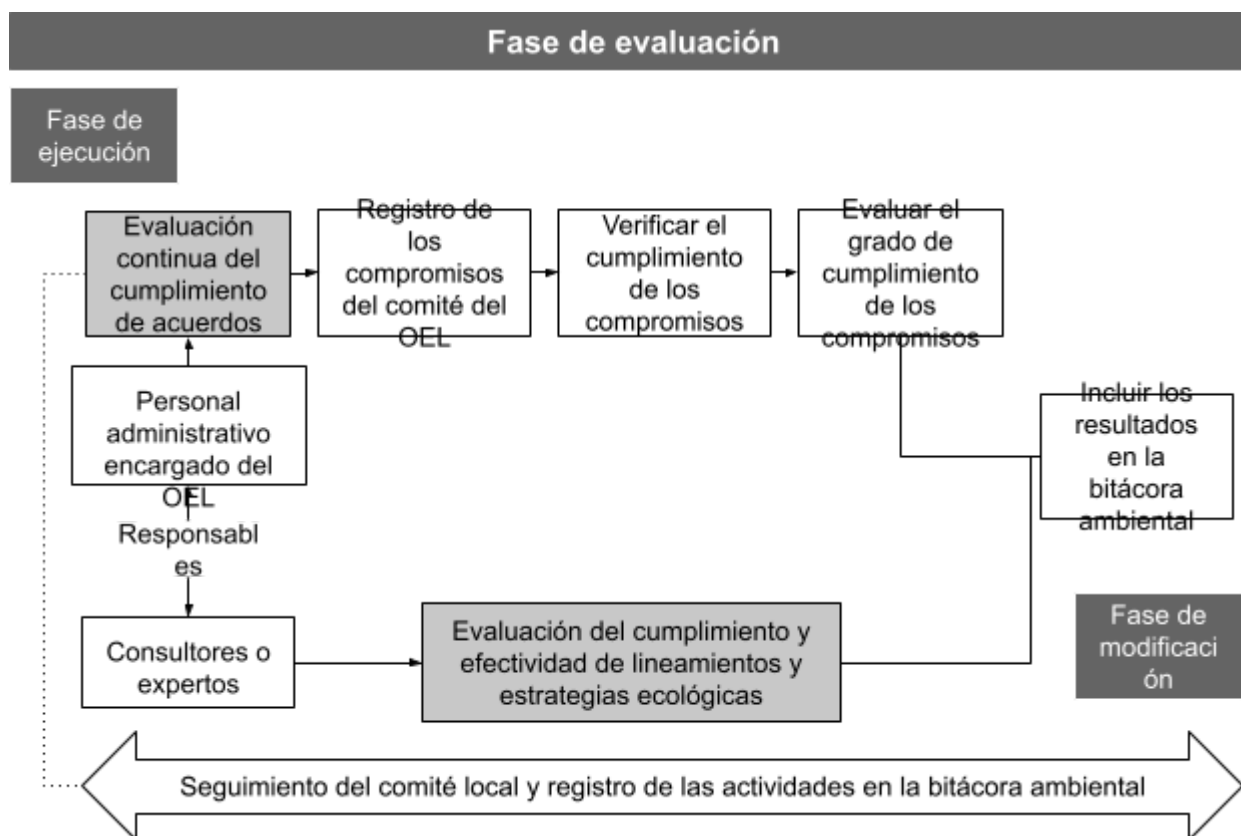
⁴ Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Sinaloa, artículo 226.

⁵ Reglamento de la LADSES, artículo 4 fracción VI.

Durante la fase de evaluación se manejan dos principales procedimientos, como se muestra en la figura 6, se encuentra la evaluación sobre el cumplimiento de los acuerdos que ha llevado el comité y que se puede realizar sin haber decretado el POEL, para medir su efectividad. Y el otro tipo de evaluación es sobre el cumplimiento y efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas del POEL, esta evaluación se realiza una vez que ya se decretó el POEL y ha transcurrido un periodo de ejecución, para saber si están cumpliendo los indicadores y objetivos propuestos.

Figura 6

Fase de evaluación del proceso técnico-normativo del ordenamiento ecológico

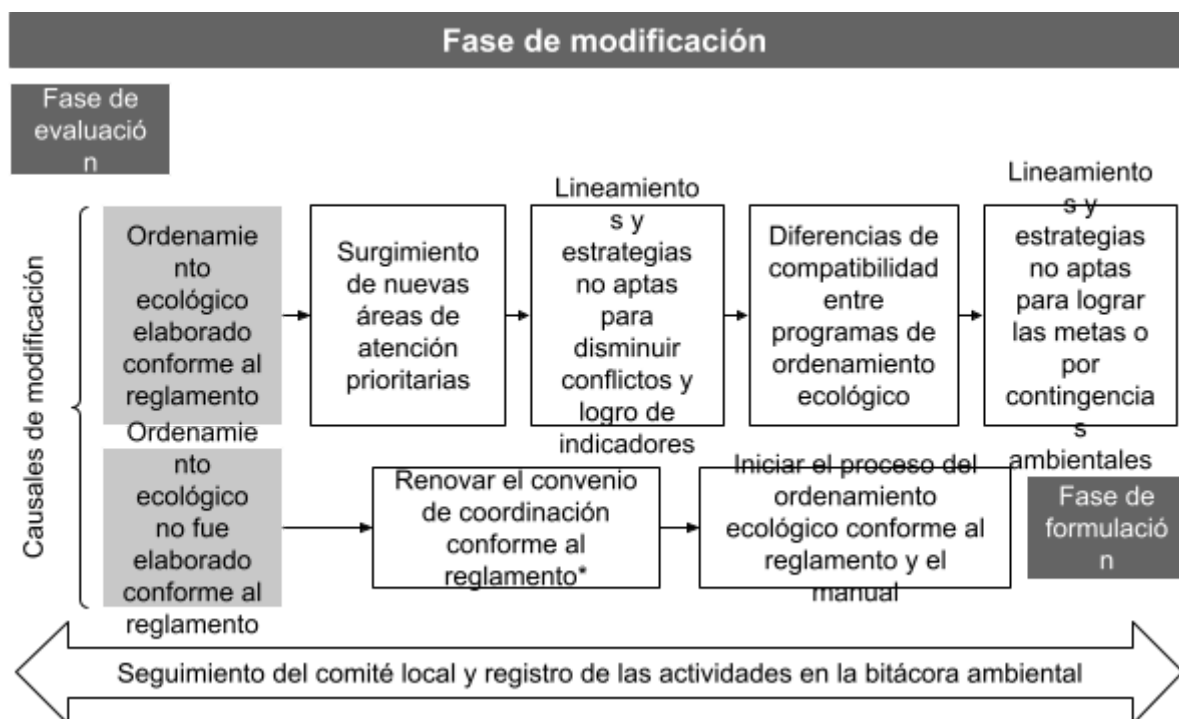


Nota. Elaboración propia con información del Reglamento de la LGEEPA, artículo 35; el Reglamento de la LADSES, artículos 34 y 40; y el Manual del proceso de ordenamiento ecológico (2006).

La fase de modificación, representada en la figura 7, se activa cuando los resultados de la evaluación evidencian la necesidad de ajustar el programa, para ello, se presentan dos principales causales, dependiendo de si la elaboración del proceso del OEL se llevó o no, acorde al Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico. En caso de que no, se muestran cuatro supuestos: 1) han surgido nuevas áreas de atención prioritarias, 2) los lineamientos y/o estrategias ya no son útiles para disminuir los conflictos, 3) el logro de las metas o indicadores y 4) existen diferencias de congruencia con los demás programas de ordenamiento ecológico.

Figura 7

Fase de modificación del proceso técnico-normativo del ordenamiento ecológico



Nota. Elaboración propia con información del Reglamento de la LGEEPA, artículo 36; el Reglamento de la LADSES, artículos 35, 40, 48; y el Manual del proceso de ordenamiento ecológico (2006).

Este mecanismo de modificación permite contar con la flexibilidad para mantener la vigencia del POEL, su efectividad y congruencia con los demás instrumentos normativos rectores. Sin embargo, aun cuando la normatividad sustenta de manera general el proceso de ordenamiento ecológico, es de suma importancia el seguimiento y acompañamiento puntual de las instancias federales y estatales para adecuar las actividades de este proceso al contexto local.

Ahora bien, en el siguiente apartado se muestra una reconstrucción del proceso real llevado a cabo en cada uno de los municipios estudiados, de acuerdo con análisis documental y los resultados de las entrevistas.

4.2 Desarrollo del proceso de ordenamiento ecológico local en los municipios de estudio

Los cuatro municipios de estudio comparten características similares debido a que todos cuentan con ecosistemas costeros, y aun cuando no se eligieron por ese motivo, es importante señalar que el compartir dichas características permite identificar algunos actores clave y factores socioambientales en común.

4.2.1 Municipio de Escuinapa: proceso activo en fase de ejecución

Los antecedentes del proceso de ordenamiento ecológico en Escuinapa, según las personas entrevistadas, datan desde el año 2008 y surgen de la preocupación social por el deterioro ambiental del sistema lagunar de Marismas Nacionales y la intervención de obras y proyectos estratégicos como el Centro Integralmente Planeado (CIP) Playa Espíritu, impulsado por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) que derivó en la afectación de las actividades productivas locales, principalmente en la pesca.

Bajo este contexto, diversas organizaciones de la sociedad civil como Redes, SuMar, Conselva, entre otras, comenzaron a documentar conflictos ambientales, afectaciones a los cuerpos de agua y

cambios en los usos del suelo, lo que derivó en la generación de estudios de investigación sobre dichas problemáticas y en la promoción de instrumentos de planeación ambiental. Asimismo, se conformó un movimiento de acción colectiva que impulsó campañas como “Yo vivo aquí, mi opinión cuenta” y “Escuinapa ¡esto es vida!”⁶, estas acciones sentaron las bases para sensibilizar a la sociedad sobre la problemática socioambiental, y a su vez, expandir el sentimiento de orgullo e identidad por su municipio.

En suma, el conjunto de dichas acciones se inscriben en lo que para este estudio se denomina fase previa del proceso, al tratarse de esfuerzos que anteceden a la formalización jurídica u oficial del proceso del OEL. Dentro de esta fase, destaca en 2016, el desarrollo del proceso regional de Planeación Espacial Costero-Marina, conocido como Visión Compartida de Marismas Nacionales, el cual abarcó al municipio de Escuinapa y El Rosario en Sinaloa, así como otros seis municipios del estado de Nayarit. Este proyecto permitió generar insumos técnicos (etapas de caracterización, diagnóstico y pronóstico) sustentados en la metodología del ordenamiento ecológico, según relata la persona entrevistada (ET3), que menciona la inclusión de un amplio esquema de participación social, aunque, sin contar todavía con la figura jurídica del comité local de ordenamiento ecológico. Los resultados obtenidos en estos estudios, evidenciaron la necesidad de contar con un instrumento de política pública formal que le otorgara validez normativa a la información generada, por lo que se identifica al POEL como la vía adecuada para su consolidación.

En este sentido, fue necesaria la gestión por parte de las OSC involucradas, para “interesar” a las autoridades municipales de Escuinapa, así lo relata la persona entrevistada (ET4).

[...] Y bueno, decidimos buscar sacar el ordenamiento, pero primero que se hace, tú sabes, es interesar el municipio. Porque en estos talleres que te estoy mencionando participaban las autoridades municipales también.

⁶ En el sitio <https://sumar.org.mx/iniciativas/> se muestran las evidencias de estos procesos.

Entonces en ese caso le tocó al presidente municipal, Hugo Enrique Moreno, pues mediante cabildo, porque tiene que ser una decisión del cuerpo de cabildo para iniciar el proceso del ordenamiento ecológico. O sea, primero tiene que haber voluntad del municipio, y eso se debe hacer saber a las otras dependencias, al estado y a la federación, que el municipio desea contar con su ordenamiento. (ET4)

En cuanto a la gestión para la firma del convenio de coordinación, se vio influenciada y condicionada por el contexto político-electoral y los cambios de administración; aún así, se consiguió la firma del convenio de coordinación el 17 octubre de 2018⁷, marcando el inicio oficial del proceso conforme a la normatividad vigente.

A partir de la firma del convenio, se retomaron los avances generados en la fase previa, específicamente del documento de *Visión Compartida de Marismas Nacionales*, lo que permitió dar continuidad al proceso y terminar de desarrollar el estudio técnico con la aprobación del comité local del ordenamiento ecológico de Escuinapa, incluyendo la realización de talleres de participación social. Sin embargo, durante el año 2019, el avance del proceso se vio interrumpido en distintos momentos por factores externos, principalmente, por los cambios de administración municipal y la pandemia por COVID-19, lo que implicó ajustes en las dinámicas de trabajo y el uso de modalidades virtuales.

En lo que respecta al periodo de estudio de esta investigación (2021–2024), también se registraron cambios institucionales en los tres niveles de gobierno, con la reestructuración de la dependencia ambiental a nivel federal y estatal, pero lo que permitió mantener el curso del proceso en el plano institucional, fue la continuidad que se le dió en la administración municipal. En este contexto, una vez concluidas las cuatro etapas del estudio técnico, se dio inicio a la fase de expedición, mediante la

⁷ La firma de este convenio se dió en el marco de un convenio nacional liderado por el Gobierno del Estado de Sinaloa, en la administración del Lic. Quirino Ordaz Coppel.

realización de la consulta pública del POEL y, posteriormente, de la consulta a pueblos y comunidades indígenas, esta última fue incorporada al proceso para dar cumplimiento a la normatividad vigente en materia de derechos colectivos a nivel internacional, adoptados por México.

Una vez concluidos los procesos de consulta, el POEL fue presentado ante el comité para su aprobación, obteniendo una votación unánime. Posteriormente, se realizaron los trámites administrativos correspondientes, con la obtención del dictamen de congruencia estatal y la aprobación del decreto por parte del Cabildo municipal, el cual fue finalmente publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, el 15 de noviembre de 2023, concluyendo formalmente la fase de expedición del proceso de OEL en el municipio.

No obstante, mientras se publicaba el POEL, el gobierno federal por decreto presidencial, declara como *Área de Protección de Flora y Fauna “Juan M. Banderas”*, al área que comprendía el CIP Playa Espíritu. Este hecho genera conflicto, ya que el uso del suelo establecido por el POEL de Escuinapa muestra una incompatibilidad, pues se encontraba bajo la política de aprovechamiento sustentable, y con dicho cambio, implica otras políticas de protección federal que salen de la jurisdicción del POEL; lo cual requiere la actualización de este instrumento, para que exista congruencia.

Una vez publicado el decreto del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Escuinapa, que adoptó el título de POELME por sus siglas, comenzó la fase de ejecución. Este instrumento ha servido de referencia para la toma de decisiones municipales y la implementación de proyectos, entre ellos, están los proyectos de restauración en la zona de granjas acuícolas abandonadas, donde la OSC de SuMar ha realizado gestión de financiamiento con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) internacionales.

Los momentos clave del proceso del OEL en Escuinapa, se pueden observar en la tabla 6, que muestra de manera cronológica las fases, fechas aproximadas y hechos relevantes que marcaron su desarrollo desde el inicio de la fase previa hasta el año 2024.

Tabla 6

Sucesos del proceso de OEL en el municipio de Escuinapa en el período 2016-2024

FASE PREVIA		FASE DE FORMULACIÓN			FASE DE EXPEDICIÓN		FASE DE EJECUCIÓN
Fecha aprox. 2016-2018	17 de octubre de 2018	11 de noviembre de 2019	25 de marzo de 2019	Fecha aprox. 2019-2022	Mayo del 2022 a marzo de 2023	15 de noviembre de 2023	De noviembre de 2023-2024
Proyecto Visión Compartida de Marismas Nacionales	Convenio de coordinación	Convenio de colaboración con CODESIN	Instalación del comité local y aprobación del reglamento interior	Elaboración del estudio técnico del POEL	Consulta pública y consulta indígena	Publicación del decreto del POELME	Implementación de proyectos de restauración
Generó insumos técnicos de la región e impulsó la elaboración del POEL.	Inicio oficial del proceso de OEL.	Convenio para financiamiento del POEL y contratación del consultor.	Se establece el mecanismo de gobernanza ambiental y su funcionamiento.	Integración de los estudios técnicos al POEL y elaboración de la etapa de propuesta. Periodo de pandemia COVID 19.	Foros de consulta apegados conforme al protocolo oficial.	Inicio del uso del POEL como instrumento normativo para la toma de decisiones municipales e implementación de proyectos.	

Nota. Elaboración propia con información de las entrevistas y el análisis documental de Escuinapa.

4.2.2 Municipio de Navolato: proceso intermitente en fase de formulación.

El municipio de Navolato se caracteriza por contar con antecedentes de múltiples intentos de OEL no concluidos, lo que implica un carácter intermitente del proceso, que no ha transitado más allá de la fase de formulación.

La primera iniciativa, nace alrededor del 2005, como parte de una necesidad identificada desde el área técnica ambiental del propio municipio, ante las dificultades que enfrentaba su personal para

emitir opiniones ambientales, cartas de zonificación y otros permisos relacionados con proyectos productivos, fraccionamientos y cambios de uso de suelo. La información territorial que se tenía disponible en aquel tiempo, estaba desactualizada y carecía de un sustento técnico suficiente; lo que evidenció la necesidad de contar con un instrumento que permitiera establecer criterios técnicos bien fundamentados para la toma de decisiones ambientales y territoriales (NP2).

En ese tiempo, se tuvo el acercamiento con gobierno del estado, que les brinda asesoría y capacitación para llevar a cabo un primer ejercicio que estuvo enfocado principalmente en la zona costera de Navolato y que les permitió generar información técnica relevante; sin embargo, este instrumento no logró formalizarse jurídicamente ya que el “ordenamiento ecológico de la zona costera” no correspondía a una categoría de ordenamiento ecológico reconocido por la normatividad federal, esto, aunado a la falta del convenio de coordinación que se firma con las instancias correspondientes.

Posteriormente, en el año 2008, el gobierno del estado contrató una consultoría para la elaboración de estudios técnicos de ordenamiento ecológico en varios municipios, incluido Navolato; sin embargo, estos estudios tampoco prosperaron ya que el proceso no se desarrolló conforme a la ruta técnica-normativa establecida, ya que no se contaba con el convenio de coordinación ni se realizó mediante un proceso participativo. Según los comentarios de las personas entrevistadas, estos estudios no fueron entregados al municipio de Navolato, pero sí existe evidencia física de ellos.

Otro intento fue impulsado nuevamente por el municipio, mediante la contratación de una consultoría integrada por académicos de la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), quienes retomaron información generada en el ejercicio previo del ordenamiento ecológico de la zona costera. Durante esta etapa se avanzó en trabajo técnico y de campo; sin embargo, el proceso volvió a quedar inconcluso debido a los cambios de administración municipal y la falta de cierre del convenio de coordinación con

las instancias estatales y federales, el incremento de los costos de la consultoría y la pérdida de interés institucional.

Fue hasta el año 2016 cuando se logró la firma del convenio de coordinación, aunque ello no se tradujera en un avance significativo del proceso en aquel momento. Sin embargo, los insumos obtenidos del antecedente inmediato sirvieron para retomar el proceso del OEL, a partir de la vinculación del municipio con Pronatura Noroeste, organización que inicialmente desarrollaba otras acciones ambientales en el territorio derivado de un convenio general de colaboración municipal ya existente. El personal directivo de la unidad administrativa ambiental, planteó la posibilidad de aprovechar dicho acuerdo para impulsar nuevamente el proceso del OEL, reconociendo que se trataba de un compromiso pendiente de administraciones anteriores.

Es a partir de la autorización institucional correspondiente, que Pronatura Noroeste asume un papel central como agencia promotora y financiadora del proceso. Las primeras actividades de esta etapa fue la búsqueda de un consultor con experiencia técnica y que estuviera dentro del rango de presupuesto disponible. Posteriormente, se conformó un equipo de trabajo interinstitucional entre las tres instancias de gobierno y Pronatura, dicho equipo se encargó de definir una estrategia de trabajo basada en la actualización y aprovechamiento del material informativo preexistente, ante la limitación de recursos para poder desarrollar un ordenamiento ecológico completamente nuevo.

Una vez definido el esquema operativo, en 2023 se llevó a cabo la actualización del comité local de ordenamiento ecológico y la aprobación de su reglamento interior, donde además se presentó al consultor contratado por Pronatura. Al inicio de los trabajos, se encontró que la información recibida tenía limitaciones y se encontraba desactualizada, lo que implicó la reconstrucción de gran parte de los insumos técnicos, utilizando únicamente la estructura general que le fue asignada.

Durante el desarrollo del proceso se llevaron a cabo capacitaciones y reuniones técnicas de asesoría y acompañamiento, que aunque permitieron avanzar en la elaboración del estudio técnico, el ritmo de trabajo se vería afectado por el periodo electoral en puerta.

Iniciada la veda electoral, se tuvieron que suspender de manera temporal los talleres participativos, ya que existía una incertidumbre institucional sobre la legalidad de continuar con actividades de participación social y evitar los retrasos de manera que no se viera afectado el calendario previsto. Una vez superada esta etapa, se retomaron los talleres sectoriales y participativos con énfasis en los sectores productivos logrando una participación considerable de los actores locales.

Con base en la información recabada, el consultor avanzó en el desarrollo de las primeras dos etapas de caracterización y diagnóstico, sin embargo, se vio limitado a continuar el proceso formal por falta de los talleres de análisis de conflictos y validación de mapas de aptitud y conflicto (véase figura 6), además se presentaron dificultades para acceder a información oficial actualizada de algunas dependencias, tanto municipales como estatales. Aún así se continuó con la elaboración del estudio técnico debido al compromiso de entregar a tiempo, antes del cierre de la administración municipal.

Finalmente, el estudio técnico del POEL se terminó con algunas áreas de oportunidad (pendientes de subsanar) y fue entregado a Pronatura Noroeste y al municipio de Navolato en el tiempo límite establecido. Sin embargo, este instrumento no alcanzó su formalización jurídica debido a que no se presentó ante el comité local del ordenamiento ecológico de Navolato, ni tampoco se tuvo el acompañamiento técnico de SEMARNAT federal, por lo que no es un instrumento avalado.

En la tabla 7 se muestran los sucesos relevantes que marcaron este proceso intermitente, en el municipio de Navolato, caracterizado por avances técnicos relevantes, pero sin lograr su decreto.

Tabla 7

Sucesos del proceso del OEL en el municipio de Navolato desde 2005 al 2024

Fecha aprox. 2002-2005	FASE PREVIA		FASE DE FORMULACIÓN		
	2008	2013	30 de junio de 2016	14 de febrero de 2023	27 de febrero de 2024
Primer intento de Ordenamiento Ecológico de la Zona Costera de Navolato	Estudio técnico del POEL promovido por el gobierno estatal	Segundo intento municipal de POEL	Convenio de coordinación	Instalación del comité local	Actualización del comité local
Unidad de Proyectos y Servicios Ambientales de la Facultad de Biología de la UAS	- Financiado por el gobierno del estado en la administración de Jesús Aguilar Padilla. - Consultoría Gestoría Eco-Ambiental (GEA).	Academia (UAS)	La firma del convenio se realizó durante la administración estatal de Mario López Valdez y municipal de Miguel Enrique Calderón Quevedo	Toma de protesta del órgano ejecutivo	Toma de protesta del órgano técnico y aprobación del reglamento interior.

Nota. Elaboración propia con información de las entrevistas y el análisis documental de Navolato.

4.2.3 Municipio de Rosario: proceso detenido en fase de formulación

El municipio de El Rosario cuenta con un Ordenamiento Ecológico Territorial de la Zona Costera decretado en el año 2006. Sin embargo, el personal del área ambiental en la administración municipal 2021-2024 no localizó en sus archivos la documentación técnica, administrativa ni de seguimiento relacionada con dicho instrumento. La única evidencia identificada fue el decreto publicado y los archivos contenidos en el Subsistema de Información sobre el Ordenamiento Ecológico (SIORE) de SEMARNAT, sin registros complementarios que permitieran acreditar su elaboración conforme a la normatividad vigente, tales como estudios técnicos, actas de comité o procesos de participación social.

A pesar de la ausencia de información técnica y procedimental, según las personas entrevistadas, el ordenamiento ecológico costero continuó siendo utilizado como criterio administrativo para la toma de decisiones, incluso para condicionar o negar proyectos relevantes en el municipio, como el caso del Distrito de Riego de la Presa Santa María impulsado por Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Esta situación evidenció la necesidad municipal de contar con este instrumento, de tal manera que permitiera brindar certidumbre técnica y normativa al momento de considerar proyectos de desarrollo.

Sin embargo, el impulso para retomar el proceso de OEL no se originó desde el Ayuntamiento, sino a partir de la intervención de instancias externas. Por un lado, la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Sustentable del Estado (SEBIDES) identificó la existencia de un proceso inconcluso y planteó la necesidad al municipio de darle continuidad; por otro, la A.C. Conselva, que ya se encontraba trabajando en los insumos del POEL, derivado de los procesos regionales de planeación ambiental vinculados al sistema de Marismas Nacionales, que consistía en un avance sustancial de estudios técnicos y talleres, realizó gestiones con CODESIN y con el municipio para retomar dicho proceso. Este doble impulso permitió reintroducir el tema del OEL en la agenda gubernamental del municipio.

Teniendo como antecedentes, dichos procesos de ordenamiento ecológico costero y de la Visión Compartida de Marismas Nacionales, Conselva fungió como una agencia promotora para replicar el proceso generado en Escuinapa, para el cual se llevaba un curso similar, pero con desfase en los tiempos, pues se incorporó un año después a dicho estudio, por gestión de esta asociación civil. Aunado a la información técnica obtenida para las etapas de caracterización, diagnóstico y pronóstico, Conselva incluyó estudios de un modelo hidrológico denominado Plan Integral para el Manejo de Cuenca del río Baluarte para incorporarlos al estudio técnico del POEL de El Rosario.

Sin embargo, aunque se tenía un avance sustancial en estudios técnicos y talleres, no se había iniciado el proceso formal del OEL, es decir, no se contaba aún con el convenio de coordinación ni con el comité local del ordenamiento ecológico, etapa donde el municipio debe asumir plenamente la conducción del proceso; siendo en octubre del 2018 y marzo del 2019 respectivamente, cuando se oficializa dicho proceso.

Posterior a la instalación del órgano ejecutivo del comité, se detiene este proceso debido a factores externos al igual que en el municipio de Escuinapa, por cambios de administración y por la pandemia COVID 19. Sin embargo, a diferencia de Escuinapa en El Rosario si ocurre un cambio de administración municipal y pasa a ser gobernado por otro partido, en este punto se pierde la continuidad del proceso, y una muestra fue la falta de información en la entrega-recepción municipal, tal como lo señalaron las personas entrevistadas.

Una vez que este proceso es retomado en 2022, por las nuevas autoridades a nivel municipal y estatal, además de la incorporación de la representación de las oficinas federales de SEMARNAT en Sinaloa, se busca impulsar la consolidación de este proceso a través de la conducción municipal. De manera paralela, Conselva llevó a cabo la gestión de financiamiento para terminar el estudio técnico del POEL, a través de diversas reuniones con los tres niveles de gobierno y con el Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa (CODESIN).

Resultado de estas dinámicas, se estructuró el financiamiento del proceso de manera tripartita con aportaciones de CODESIN, SEBIDES y del municipio de El Rosario, condicionados al avance jurídico del proceso, es decir, con la firma de un convenio de colaboración con la A.C. Conselva, que figuraba como la consultoría encargada de realizar el estudio.

Sin embargo, en el trayecto de todo este proceso, las dinámicas de interacción entre los actores involucrados se tornaron conflictivas, por lo que no fue posible contar con las condiciones necesarias para la firma del convenio de financiamiento del POEL, lo que llevó a detener el citado proceso.

La cronología de estos sucesos clave, se observan en la tabla 8, sobre como en el municipio de El Rosario se configuró un proceso con avances técnicos relevantes, pero sin consolidarse como un POEL debido a limitaciones estructurales, las cuáles se profundizan en el apartado de los resultados de las categorías analíticas.

Tabla 8

Sucesos del proceso del OEL en el municipio de El Rosario del año 2006 al 2024

FASE PREVIA		FASE DE FORMULACIÓN		
2006	2017	17 de octubre de 2018	25 de marzo de 2019	2023
Decreto del Ordenamiento Ecológico de la Zona Costera de El Rosario, Sinaloa.	Incorporación de El Rosario al proyecto de Visión Compartida de Marismas Nacionales	Convenio de coordinación	Instalación del comité local y aprobación del reglamento interior	Actualización del comité local
Ordenamiento ecológico decretado sin el proceso normativo oficial	Gestión impulsada por la A.C. Conselva	La firma del convenio se realizó durante la administración estatal del Lic. Quirino Ordaz Coppel y por parte del municipio, la Lic. Martha Ofelia Castillo Aguilar (Presidenta interina)		Se realizó la segunda sesión* del Comité donde se tomó protesta a los nuevos integrantes y se instaló el órgano técnico

Nota. Elaboración propia con información de las entrevistas y el análisis documental de El Rosario. *No se localizó el acta de dicha sesión, pero existen evidencias y testimonios de que sí se realizó.

4.2.4 Municipio de Mazatlán: proceso sin iniciar, detenido en fase previa

El caso del municipio de Mazatlán, permite visualizar una fase previa al inicio del proceso oficial del ordenamiento ecológico, que corresponde a la gestión pública del área ambiental municipal y que en muchas ocasiones no queda documentado dado que todavía no se formaliza el proceso, pero es información que resulta útil para los demás municipios que buscan comenzar su respectivo POEL.

Mazatlán es un municipio que se caracteriza por presentar un crecimiento urbano, turístico e inmobiliario acelerado, particularmente en las zonas costeras, rurales y de alto valor ambiental, que no cuenta con un POEL vigente para regular los usos del suelo fuera del centro de población. En este contexto, las decisiones territoriales se han sustentado principalmente en instrumentos de planeación urbana, como el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PMOTDU) y los programas de centros de población, los cuales no están diseñados para definir compatibilidades ecológicas ni aptitudes detalladas del suelo.

Esto ha venido generando vacíos normativos en cuanto a la gestión del territorio y una problemática socioambiental en ascenso que ha detonado en acciones colectivas como presión hacia el municipio, para actuar en la materia. En este sentido, el Instituto Municipal de Planeación Urbana (IMPLAN) de Mazatlán identificó la necesidad de coordinarse con la Dirección de Ecología, de diversas administraciones municipales, para definir con mayor claridad el límite del centro de población y su relación con el territorio rural y costero. No obstante, estos esfuerzos de coordinación se habían realizado sin que existiera una estructura técnica especializada para el ordenamiento ecológico dentro del municipio.

Pero en el periodo municipal 2021-2024, dichas condiciones toman un giro cuando la presidencia municipal incorpora en la dirección de Ecología, personal con experiencia científica ambiental que

prioriza la elaboración del POEL, y lleva a cabo las acciones necesarias para iniciar el proceso. Esto, a partir de un diagnóstico inicial del crecimiento territorial y la problemática socioambiental, donde se reconoce que la ausencia del OEL constituía un obstáculo para orientar el desarrollo urbano y rural bajo criterios de sustentabilidad, y por ende para la conservación y protección ambiental, por lo que se decide impulsar este instrumento desde el interior del Ayuntamiento.

Pero en lugar de iniciar de manera inmediata la contratación de una consultoría externa, la Dirección de Ecología optó por fortalecer las capacidades técnicas internas. Para ello, se designó a una persona responsable de la gestión del OEL con formación en desarrollo regional, políticas públicas y enfoque territorial, con el objetivo de comprender a profundidad el instrumento, su marco normativo y las implicaciones metodológicas de este proceso que se proyectó como altamente participativo.

Una vez integrada la responsable técnica del OEL, se encargó de realizar un análisis del marco jurídico vigente en materia de ordenamiento ecológico, identificar a los actores involucrados y comprender la secuencia legal del proceso necesario para su formulación, reconociendo que este no podía iniciar sin la firma del convenio correspondiente.

De manera paralela, se fortaleció la colaboración técnica entre la Dirección de Ecología y el IMPLAN, retomando anteriores esfuerzos de coordinación mediante la asignación de personal del IMPLAN al proceso previo del OEL. Esta vinculación tuvo como propósito alinear los instrumentos de planeación urbana con el futuro OEL y compartir información técnica y cartográfica, así como evitar contradicciones territoriales entre los distintos instrumentos de planeación del territorio municipal.

Sin embargo, informantes de organizaciones de la sociedad civil, manifestaron una serie de inconformidades con respecto al proceso de elaboración de los instrumentos de planeación urbana que se desarrollaron en el periodo de estudio 2021-2024, y que a pesar de mantener una estrecha relación

de coordinación en el proceso del OEL, se indicó que desde el IMPLAN se contribuyó a la ampliación del límite urbano de Mazatlán sobre áreas naturales destinadas a la conservación de humedales que cuentan con categoría internacional de Sitios Ramsar, así como la definición de zonificaciones y cambios de uso del suelo fuera del área urbana. Se advierte que dichas disposiciones invadieron atribuciones del ordenamiento ecológico, las cuales deben respetarse aun cuando no se cuente con un instrumento decretado.

En este contexto, se encontró que este municipio presenció un panorama de fuertes presiones económicas, inmobiliarias y turísticas que incidieron en la planeación urbana del territorio; por lo que no se descarta su influencia en las decisiones y el actuar de los tres niveles de gobierno.

No obstante, se realizaron los primeros acercamientos institucionales con SEMARNAT federal y la delegación en Sinaloa, al igual que con la SEBIDES, bajo el objetivo de establecer un canal de comunicación y clarificar los requisitos para la firma del convenio de coordinación. Este acercamiento con SEMARNAT federal inició con periodos prolongados de espera y comunicación intermitente, pero una vez establecido el enlace, este representó un apoyo importante para el municipio.

Por otro lado, el equipo técnico conformado entre la dirección de ecología e IMPLAN, avanzó de manera paralela en la identificación de información territorial disponible, la exploración de metodologías de caracterización ambiental y el contacto con centros de investigación y universidades, así como el apoyo de prestadores de servicio social; esto, con la intención de reducir la dependencia de una consultoría externa y generar capacidad de contar criterios técnicos propios que permitan mejorar la gestión municipal en esta materia.

Como parte de esta fase previa, la Dirección de Ecología promovió la integración del Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable (COMUDES), el cual fue concebido como un espacio de participación

ciudadana y como un “ensayo” o antecedente organizativo del proceso de OEL, lo cual implicó convocatorias públicas, evaluación y selección de perfiles para integrar a los consejeros ciudadanos ratificados por el Cabildo.

Respecto, a la gestión de las firmas para el convenio de coordinación, el municipio logró conseguir la aprobación del cabildo y la anuencia del gobierno federal, así como el acuerdo del área ambiental del gobierno estatal, o sea, la SEBIDES. Sin embargo, este proceso se vió truncado al solicitar la autorización de la Secretaría General de Gobierno (SGG) del Estado de Sinaloa, que mediante el área jurídica señaló que no se podría firmar el convenio, dado que no contempla una fecha de vigencia al término de la administración gubernamental, en el año 2027.

Dicha postura de la SGG, dio pie a una serie de informes y gestiones por parte de las instancias ambientales a nivel federal, estatal y municipal para explicar, justificar y/o sustentar jurídica, administrativa y metodológicamente, las razones e importancia de no establecer una vigencia; siendo la más relevante, el dejar establecida la continuidad del proceso del OEL a largo plazo y su adopción por parte de las administraciones gubernamentales futuras.

Al cierre del periodo analizado, el proceso del OEL en Mazatlán se quedó en una fase previa avanzada, que se caracterizó por el fortalecimiento de la estructura institucional y las capacidades técnicas internas, así como la coordinación interinstitucional local, la vinculación con academia y sociedad civil; además, se creó el COMUDES, como nuevo mecanismo de participación ciudadana y gobernanza. Sin embargo, no se logró contar con la firma del convenio de coordinación, por lo que el proceso de gestión perdió vigencia debido al cambio de administración municipal.

En la tabla 9 se pueden observar de manera resumida, los momentos clave del proceso previo del OEL en el municipio de Mazatlán que evidencian una trayectoria centrada en la preparación técnica e institucional, aún cuando no se haya iniciado el proceso formal de formulación.

Tabla 9

Sucesos del proceso del OEL en el municipio de Mazatlán en el período 2021-2024.

FASE PREVIA				
Antecedentes del año 2021	2021	2021	2022-2024	2023
Diagnóstico de la problemática socioambiental y de planeación territorial	Contratación de una persona encargada del OEL	Reestructuración y fortalecimiento del Diseño institucional de la Dirección de Ecología	Gestión para la firma del convenio de coordinación con las instancias correspondientes	Instalación del Consejo Municipal para el Desarrollo Sustentable de Mazatlán (COMUDES)

Nota. Elaboración propia con información de las entrevistas y el análisis documental de Mazatlán.

En suma, se presenta en la tabla 10, el estatus actual del proceso del OEL en los cuatro municipios de estudio, considerando a la fase de ejecución como la más avanzada, alcanzada por el municipio de Escuinapa, seguido Navolato y El Rosario, que presentaron procesos inconclusos, y por ende se encuentran detenidos, mientras que el municipio de Mazatlán se distingue por una trayectoria centrada en una fase previa prolongada, que aunque en ella se logró fortalecer el diseño institucional del área ambiental municipal, no logró concretar la firma del convenio de coordinación requerido para dar inicio formal al proceso del OEL.

Tabla 10

Estatus comparativo del proceso de ordenamiento ecológico local al término del año 2024

FASE DE EJECUCIÓN	FASE DE FORMULACIÓN	FASE DE FORMULACIÓN	FASE PREVIA
Escuinapa	Navolato	El Rosario	Mazatlán
OEL decretado y vigente	Proceso inconcluso	Proceso inconcluso	Proceso en etapa

.preparatoria			
El proceso concluyó formalmente con la publicación del decreto. El instrumento se utiliza como referente para la toma de decisiones municipales.	El proceso avanzó hasta etapas técnicas relevantes de formulación, pero no alcanzó la validación del comité.	Se desarrollaron etapas técnicas hasta pronóstico; sin embargo, el proceso se detuvo por conflictos en las dinámicas de interacción.	El municipio se encuentra en una fase previa prolongada, sin haber iniciado formalmente la formulación del OEL.

Nota. Elaboración propia con información de las entrevistas y el análisis documental de los municipios estudiados.

Este panorama comparativo sirve como base empírica para el análisis del siguiente apartado, en el que se abordan los factores que influyeron en el desarrollo y en los resultados del OEL de los municipios de estudio.

4.3 Resultados de las categorías analíticas

Una vez descrito el diseño técnico-normativo del proceso oficial del OEL en el apartado 4.1, y habiendo documentado el desarrollo real de cada proceso en los municipios de estudio del apartado 4.2, este apartado tiene la finalidad de presentar los resultados del análisis cualitativo a partir de las categorías de análisis que permiten responder a la pregunta de investigación de esta tesis. Este análisis se sustenta en la información obtenida de las entrevistas semiestructuradas y entrevistas a profundidad realizadas a los actores clave y procesadas a través del software Atlas.ti. Asimismo, se parte de los resultados del análisis documental previsto en el apartado metodológico que permitió identificar las características del diseño institucional del OEL, así como patrones en las capacidades institucionales y las dinámicas de gobernanza que configuraron el desarrollo del citado proceso durante el período 2021-2024.

4.3.1 Diseño institucional y funcionamiento del proceso de ordenamiento ecológico local

El diseño institucional constituye un elemento central para comprender cómo se distribuyen las responsabilidades, atribuciones y los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno

y los actores involucrados en la gestión pública de este proceso. Sin embargo, este análisis se centra de manera particular en el ámbito del gobierno municipal, al ser la instancia formalmente responsable de conducir el proceso del OEL y de articular su implementación a través de las áreas administrativas encargadas de la gestión en materia ambiental. En este subapartado se examina el diseño institucional municipal del OEL, así como su relación operativa con las instancias estatales y federales, con el propósito de explicar de qué manera dicha estructura influyó en el desarrollo y los resultados del proceso en los municipios de Escuinapa, Navolato, Rosario y Mazatlán durante el periodo 2021-2024.

4.3.1.1 El marco normativo, programático e institucional

Desde el punto de vista normativo, el OEL se concibe como un instrumento de política pública en materia ambiental y territorial de carácter vinculante, que tiene como objetivo regular los usos del suelo y las actividades productivas con base en la aptitud del territorio y los criterios de sustentabilidad ambiental. En cuanto al marco jurídico federal y estatal, se establece que la conducción del OEL corresponde al municipio, el cual debe asumir la coordinación del proceso a través de sus áreas administrativas en materia ambiental, con el acompañamiento técnico y normativo de las instancias competentes (LGEEPA, 2024).

En el ámbito municipal, el diseño institucional del OEL presupone la existencia de una estructura administrativa capaz de conducir técnica y políticamente el proceso, generalmente adscrita a una dirección o a un área responsable de medio ambiente, ecología o desarrollo sustentable. Esta estructura debe articularse con otras dependencias municipales, como planeación urbana, desarrollo económico, obras públicas y, en su caso, los IMPLAN, así como coordinar el funcionamiento del comité local del ordenamiento ecológico como un órgano de participación y toma de decisiones bajo un marco de gobernanza. De acuerdo con dicho diseño formal, la articulación interinstitucional resulta clave para

garantizar la coherencia entre el POEL y los demás instrumentos de planeación municipal, como los planes de desarrollo y programas sectoriales.

En conjunto, el marco normativo y programático del OEL definen un diseño institucional que le atribuye al municipio un papel central en la conducción de este proceso, sustentado en la coordinación interinstitucional, la participación social organizada y el soporte técnico que pueden brindarle los gobiernos estatal y federal. Sin embargo, este diseño formal, da por sentado que los municipios cuentan con ciertas condiciones administrativas, técnicas y políticas, las cuáles no necesariamente se presentan de manera homogénea en todos los municipios. Existe entonces, una brecha entre el diseño institucional previsto y su operación efectiva en el ámbito municipal, este es el principal punto de partida para analizar el funcionamiento real del OEL, es decir, si los municipios cuentan con el marco normativo y la estructura institucional que permita la operación sustantiva del proceso.

4.3.1.2 Funcionamiento efectivo del diseño institucional en los municipios de estudio. La evidencia de cómo desarrolló la conducción del proceso en el periodo 2021-2024 a nivel municipal, no dependió únicamente de lo establecido en el marco normativo, sino de la forma en que cada ayuntamiento estructuró sus áreas administrativas, los compromisos adquiridos en sus instrumentos de planeación, y las capacidades institucionales de cada uno. En este sentido, se identificaron diferencias significativas entre municipios en cuanto al nivel de institucionalización de la planeación ambiental, es decir, que tan apegados estuvieron al Sistema Nacional de Planeación Democrático del Desarrollo, la estructura y nivel de jerarquía de las áreas responsables, así como el papel activo de instancias como los IMPLAN; estos aspectos influyeron de manera directa en el desarrollo y continuidad del proceso del OEL.

En primer lugar, se identificaron las diferencias normativas y programáticas, en los cuatro municipios, como se puede observar en la tabla 11, que todos cuentan con Reglamento Interior de

Gobierno, Reglamento de la Administración Pública Municipal y Reglamento en materia ambiental, sin embargo, se destaca que ni Escuinapa ni El Rosario cuentan con un reglamento en materia de planeación, pero lo que tiene mayor incidencia es que no todos los reglamentos se encuentran actualizados, lo que genera diferencias relevantes en la capacidad institucional para conducir procesos complejos de planeación ambiental como el OEL.

Tabla 11

Marco normativo en torno al proceso de gestión pública del proceso de ordenamiento ecológico

Municipio	Reglamento ambiental	Reglamento Interior y Administración Pública Municipal	Reglamento de Planeación
Escuinapa	- Reglamento Ambiental del Municipio de Escuinapa (2021)	- Reglamento Interior del H. Ayuntamiento de Escuinapa (2019) - Reglamento de Administración del Municipio de Escuinapa (2007)	No tiene
Navolato	- Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente de Navolato (2004)	- Reglamento Interior del Ayuntamiento de Navolato (2015) - Reglamento interno de la Administración Pública de Navolato (2017)	- Reglamento de Planeación de Navolato (2017)
Rosario	- Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente de El Rosario (2004)	- Reglamento Interior del Ayuntamiento de El Rosario (2014). - Reglamento interno de la Administración Pública de El Rosario (2018)	No tiene
Mazatlán	- Reglamento Ambiental y de Cambio Climático de Mazatlán (2021)	- Reglamento de Gobierno del H. Ayuntamiento de Mazatlán (2017) - Reglamento de la Administración Pública de Mazatlán (2003)	- Reglamento de Planeación de Mazatlán (2021)

Nota. Elaboración propia.

Por otra parte, sólo los municipios de Escuinapa y Mazatlán publicaron su respectivo Plan Municipal de Desarrollo durante el periodo de estudio, lo que refleja diferencias en el cumplimiento de las obligaciones programáticas y en la capacidad para articular de manera formal los objetivos del

desarrollo con instrumentos específicos como el OEL. En la tabla 12, se puede observar que el marco programático en torno a proceso del OEL correspondiente a cada municipio, no es homogéneo, aun cuando las leyes en la materia lo establecen.

Tabla 12

Marco programático en torno al proceso de gestión pública del proceso de ordenamiento ecológico

Municipio	Programa de Ordenamiento Ecológico Local decretado	Planeación del Desarrollo
Escuinapa	- Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Escuinapa (POELME) Decreto del año 2023	Plan Municipal de Desarrollo de Escuinapa 2021-2024
Navolato	No presenta	No se encontró
El Rosario	- Ordenamiento Ecológico Territorial de la Zona Costera del Municipio de El Rosario, Sinaloa Decreto del año 2006	No se encontró
Mazatlán	No presenta	Plan Municipal de Desarrollo de Mazatlán 2021-2024

Nota. Elaboración propia.

La existencia desigual de estos instrumentos normativos y programáticos a nivel municipal tiene implicaciones directas sobre la forma en que se percibe el nivel de prioridad que le asignaron las autoridades municipales al OEL, así lo manifestó la persona entrevistada (NP2), señalando que:

“[...] ahorita ha sido un tema de unos años para acá el ordenamiento ecológico dentro de los programas de trabajo municipales, no nomás de aquí, en muchos municipios del estado, yo creo a nivel nacional el cumplimiento o el que tengan este ordenamiento ecológico, se le ha dado una difusión muy importante, tanto así, que todos los planes de trabajo municipales incluyen el ordenamiento ecológico que tenemos que contar con ese documento y al menos la guía de cumplimiento o desempeño municipal a nivel nacional, pues igual una de las prioridades que

traen es precisamente que cuenten, supuestamente para aumentar la puntuación de sus municipios que estén cumpliendo con el ordenamiento ecológico." (NP2)

Se desconocen las razones reales del porqué los municipios de Navolato y El Rosario no elaboraron su respectivo Programa Municipal de Desarrollo (PMD), sin embargo, en coincidencia con la percepción de la persona entrevistada (NP2), se pretendía observar si los PMD, contemplaban en sus prioridades impulsar el OEL. Lo que evidenció que algunos municipios no cuentan con estos instrumentos que son prioritarios para fortalecer el contexto político institucional, no sólo por lo que implica brindar la percepción de un gobierno democrático a la ciudadanía, sino para conocer la capacidad institucional para formular e implementar la planeación en el municipio.

Por otra parte, el funcionamiento efectivo del diseño institucional del OEL también estuvo condicionado por la forma en que cada municipio configuró su estructura institucional en materia ambiental. El análisis documental muestra que, si bien los cuatro municipios cuentan con alguna instancia responsable de la gestión ambiental, la adscripción jerárquica, el nivel de especialización y la claridad de funciones de dichas áreas presentan diferencias significativas. Estas variaciones en la configuración organizacional se pueden observar en la tabla 13, donde se muestra el tipo de estructura y nivel jerárquico que guarda el área ambiental dentro de la Administración Pública Municipal. Mientras Escuinapa y Navolato cuentan con una unidad administrativa a nivel jerárquico de Departamento, los municipios de Rosario y Mazatlán, han fortalecido la estructura institucional ambiental a nivel de Dirección.

Tabla 13

Marco institucional en torno al proceso de gestión pública del proceso de ordenamiento ecológico

Municipio	Unidad Administrativa	Nivel jerárquico	IMPLAN	Unidad Administrativa
-----------	-----------------------	------------------	--------	-----------------------

responsable del Ordenamiento Ecológico		responsable de la Planeación del Desarrollo		
Escuinapa	- Dirección de Obras, Servicios Públicos y Ecología - Departamento de Ecología	Departamento	Sí	No especifica
Navolato	- Dirección de Urbanismo y Gestión Ambiental - Departamento de Gestión Ambiental	Departamento	Sí	COPLAM
El Rosario	- Dirección de Ecología y Medio Ambiente	Dirección	Sí, pero no decretado	No especifica
Mazatlán	- Dirección de Ecología y Medio Ambiente - Departamento de Planeación y Gestión Ambiental	Dirección	Sí	No especifica

Nota. Elaboración propia.

Ahora bien, estas características por sí solas, no dicen mucho sobre la forma en que una estructura institucional puede influir en los resultados del proceso, pues encontramos que Escuinapa y Navolato, a pesar de contar con un nivel jerárquico menor en sus áreas ambientales de las que se espera que cuenten con menos recursos y personal limitados para atender procesos de planeación, sin embargo, son quienes cuentan con un avance más sustancial en el proceso del OEL.

Cabe mencionar que en el caso de Rosario, dicha dirección opera con una estructura limitada y sin jefaturas específicas orientadas a la planeación ambiental, por lo que el nivel jerárquico de Dirección, no necesariamente se refleja en mayores recursos, capacidades o mejores condiciones de trabajo.

En contraste, Mazatlán presenta una mayor especialización interna, con áreas técnicas claramente diferenciadas y una persona responsable del seguimiento del OEL, aunque esta función no siempre se reflejó de manera explícita en el organigrama institucional, en la práctica se cuenta con personal dedicado específicamente al proceso del OEL.

En este sentido, se entiende que si bien la existencia de mayor especialización administrativa y asignación formal de responsabilidades facilita ciertas condiciones operativas, el desarrollo del OEL estuvo condicionado por la interacción de múltiples factores, como la coordinación interinstitucional, el acompañamiento técnico externo, los contextos políticos y los tiempos administrativos, entre otros. Por lo que la estructura organizativa constituye un elemento facilitador dentro de configuraciones institucionales más amplias, no garantiza por sí sola, la continuidad o conclusión del proceso.

Otro aspecto relevante del análisis del diseño institucional municipal es referente al papel que juegan los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN) como instancias técnicas estratégicas para el desarrollo técnico y articulador del OEL, con otros instrumentos de planeación. En los cuatro municipios de estudio se identifica la existencia formal de un IMPLAN; sin embargo, su grado de institucionalización, de capacidad técnica y nivel de incidencia en los procesos de planeación territorial varían de manera significativa entre sí, lo que puede traducirse en una incidencia distinta en la planeación de cada municipio.

En este sentido, se observaron diferencias relevantes, comenzando por el caso de El Rosario, donde si bien existe una instancia que opera como instituto de planeación, esta no cuenta con un decreto formal ni con una estructura plenamente consolidada, lo que limita su capacidad de incidencia en procesos complejos de la planeación ambiental. En contraste, el IMPLAN de Mazatlán presenta una mayor consolidación institucional, con personal técnico especializado y experiencia en procesos de planeación territorial, lo que le ha permitido asumir un papel más activo como instancia de apoyo técnico y de articulación con otras áreas municipales, particularmente con la Dirección de Ecología.

El caso de Escuinapa muestra una configuración distinta, en la que, a pesar de contar con una estructura institucional limitada y con restricciones en recursos humanos y financieros, el IMPLAN tuvo

una participación relevante en el proceso del OEL. Esta incidencia estuvo asociada principalmente al perfil técnico y experiencia del titular del instituto, así como a su capacidad para articularse con el área ambiental municipal y con actores externos, lo que permitió compensar, al menos parcialmente, las limitaciones estructurales del instituto.

En conjunto, los casos analizados muestran que el IMPLAN puede constituir una instancia técnica clave para el fortalecimiento del diseño institucional del OEL, en la medida en que aporta capacidades de planeación, análisis territorial y articulación intersectorial. No obstante, su incidencia efectiva en el proceso del OEL no depende únicamente de su existencia formal o de su grado de institucionalización, sino de su capacidad para coordinarse con el área ambiental municipal, de la claridad en la distribución de funciones y del contexto institucional y político en el que opera. Así, el IMPLAN actúa como un actor que puede contar con la capacidad de potenciar el proceso del OEL, sin que necesariamente, su fortalecimiento por sí solo, garantice el éxito de este proceso.

4.3.2 Capacidades institucionales para la gestión pública del OEL

Más allá del diseño institucional formal, el desarrollo del proceso del OEL estuvo estrechamente vinculado a las capacidades institucionales existentes en cada municipio, pero no se limitan a la estructura institucional. En el marco de esta categoría analítica, se identificaron diversas capacidades que se agruparon en cuatro dimensiones o tipos de capacidad: la capacidad financiera y material, la capacidad administrativa y organizacional, la capacidad política institucional y por último, la capacidad técnica y profesional.

En este subapartado se muestran los factores que influyen en las capacidades institucionales que operan en la gestión pública municipal del OEL en los casos de estudio, con el propósito de explicar su relación e influencia en la efectividad y desarrollo del proceso del OEL durante el período 2021-2024.

4.3.2.1 Capacidad financiera y material. En primera instancia, suele tenerse la percepción generalizada de que uno de los principales obstáculos para iniciar el proceso de ordenamiento ecológico es la falta de recursos económicos para contratar a la consultoría y/o expertos que elaborarán el estudio técnico del POEL; sin embargo, los resultados de las entrevistas arrojaron algunos aspectos que permitieron profundizar en dicho análisis. De ellos, destacaron cuatro principales factores, siendo el más relevante la *capacidad financiera*, este factor está compuesto a su vez, de otros factores que aunque están estrechamente relacionados, es necesario abordarlos por separado.

En la Figura 8, se observa que la capacidad financiera depende de otros tres factores, por un lado, se tiene la *ejecución presupuestal* como uno de los principales mecanismos para definir el tipo de gasto que se ejercerá en materia de ordenamiento ecológico, lo que requiere la aprobación del Cabildo.

En este sentido, los resultados de las entrevistas, arrojaron que sólo dos municipios (Escuinapa y El Rosario) realizaron las gestiones ante cabildo para solicitar autorización en el ejercicio presupuestal municipal, sobre los recursos que permitieran cubrir una parte del costo de elaboración del estudio técnico del POEL. Cabe destacar la voluntad política de las autoridades de ambos municipios, para promover el instrumento a pesar del bajo presupuesto del que disponen.

Esto no quiere decir, que los otros dos municipios no tuvieran voluntad política, solo significa que no realizaron dicha gestión, y en este punto emerge el tercer factor relevante de *financiamiento*. En lo que respecta a Navolato, si realizó la gestión para solicitar financiamiento a una ONG (Pronatura), mientras que en los casos de Escuinapa y El Rosario, tuvieron intervención ciertas agencias promotoras como Redes, SuMar y Conselva organizaciones que intercedieron para gestionar financiamiento estatal (Gobierno del Estado y CODESIN) e Internacional (The Nature Conservancy).

Los resultados evidencian que la labor de gestión no siempre surge desde el municipio, pues se encontró que la iniciativa para gestionar recursos para los POEL provino principalmente de actores externos al gobierno, es decir, por parte de agencias promotoras. Excepto el caso de Mazatlán, donde no se obtuvo registro de una solicitud formal de financiamiento, ni por parte del municipio y por agencias promotoras, probablemente debido a que no oficializó el proceso.

Pero el financiamiento del estudio técnico no es lo único que requiere capacidad financiera, y así se demostró en las entrevistas, donde destacó el factor de la disponibilidad de equipamiento e infraestructura material. El recurso asignado para el gasto operativo y administrativo de las áreas ambientales municipales, representa una de las principales áreas de oportunidad para todos los municipios, así lo describieron la mayoría de las personas entrevistadas, por ejemplo la persona informante RP1:

[...] lo único con lo que cuenta la dirección es una computadora y una impresora, de ahí en fuera no tenemos nada más. (RP1)

Aunque cabe hacer una aclaración, no quiere decir que estas carencias sean exclusivas del área ambiental, pues el no contar con equipo de cómputo, papelería suficiente o equipo de transporte es una debilidad presente en todo el aparato administrativo municipal, de la que no está exento ningún municipio. Por otra parte, hay que considerar que la percepción de carencia de municipio a municipio varía, sobre todo en cuanto a la diversidad en la estructura institucional que tiene cada uno.

Figura 8

Red conceptual de la capacidad financiera y material



Nota. Los cuadros en color rojo indican los factores con mayor frecuencia de codificación y mayor número de relaciones dentro de la red analítica.

En suma, el análisis de la capacidad financiera y material arrojó que la gestión pública municipal no solo enfrenta dificultades para obtener recursos para elaborar el estudio técnico del POEL, sino también en el ejercicio cotidiano de las funciones, actividades o tareas administrativas u operativas para desarrollar el proceso, pues se enfrentan a limitaciones en cuanto al equipamiento, infraestructura y equipo de transporte. No obstante, también se demostró que cuando existe voluntad política e iniciativa de agencias promotoras, es posible solventar dichas limitaciones por medio de financiamiento externo; tal fue el caso de Escuinapa, que a pesar de contar con limitados recursos económicos, lograron la continuidad del proceso y decretar el instrumento gracias a financiamiento de CODESIN y las ONG.

Por lo tanto, se entiende que la capacidad financiera y material por parte de la gestión pública municipal del OEL es indispensable para el inicio y formulación del POEL, pero no necesariamente dichos recursos provienen del gobierno, aquí se destaca el papel de los organismos financiadores y las ONG, siendo este un claro ejemplo de la gobernanza.

4.3.2.2 Capacidad administrativa y organizacional. Esta capacidad institucional constituye un conjunto de factores institucionales que permiten conocer la forma en que los ayuntamientos

distribuyeron sus funciones, el grado de coordinación interna que tuvieron y otros aspectos que definieron la organización y operación cotidiana del proceso.

Derivado del análisis de las entrevistas, se puede observar en la figura 9, que los factores que tuvieron mayor relevancia, mantienen un mayor grado de interacción entre sí, y con otros factores, sin embargo, el factor que más destaca, es la *coordinación intergubernamental e interinstitucional*, como eje articulador.

Este factor fue uno de los más relevantes, pues fue citado en 19 de las 21 entrevistas aplicadas; en este sentido, cabe mencionar que la mayoría de las personas entrevistadas responsables de llevar a cabo el proceso del OEL, asignaron un alto valor a la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y estos a su vez, con otras instituciones u organizaciones, ya que les permitió solventar algunas deficiencias o limitaciones, que por sí solos les hubiera llevado mayor tiempo o hubiera afectado en mayor medida la continuidad del proceso.

Asimismo, la mayoría de los funcionarios señalan una buena coordinación institucional de manera vertical, con respecto a sus superiores; no así en la coordinación institucional horizontal entre las diversas áreas administrativas, así lo relata (RP1): “No, aquí vas [...] y te invitan a una fiesta, en vez de buscar arreglarte algo.” Esta percepción, se confirma con la opinión de actores externos a la gestión pública del OEL, pues indican problemas de coordinación haciendo referencia a la falta de *comunicación institucional* y el *acceso a la información*. La persona entrevistada (NT2), relata su experiencia:

“ [...] simplemente la información no pasa ni dentro de una misma institución, [...] no pasa de una dirección a otra, entonces va a ser más difícil que pase a los civiles [...] las mismas instituciones no pueden colaborar de manera interinstitucional en el municipio y gobierno del Estado, porque no cruzan la información entre ellos.”(NT2)

Este es un claro ejemplo del flujo que se observa en la figura 9, donde se muestra que la transparencia y acceso a la información influye en la comunicación institucional, que impacta en la coordinación intergubernamental e interinstitucional y en la *eficiencia y organización de la gestión interna*. Esta dinámica, se repitió en todos los municipios, en gobierno del estado y en SEMARNAT federal, según la percepción de los entrevistados; lo cual revela el nivel de importancia que representan los mecanismos de transparencia y acceso a la información para determinar la capacidad institucional de la gestión pública, en los tres niveles de gobierno.

Otro factor determinante en materia de coordinación, es el *acompañamiento técnico, jurídico y administrativo*, que depende en gran medida de la *iniciativa* por parte de las mismas áreas administrativas e instituciones gubernamentales, como también del apoyo que pueden brindar otras instituciones externas al gobierno, como lo son, las universidades y centros de investigación, las instituciones como CODESIN y ONG internacionales que han fungido como financiadoras, así como las organizaciones de la sociedad civil, sin olvidar a las organizaciones comunitarias y productivas que pueden ser representantes de ejidos o bien de algún sector productivo; todas estas instituciones u organizaciones, dependiendo del papel que presenten en el proceso, pueden ser reconocidas como agencias promotoras del OEL.

Bajo una mirada analítica, el Lic. Carlos Ávila, ejemplifica la figura de los “emprendedores de políticas públicas” que de acuerdo con Kingdon citado en (Massardier y Ugalde, 2023) son aquellos intermediarios que desarrollan ideas (como soluciones) para generar cambios en las políticas públicas, aprovechando las “ventanas de oportunidad política”; esto implica una serie de habilidades relacionales para hacer converger los problemas, las políticas públicas y las políticas. Dichas figuras suelen destacarse ya sea como consejeros de los miembros del congreso, grupos de presión o servidores públicos especializados en la administración pública, como es el caso del ex director del Implan de Escuinapa, experto en planeación territorial.

No obstante, los casos de reconocimiento por buenas prácticas, también se hicieron manifiestos señalamientos por parte de las personas entrevistadas hacia las malas prácticas en la gestión pública de los procesos de OEL, tal como lo menciona la persona entrevistada FS1:

“(…) tenemos en Sinaloa la mala costumbre de hacer los proyectos de gabinete. ¿Qué significa gabinete? Que los haces de escritorio, sin hacer todo lo que tiene que ver con los talleres, con la participación social, y pegas las tres etapas para que sea más fácil.” (FS1)

Este comentario parte de señalar la práctica en Sinaloa, tanto a nivel estatal como municipal de no llevar a cabo el proceso del ordenamiento ecológico conforme a la normatividad establecida. Esta es una realidad que se percibió incómoda para la mayoría de las personas entrevistadas que participaron en dichos procesos, y trata de la dificultad y complejidad de seguir las normas oficiales y el procedimiento paso a paso conforme indica el manual; a lo cual, ningún municipio está exento, pues de acuerdo con el análisis realizado en esta investigación, en todos los casos, los responsables del OEL se enfrentaron a situaciones que llevaron a desviar en cierta medida el proceso oficial, y aunque en algunos municipios

lograron solventar dichas desviaciones o “malas prácticas”, como fue el caso de Escuinapa, que no llevaron la secuencia “formal” del proceso, otros municipios como El Rosario y Navolato, no lo lograron.

Por ejemplo, se retoma el caso de Navolato, que no tuvo la oportunidad de librar en forma, la fase de formulación del proceso, pues el contexto político-electoral no dió lugar a realizar todos los talleres necesarios para completar de manera cabal el estudio técnico del POEL, esta situación aunado a la presión de cumplir con los tiempos que indicaban los contratos y convenios establecidos, llevaron a pseudo terminar el estudio técnico sin la validación técnica por parte del comité, ni la social por parte de la ciudadanía, dando por resultado un instrumento inválido.

Otras malas prácticas se evidenciaron respecto al caso de Mazatlán, este municipio ha sido foco de atención en los últimos años por el nivel de expansionismo urbano y turístico que ha presentado, y aunque estas no se insertan de forma rigurosa dentro del proceso del OEL, sí forman parte del contexto estructural de la planeación territorial en Sinaloa, así como también, dicho curso del proceso puede verse moldeado por la injerencia de ciertos factores externos que integran las dimensiones socioambiental, política y económica. En este sentido, informantes miembros de una OSC ambiental local, brindaron una entrevista grupal para la presente investigación, donde expresaron su inconformidad hacia las autoridades municipales respecto de las malas prácticas que se han desarrollado en torno a los mecanismos de planeación urbana del territorio de Mazatlán.

En primera instancia, señalan la omisión en la que cae el municipio al no contar con el POEL decretado, y que a falta de dicho instrumento regulatorio, los límites urbanos dentro del municipio se han expandido sobre áreas de alto valor ambiental, incluyendo sitios ramsar. Asimismo, indicaron que no se han considerado la capacidad de abastecimiento de agua y disposición final de residuos, derivado de

los usos urbanos y turísticos. Finalmente, señalaron malas prácticas en los mecanismos de gobernanza y las consultas públicas, lo cuál se explica en el apartado de la capacidad política institucional.

En conjunto, los resultados muestran que la capacidad administrativa y organizacional se relaciona con múltiples factores que se traslapan con aspectos de otras capacidades institucionales en sus diferentes contextos, por este motivo, Rosas Huerta (2008) señala la importancia de tener en cuenta el enfoque interactivo y relacional de los componentes que conforman las capacidades institucionales, incluyendo la relación que tengan con grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general. Lo que destaca la existencia de estructuras formales que se articulan a partir de la coordinación entre dichos actores, y que a falta de ella, se corre el riesgo de debilitar la gestión pública municipal.

4.3.2.3 Capacidad política institucional. El análisis de los factores que componen esta capacidad, asigna mayor peso al factor de *continuidad política e institucional*, este elemento fue mencionado por la mayoría de las personas entrevistadas, haciendo referencia a las acciones que realiza la gestión pública municipal y los diversos actores en torno al proceso del OEL, para darle seguimiento, superando los retos o limitaciones que enfrentaron.

Sin embargo, dicho factor solamente es el reflejo o producto de otros aspectos de índole política que definieron el curso del proceso para que tuviera continuidad. Esa relación se observa en la figura 10 donde se muestra la influencia del *interés y voluntad política*, un factor que la mayoría de personas entrevistadas destacaron y abordaron de diferentes formas. De inicio, la principal percepción es que los gobiernos carecen de interés y voluntad en impulsar el ordenamiento ecológico, así lo expresa la persona entrevistada (RT1):

[...] no hay ningún municipio que esté interesado en ordenar su territorio. Porque esto le resta capacidad de hacer cosas [...] ¿quién va a estar interesado en ponerle corralito? Nadie. (RT1).

Esta percepción se traduce en que el ordenamiento ecológico al ser un instrumento regulador, limita la discrecionalidad que las autoridades municipales tienen sobre el uso del suelo, lo que le resta margen de maniobra para impulsar proyectos alineados con intereses políticos y económicos. De manera complementaria, la persona entrevistada (MS2), vincula la falta de interés con la ausencia de capacidades institucionales, señalando que es resultado de la falta de decisión política:

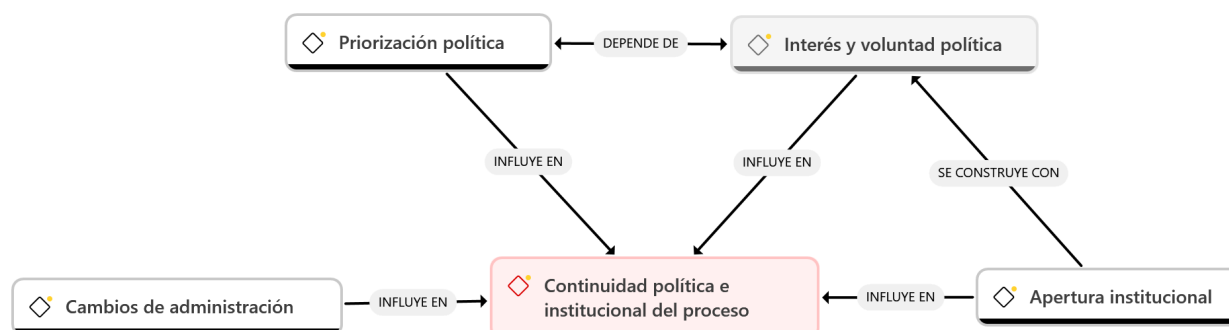
[...] no hay capacidad, porque estoy segura, no ha querido haberla a nivel gubernamental [...] no hay decisión política para hacer el ecológico [...] pues sería un *candadazo* que no le encantaría a los desarrolladores, porque el suelo barato está justo aquí, donde “no hay nada”⁸ (MS2).

Estas percepciones permiten identificar un sesgo en la planeación del territorio, donde se le asigna mayor interés, voluntad y prioridad al desarrollo urbano-económico por encima de la planeación ambiental.

Asimismo, este sesgo también se presenta en la atención diferenciada que reciben las ciudades frente a las zonas rurales, donde los asentamientos humanos son menores. La persona entrevistada (MS1) hace referencia al abandono del área rural por parte de los gobiernos municipales, quienes tienden a centralizar la gestión en las zonas urbanas; además señala que, por estrategia política, no resulta redituable concentrar esfuerzos en territorios con baja densidad de población votante. En este sentido reflexiona: “Entonces, ¿por qué van a impulsar un programa que regula precisamente toda esa área?” (MS1).

Dicha reflexión centra la atención en que el interés y voluntad política de las autoridades gubernamentales se encuentran estrechamente vinculados al interés electoral; por lo que, existe la percepción de un menor incentivo para impulsar políticas públicas orientadas al desarrollo sustentable en las zonas que representan un bajo impacto en las votaciones.

⁸ Las comillas son propias.

Figura 10*Red conceptual de la capacidad política institucional*

Nota. Los cuadros en color rojo indican los factores con mayor frecuencia de codificación y mayor número de relaciones dentro de la red analítica.

A partir de estas percepciones, se identifica que el interés y la voluntad política se manifiesta de manera directa a través de la *priorización política*, cuando el municipio decide invertir recursos, tiempo y atención al ordenamiento ecológico, por encima de otros asuntos de la agenda pública.

Sin embargo, no significa que el hecho de darle prioridad al OEL, sea necesariamente un asunto de interés, pues en realidad, la problemática ambiental debe competir con otros problemas en la agenda pública, para ser elegida por las autoridades y decidir implementar soluciones para su atención. Así lo señala la persona entrevistada (FS1): “Ni al municipio ni al estado le interesa invertirle a los ordenamientos [...] quieren que alguien más se los consiga”, lo que infiere una tendencia a relegar el OEL frente a otros asuntos. Y aquí cabe hacer la referencia del caso de Mazatlán, donde la negativa estatal a firmar el convenio de coordinación, instrumento normativo que requiere para formalizar el proceso, operó como un mecanismo de bloqueo institucional.

A decir de la respuestas que otorgaron las autoridades de la entonces SGG, quienes se negaron a firmar el citado convenio argumentando que debía contar con una vigencia de término. Y que, aun

cuando se le brindaron todas las justificaciones técnicas y legales (desde SEMARNAT federal, SEBIDES y del municipio de Mazatlán) sobre la importancia de que dicho convenio no lleve fecha de término para facilitar la continuidad de este proceso en administraciones futuras (ya que justo dicha *flexibilidad* fue lo que permitió que el proceso del OEL en Escuinapa, El Rosario y Navolato, se mantuvieran activos; sin tener que pasar por el trámite burocrático cada trienio, cada cambio de administración), sin embargo, la negativa de persistió. En este sentido, señala la persona entrevistada (MP2):

[...] pues mira realmente mi perspectiva es que Gobierno del Estado, llámese Secretaría General de Gobierno o como le queramos llamar, no tienen sus prioridades tener esos instrumentos de planeación, [...] Porque fluyó en todo, [...] pero en el momento en el que ya se tiene que firmar [...] ahí el mensaje es muy claro, es, no quiero firmar. (MP2)

Esta percepción es compartida por la persona entrevistada (MS2), “[...] las políticas públicas que se están generando en el Estado para el POEL, es para no hacerlo”; en este sentido, se muestra entiende que la priorización política también tiene la capacidad de bloquear asuntos cuando entran en conflicto con intereses económicos y políticos. Así lo señala la persona entrevistada (MS2) sobre la firma del convenio: “se contradice con el movimiento económico que se está promoviendo en Mazatlán, [...] y trunca las posibilidades de otros diferentes sistemas de producción, diferentes sistemas de gestión que podrían ser más efectivos”.

En contraste, el caso de Escuinapa funcionó bajo una dinámica distinta; donde los resultados de las entrevistas demuestran que la priorización que el municipio le asignó al POEL se debió a un largo proceso de gestión con los sectores sociales, que no solo permitió posicionar la problemática ambiental en la agenda pública del municipio, sino también en la agenda de los tres niveles de gobierno. Así lo relata la persona entrevistada (ET1): “[...] se hizo mucho trabajo de gestión para que existiera esa

voluntad política de los tres órdenes de gobierno de avanzar el programa ecológico local, que es, después de 2019.” Los testimonios indican que se presentaron algunas ventanas de oportunidad que fueron aprovechadas de manera oportuna por las agencias y/o promotores del POEL.

Asimismo, durante el periodo 2021-2024, se reconoce la apertura de la presidencia municipal para dar continuidad al proceso, apoyándose en actores técnicos externos. En palabras de (ET4): “Si usted se pone las pilas, lo sacamos en su administración [...] -cuenta con mi apoyo-. Es todo lo que necesitamos.” (ET4). En este sentido, la priorización que se le dió al OEL, gracias a la voluntad política, apertura institucional y la asignación de recursos, permitió concretar el decreto del instrumento.

Por otra parte, Escuinapa también se caracteriza por ser testigo de la priorización política, pero no local, sino impuesta desde el nivel federal, respecto a tres proyectos federales que se presentaron durante el periodo de estudio que abarca esta investigación; así lo expresa la persona entrevistada (ET4):

“Este es un ejemplo de priorización, pero no del municipio, sino a nivel federal que impusieron obras o proyectos por encima del ordenamiento ecológico, se tendría que analizar el caso de la ANP Juan M. Banderas, el distrito de riego de CONAGUA, entre otros. (No sé si la línea de la CFE entró). No estaban en el POELME” (ET4).

El primer caso que expone (ET4), se dió cuando el POELME estaba ya en el proceso de expedición, cuando llega por mandato presidencial el decreto del CIP Playa Espíritu en área natural protegida, lo que tomó por sorpresa a las autoridades municipales, y a todo el comité local del OE, pues a pesar de que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) formaba parte de dicho comité y teniendo información sobre dicha iniciativa, nunca se le informó al comité, contraviniendo incluso la política ambiental designada para ese sitio, que originalmente se tenía como “aprovechamiento sustentable”.

Por otro lado, ya decretado el POELME, se construyeron los canales de distrito de riego por parte de CONAGUA, pero sin autorización, en sitio que no estaba permitido al percatarse las autoridades, se lleva el tema al seno del Comité local del OE, donde se argumentó el desconocimiento; dado que nunca asistieron a las sesiones de comité.

En cuanto al caso de las Líneas de Transferencia Eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), es otro proyecto federal en puerta, sobre el cual ya se manifestó su improcedencia, sin embargo, está por verse si se aplicará el peso de la ley que sustenta al POEL, o por el contrario, este proyecto será inmune, sobreponiendo el interés y prioridad del gobierno federal.

Por otro lado, el análisis muestra que los *cambios de administración*, representan otro factor de vital importancia, que incide de manera directa en la continuidad del OEL; y como ejemplo se encuentra el caso de Navolato, donde a pesar de contar con priorización política al inicio de la administración, ésta se vió mermada por cambios en el contexto político-electoral, situación que disminuyó la atención que se le brindó al proceso del OEL y lo retrasó. Así lo señala la persona entrevistada (NP2), respecto del cambio en el interés y prioridad de ese momento: “donde nos detuvimos fue [...] que el interés se desvió pero en otro sentido por parte de las autoridades, por las complicaciones internas que tenían, ahí fue el freno que se llevó” (NP2).

Esta percepción se vió traducida al ámbito institucional, cuando la entonces presidenta municipal, solicita licencia para buscar su reelección en la contienda electoral. Esto trajo consigo una serie de cambios temporales en la planta administrativa, ya que varios de los funcionarios pidieron licencia junto con ella para apoyarla en campaña; esta situación derivó en que la entonces directora del área que llevaba el proceso del OEL tuviera que ausentarse.

Todos estos cambios administrativos, se traducen en diferentes formas de hacer las actividades que ya se desarrollaban, pero también incide en los diferentes niveles de interés y voluntad política, así como de prioridad que se le asignan a los autos en turno. Así lo percibió la persona entrevistada (NT1) “[...] la verdad es que, en cada administración entran personas nada más para cubrir el cargo, no para llenar el puesto, para ocuparlo [...] siento que no les toman mucha importancia”.

Cabe destacar, que a pesar de percibir menor interés, en los hechos, se cumplió el objetivo de terminar el estudio técnico; es decir, hubo menor interés pero no al punto de bloquear el proceso, sino que las repercusiones se vieron reflejadas en la calidad del proceso del OEL, dando por resultado un instrumento terminado, pero que no se pudo validar.

Finalmente, la *apertura institucional* emerge como un factor que refleja la disposición que tienen las autoridades para retomar, dar seguimiento o permitir la continuidad del proceso, aunque este haya sido impulsado por administraciones anteriores o por actores externos, en este caso, Navolato presentó señales de apertura institucional durante el proceso del OEL, pero no la suficiente.

Mientras que en Escuinapa, se presenta un contexto diferente, pues los resultados de las entrevistas demostraron que estuvo presente la percepción de apertura institucional, tanto por parte de las autoridades municipales, como del comité local del OE.

En suma, los resultados muestran que la capacidad política institucional en el proceso del OEL presenta una alta vinculación entre los factores que la explican, todos se relacionan entre sí, dando origen a una percepción compartida de las personas entrevistadas, de que la dimensión política condiciona y define el rumbo del proceso. Lo que se traduce en la influencia de intereses políticos y económicos, en la capacidad o no, de posicionar la problemática ambiental en la agenda de gobierno, así como, en la inestabilidad que se deriva de los cambios de administración, cuyo reacomodo tiene un

impacto institucional significativo en el grado de apertura institucional que presenta la gestión pública municipal.

4.3.2.4 Capacidad técnica y profesional. En la configuración de esta capacidad, destacaron tres principales factores: el primero es referente a la *capacitación técnica y especialización*. Este factor analizado desde el enfoque de la gestión pública del OEL, tal como se observa en la figura 11, se identificaron dos tipos de capacidades que complementan el conocimiento técnico del instrumento y la experiencia en su gestión.

Por un lado, se mencionó la *capacidad jurídica y regulatoria*, que independiente del perfil que tenga el encargado responsable del OEL, se considera que debe contar con conocimientos jurídicos, tal como lo mencionó la persona entrevistada (MS2): “[...] un experto en normatividad ambiental, para mí sería prioridad. Alguien que sepa de pi a pa toda la cuestión de la normatividad ambiental”. O en su defecto, el municipio cuente con un área jurídica con vinculación directa al área responsable del OEL, esto dado que el proceso requiere un apego estricto a la normatividad para evitar incurrir en omisiones o errores que pudieran comprometer su validez.

Varias de las personas funcionarias entrevistadas, manifestaron las dificultades a las que se enfrentaron para atender los asuntos jurídicos con respecto al POEL, particularmente en los municipios con estructuras institucionales pequeñas, pues no se cuenta con un área jurídica exclusiva en materia ambiental.

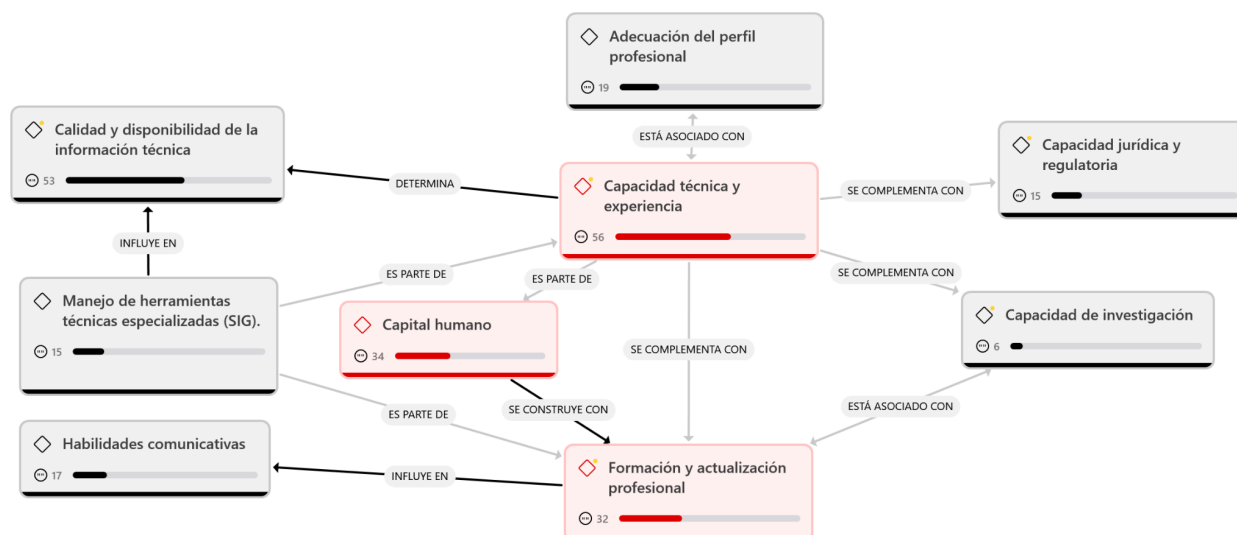
Por otro lado, está la *capacidad de investigación*, este factor emerge por la necesidad de contar con personal experto en analizar y validar la información especializada respecto del POEL, la persona entrevistada MS2, lo expresa:

[...] cuando se haga ahora sí, la elaboración del documento por parte de un externo, ¿cómo puedes tú evaluar? ¿Cómo tú puedes tener garantía de que el trabajo que se está haciendo realmente [...] cumplió con los criterios establecidos en las guías metodológicas? Aunque tú digas, oye, tenemos el acompañamiento de Semarnat, tenemos expertos en el tema, claro que sí, pero al fin y al cabo, uno como local es el que conoce el territorio, uno como local conoce las problemáticas.

En este sentido, considerando la percepción de (MS2) se resalta la importancia de contar con la capacidad de investigación no solo para contribuir en la elaboración del estudio técnico, sino también como evaluador del instrumento, pues la combinación de dicha capacidad y conocimiento del territorio local, permite llevar el seguimiento para mejorar la calidad del POEL.

Figura 11

Red conceptual de la capacidad técnica y profesional



Nota. Los cuadros en color rojo indican los factores con mayor frecuencia de codificación y mayor número de relaciones dentro de la red analítica.

Por otra parte, las capacidades específicas referente al tipo de conocimiento *adecuado al perfil profesional* requerido para llevar a cabo la gestión del proceso el OEL, también fue capturado en las entrevistas aplicadas. Sus respuestas fueron muy diversas, aunque la mayoría señaló la necesidad de un perfil profesional en materia ambiental, como biólogos, ecólogos, ingenieros ambientales o especialistas en recursos naturales. También se mencionaron perfiles vinculados con la gestión del territorio, como expertos en gestión de la zona costera, geógrafos y geodestas, e incluso desde una perspectiva económica, profesionales del turismo. Asimismo, se destacaron disciplinas como sociología, derecho (preferentemente con expertise en normatividad ambiental), administración pública y políticas públicas. Finalmente, algunas personas asociaron el puesto con perfiles como arquitectos, ingenieros y topógrafos.

A partir de las entrevistas, se obtuvo la percepción de que el área responsable del OEL es multidisciplinaria, con un alto valor sobre la *formación y actualización profesional*, que además debe contar con conocimientos normativos y administrativos, el personal debe capacitarse en el *manejo de herramientas técnicas especializadas* como los Sistemas de Información Geográfica (SIG), estas últimas, con la finalidad de mejorar la *calidad y disponibilidad de la información* accesible a la ciudadanía en general.

Asimismo, se encontró que la mayoría de los municipios carecía en sus áreas ambientales, de personal técnico que tuviera conocimiento y manejo de SIG y otras herramientas, aun cuando son requerimientos básicos para revisar y conocer de manera puntual el contenido cartográfico, tanto en la elaboración como en la implementación del POEL. En ese sentido, las respuestas de las entrevistas apuntaron a la necesidad de capacitación o la contratación de personal especializado.

Pero en la práctica, municipios como Escuinapa y Mazatlán lograron vencer dicha limitación ya que se apoyaron en los IMPLAN. Para el caso de Escuinapa, el director del IMPLAN, quien dominaba el

conocimiento del territorio y el manejo del SIG, apoyó en el seguimiento puntual la elaboración del estudio técnico, así como la verificación de la calidad de la información que contenía el POELME, así lo relata la persona entrevistada (ET3), “[...] él siempre salía a dar la cara por el proyecto; y de hecho, la revisión más puntual, además, fue la de Carlos.

Mientras que el caso de Mazatlán representa un ejemplo de coordinación interinstitucional, ya que la directora del IMPLAN asignó a una persona especializada en gestión de recursos forestales quien acompañó a la persona responsable del POEL para realizar un diagnóstico previo del municipio, con la finalidad de entender el territorio y sus dinámicas para que, tanto los instrumentos del IMPLAN sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano, como el POEL estuvieran en concordancia.

Estas experiencias son ejemplo de que la falta de capacidades técnicas y profesionales fueron superadas con la contratación de personal con el perfil profesional adecuado, como en el caso de Mazatlán, y en otras ocasiones, fueron útiles otros aspectos, como la coordinación interinstitucional y el acompañamiento técnico, jurídico y administrativo para brindar asesoría y capacitación a las personas responsables del OEL.

No obstante, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y profesionales es indispensable para garantizar la calidad y disponibilidad de la información, sin importar como se solventa la necesidad. En este sentido, se identificaron también las *habilidades comunicativas*, que son fundamentales para la traducción de este instrumento técnico altamente complejo, en términos y lenguaje accesible para la ciudadanía. Ya que en medida de que sea entendible y se conozcan los beneficios que brinda el OEL, será su nivel de apropiación social e institucional.

Finalmente, se identificó al capital humano como un tercer factor fundamental de la capacidad técnica y profesional, que se explica a través de la disponibilidad de personal calificado, que presente un

alto nivel de experiencia, conocimiento y capacidades dentro de la instituciones. En este sentido, se obtuvo de las entrevistas, la percepción de que la alta rotación del personal impide la consolidación de las capacidades técnicas a largo plazo, por lo que mencionaron la importancia de mecanismos como el servicio civil y/o profesional de carrera para promover la actualización y formación del capital humano.

En suma, los resultados obtenidos evidencian que la capacidad técnica y profesional está conformada por un sistema complejo de factores interrelacionados, lo que sugiere un comportamiento en cadena, es decir, en medida que se fortalezca cada uno de estos factores, se fortalecen el resto. Sin embargo, con todo y la ventajas que se perciben de contar con diversos factores de esta capacidad institucional, no significa que el desarrollo e implementación del proceso del OEL tenga éxito.

4.3.2.5 Subcategoría emergente: Condiciones individuales del personal. Esta se presenta como subcategoría emergente, ya que permite identificar aspectos personales y/o condiciones individuales de las personas funcionarias públicas, que ejercieron cierta influencia en el desarrollo del proceso del OEL. Y que si bien, en un principio estos elementos no parecían formar parte de las capacidades institucionales, su análisis llevó a la luz del enfoque de capacidades institucionales propuesto por Rosas Huerta (2008) quien permite identificarlos dentro del primero de los tres niveles de capacidades individuales, en el nivel micro, donde incluye una dimensión individual dentro de las organizaciones, en la que explica su función:

“Los individuos son la base para el éxito de cualquier acción o política, sin embargo sus acciones no son suficientes para lograr una capacidad institucional relevante, [...] en el nivel micro se trabaja en torno a varias cuestiones: ¿los individuos están motivados?, ¿tienen un trabajo con una misión clara?, ¿tienen las habilidades que corresponden a sus trabajos?, ¿cuentan con

incentivos financieros y no financieros?, ¿el personal es suficiente para realizar el trabajo? [...]

(Rosas Huerta, 2008, p. 131).

En los resultados de las entrevistas, estas condiciones individuales se manifestaron haciendo referencia a que cambios de personal por ausencias prolongadas, afectaron el seguimiento y continuidad del proceso. Esta situación ocurre cuando en las instituciones existe la dependencia de estas personas clave. Situaciones como estas, evidencian que los individuos forman la base del funcionamiento institucional; sin embargo, cuando no existen mecanismos que contemplen sus necesidades o prioridades personales, se corre el riesgo de afectar la continuidad de los procesos institucionales, incrementando la vulnerabilidad de la gestión pública, ante dichas eventualidades.

Por otro lado, se identificó la influencia de habilidades socioemocionales que se tradujeron en comportamientos, actitudes y formas de interacción que incidieron en la coordinación interinstitucional, la resolución de conflictos y la construcción de acuerdos. Dichas habilidades, aunque también forman parte de la dimensión individual, influyeron directamente en la dinámica organizacional y los resultados del proceso.

En conjunto, estos hallazgos permiten reconocer que el desarrollo del OEL no depende únicamente de las capacidades institucionales vistas en términos organizacionales, sino también, de las condiciones individuales del personal que aunque en ocasiones no sean plenamente reconocidas, representan una dimensión importante dentro de la gestión pública. Por ende, el estudio de las capacidades institucionales deben analizarse de manera integral, considerando la conexión existente entre los tres niveles: individual, organizacional y el contexto institucional en el que se desarrolla el proceso del OEL.

4.3.3 Dinámicas de gobernanza territorial en el OEL.

En el apartado anterior se abordó la temática de las capacidades institucionales, que conforman una dimensión de análisis interna de la gestión pública municipal, con incidencia directa en la implementación del proceso del OEL; pero además, se identificó que dichas capacidades no son determinantes, pues emergió una dimensión de análisis externa, es decir, que contempla la participación e influencia de actores y factores externos a la gestión pública municipal que inciden de manera en el rumbo que toma el proceso del OEL.

En este sentido, se indagó a través de las entrevistas, la identificación de aquellos actores clave que influyeron en los procesos, así como el tipo y nivel de participación que tuvieron. De esta manera fue posible conocer algunos factores presentes en las dinámicas de gobernanza, según los diversos contextos; derivado de los resultados de las entrevistas, se pudieron identificar tres marcos contextuales: político, socioambiental y económico. Estos contextos se relacionan directamente con las dinámicas de la gobernanza territorial, y en este sentido, fue posible dar forma un cuarto contexto estructural referente a la planeación territorial que se presenta en Sinaloa, en la cual se encuentra inmersa la política pública del OEL.

4.3.3.1 Mecanismos de gobernanza del OEL y su funcionamiento. De acuerdo con los resultados obtenidos en las entrevistas aplicadas, fue posible identificar diversos mecanismos de gobernanza que, para efectos de este estudio, se entienden como formas de interacción o incidencia mediante las cuales los actores ejercen influencia en la toma de decisiones y orientan el proceso del OEL. En todos los casos de estudio se identificaron mecanismos de gobernanza, pero no todos llevaron a resultados favorables; para ello, se identificaron los actores y los mecanismos más relevantes con respecto a los resultados favorables y resultados problemáticos.

Sin duda, los actores más relevantes del proceso del OEL, son los que pertenecen a la gestión pública municipal, es decir a las instituciones municipales encargadas del proceso. Pero, también existen otras instituciones públicas, en los tres niveles de gobierno que ejercen influencia sobre dicho proceso, aun cuando no sean los responsables directos. En la figura 12 se muestra la diversidad de actores institucionales identificados a partir de las entrevistas.

A nivel federal, además de la SEMARNAT, institución que tiene injerencia directa sobre el proceso del OEL, se encontró a otras instituciones federales que tienen cierto dominio sobre el territorio y sus recursos, mediante la ejecución de obras y proyectos, tales como la CONAGUA, la CONANP y la CFE.

A nivel estatal, se encuentra la SEBIDES con participación directa dentro del comité, pero también ejercen su control otras instituciones estatales como la SGG, quien figura como autoridad para la firma de convenios y decreto de los POEL; por otra parte está el CODESIN, como organismo mixto dedicado a vincular y coordinar esfuerzos de los organismos públicos, privados y sociales para la promoción y desarrollo económico; esta institución ha fungido como financiadora de los POEL en Sinaloa.

Finalmente, a nivel municipal destacan como actores institucionales el Cabildo y el IMPLAN: el primero, como órgano máximo de gobierno quien se encarga de autorizar las firmas de convenios y decretos municipales; y el segundo, como organismo descentralizado de carácter técnico encargado de la planeación territorial municipal en el ámbito urbano.

En lo que respecta al ámbito económico, destacan los sectores productivos, los cuales pueden estar organizados a través de estructuras comunitarias y productivas para representar y defender sus intereses en el territorio; un ejemplo son las cooperativas pesqueras.

En el ámbito social se identificaron a las organizaciones de la sociedad civil, que comprenden comités, colectivos, asociaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) tanto locales como internacionales; estas, pueden desempeñar funciones como agencias promotoras del OEL, y en algunos casos, establecer vínculos con instituciones de financiamiento y de fomento, lo que amplía su capacidad de incidencia.

Por otra parte, se encuentran las instituciones académicas y centros de investigación que han contribuido mediante la generación de estudios técnicos o como proveedores de servicios de consultoría para la elaboración del OEL.

Finalmente, también se mencionó el papel de los proveedores externos de consultoría, que según las entrevistas, son escasas, por lo que se enfatiza la necesidad de contar con estos equipos multidisciplinarios y con conocimiento del contexto territorial, principalmente a nivel local.

Figura 12

Red de actores en torno a la gobernanza del proceso de OEL en Sinaloa



Nota. Elaboración propia con los resultados del análisis de redes en el software de Atlas ti.

De acuerdo con los resultados de las entrevistas, se encontró la presencia de casi todos estos actores en los casos de estudio, y que su actuación y/o participación fue variable de un municipio a otro según el contexto particular. Se identificaron cuatro principales espacios de interacción que pueden ser definidas como “arenas de poder de política regulatoria”, retomando la clasificación de J.Lowi citado en Aguilar Villanueva (2007a), que fueron: cabildo municipal, comité local de ordenamiento ecológico, consejos municipales de participación ciudadana y finalmente los respectivos equipos técnicos interinstitucionales encargados de dar el seguimiento al proceso administrativo y organizacional del OEL.

En estos espacios, se identificaron algunos mecanismos de interacción y coordinación, que aunque implican la participación de diversos actores, no siempre representa un mecanismo de gobernanza, pues un requisito fundamental para ello, es que exista incidencia efectiva en la toma de decisiones.

En cuanto a cabildo municipal, emergió como un espacio institucional clave, el cual está compuesto por la presidencia municipal, la sindicatura de procuración y las personas regidoras; al ser el órgano de gobierno municipal superior, les corresponde dialogar para la *toma de decisiones* sobre asuntos que sean puestos a disposición, por lo que el principal mecanismo que utilizan es el de *interacción y concertación política*; cabe aclarar, que cabildo es un órgano completamente gubernamental y aunque haya asuntos que sean promovidos por actores no gubernamentales, ya sea por *gestión política externa* o mediante “cabildo abierto” (mecanismo consultivo de participación ciudadana no vinculante) no significa que este sea un mecanismo de gobernanza, pues quienes deciden son las autoridades gubernamentales.

El papel que juegan durante el proceso del OEL es sobre la autorización para suscribir convenios de coordinación y colaboración, asignación de recursos y aprobación de los POEL, para su decreto. En

este sentido, los municipios de Escuinapa y El Rosario solicitaron autorización al cabildo para pagar una fracción de los costos de consultoría que implicaba la elaboración del estudio técnico, el cual se autorizó en ambos casos. Por otra parte, ni Navolato ni Mazatlán solicitaron autorización para el ejercicio presupuestal en el proceso del OEL, pero sí se requirió su aprobación para la firma de convenios: Navolato al firmar convenio de colaboración con Pronatura y Mazatlán para la firma del convenio de coordinación, ambos fueron autorizados para firma, pero en el caso de Mazatlán no se concluyó.

De acuerdo con los hallazgos de los cuatro municipios, se encontró la disposición gubernamental del municipio para avanzar en el proceso del OEL, es decir, se logró la concertación política para su seguimiento. Sin embargo, no siempre es el caso, pues la experiencia de Mazatlán, durante la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable (COMUDES), puso de evidencia los problemas de coordinación, conflictos y tensiones internas del ayuntamiento que pueden llegar a bloquear algunos procesos.

Si bien, el COMUDES no es un organismo que forme parte del proceso oficial el OEL, si es un espacio de interacción formal constituido como un órgano ciudadano de consulta permanente, de concertación social y asesoría del municipio con respecto a las políticas públicas en materia de desarrollo sustentable (Reglamento Ambiental y de Cambio Climático del Municipio de Mazatlán, 2021).

En este sentido, este consejo toma relevancia como actor clave para el impulso del ordenamiento ecológico; y las evidencias demuestran las dificultades para su creación, con un primer intento en 2021, cuando la mayoría del cabildo, incluyendo al entonces presidente municipal, se opusieron argumentando no conocer a los integrantes propuestos, cabe aclarar que dicha convocatoria se realizó en medio de un proceso electoral, durante la ocupación de un presidente municipal suplente (Son Playas, 2021). En 2023, se volvió a lanzar la convocatoria, ya con otras autoridades al frente del

municipio y de la dirección de ecología, y aunque también presentó algunas dificultades, estas fueron solventadas, logrando su decreto mediante el acta de cabildo no. 42. (Son Playas, 2023).

La conformación del COMUDES, es un claro ejemplo del control que ejercen las autoridades gubernamentales para definir las arenas de poder, sobre todo en un municipio como Mazatlán, que ha tenido una alta presencia de acción colectiva ambiental, derivado del expansionismo turístico e inmobiliario que ha empeorado la problemática ambiental. No obstante, lo controversial de la selección de sus integrantes ciudadanos y el testimonio de las personas activistas entrevistadas, que manifiestan su inconformidad sobre el funcionamiento de dicho consejo, pues señalan que este no opera mediante mecanismos de gobernanza sustantiva.

En cuanto al comité local del ordenamiento ecológico, este puede ser el ejemplo de una arena de política regulatoria donde surgen conflictos y negociaciones entre los grupos de poder que se generan a partir de los diversos sectores que confluyen; por lo menos, estos órganos son diseñados en cada municipio conforme a los lineamientos que se establecen en los convenios de coordinación SEMARNAT (2006), con el objetivo de operar mediante *mecanismos de articulación y coordinación* entre la pluralidad de actores que intervienen en el territorio.

De los tres casos de estudio que cuentan con un comité local de ordenamiento ecológico, sólo en el caso de Escuinapa, se logró su operación de manera efectiva, siendo el principal ejemplo de gobernanza sustantiva durante el periodo de estudio. Asimismo, destacan los *mecanismos de participación*, donde funcionó como un espacio activo de deliberación, con apertura a la participación de comunidades y actores sectoriales, así como con la capacidad para canalizar y resolver conflictos de manera legítima, así lo relata la persona entrevistada (TS1): [...] era un comité muy bien estructurado,

que estaba apegado a la normatividad vigente y que respetaba los comentarios y las aportaciones de todos sus integrantes y lo más importante es que veía que tenía una amplia representatividad.

En la misma vertiente, se obtuvo una percepción favorable sobre la participación de los representantes sectoriales, así lo manifestó la asociación civil Sumar:

“[...] te puedo decir que ha sido el ejercicio participativo más amplio, incluyente, en el que Sumar ha participado, del total de los talleres que hicimos a nivel regional. Tuvimos una asistencia de más de 600 personas; por taller, llegamos a tener más de hasta 80 en un solo taller. [...] algo que lo distinguió, es que la participación no solamente fue nutrida, sino que fue muy activa. La gente realmente tomaba la palabra y argumentaba de manera muy articulada sus opiniones.”(ET1)

El nivel de participación social está asociado con organizaciones de los sectores productivos, que se registraron como antecedentes del POELME, donde surge una acción colectiva ambiental, principalmente del sector pesquero. La persona entrevistada ET3 lo reconoce: “[...] el sector pesquero muy activo y combativo, con una lógica de exclusión, la pesca es aquí y no aceptamos otro sector, no queremos turismo, no queremos que los agricultores nos estorben, muy claros en su posicionamiento, con muchas premisas, traían sus datos.” Esta percepción como actores participativos, se extiende hacia los acuacultores, quienes cuestionaban la veracidad de la información.

En suma, los resultados de las entrevistas arrojan que la percepción de la participación de los sectores sociales contaba con representantes preparados y también asesorados, que se mantuvieron activos durante el desarrollo del proceso del OEL y no dudaron en hacer uso de la voz y exponer sus dudas e inconformidades; estas dinámicas hablan de un *proceso sano de gobernanza*, en el que los conflictos se expresen, deliberen y lleguen a acuerdos en las sesiones del comité local.

En el sentido administrativo, el funcionamiento del comité se desarrolló a través de las sesiones consecutivas y periódicas, lo cual, quedó debidamente registrado en la bitácora ambiental. Esta última, como ejemplo de la implementación de *mecanismos de control y legitimidad*, a través de la *transparencia y acceso a la información*; cabe aclarar que un factor que favoreció la ejecución de la dicha bitácora, fue que su creación y manejo estuvo en principio a cargo de la consultoría que elaboró el estudio técnico, lo que facilitó el acceso a la información. No obstante, también surgieron diversas dudas y cuestionamientos durante las sesiones de comité, principalmente durante los *procesos de consulta pública y consulta a los pueblos y comunidades indígenas*, que fueron atendidas favorablemente en el seno del comité. Al respecto, la persona entrevistada (TS2) comenta: “[...] afortunadamente las personas que hicieron la consulta, todas fueron muy profesionales y con tacto humano.” En el mismo sentido, la persona entrevistada (ET3) relató su experiencia:

[...] fue un buen proceso que consumió mucho tiempo, pero no hay otra manera de que no sea consumiendo tiempo. O sea, les tienes que dar tiempo a ellos para que conozcan la información y para que en su soberanía decidan. Tienes que dejarlos solos para que ellos vean, opinen entre sí y decidan qué van a resolver. En ese sentido, creo que fue muy sano. No hubo direccionamiento de ninguna decisión. Ellos a su ritmo de información opinaron mucho, desde que se dio la información. (ET3)

Por otra parte, en los casos de Navolato y el Rosario, se realizaron la instalación y/o actualización formal de sus respectivos comités, pero no fue posible mantener una dinámica regular de trabajo debido a tensiones institucionales, conflictos entre actores clave, e interrupciones derivado de factores contextuales. El caso de Navolato estuvo condicionado por las condiciones de la contienda electoral, caso que se aborda en mayor detalle en el siguiente apartado.

Mientras que el caso de El Rosario estuvo fuertemente condicionado por tensiones y conflictos entre las partes institucionales, respecto a las condiciones necesarias para retomar y desarrollar el proceso del OEL, pese a que este se formalizó durante la administración (2018-2021) con la firma del convenio de coordinación y la instalación del comité local del ordenamiento ecológico, se desconoce en gran medida cómo funcionó durante ese tiempo, dado no se creó la bitácora ambiental y no se encontró ninguna minuta, excepto el acta de instalación del comité y el reglamento que se aprobó el mismo día.

Al respecto, se manifestó la pérdida de información en el cambio de una administración a otra, cabe mencionar, que pertenecían a un partido distinto, situación que pudo haber influido en la entrega-recepción de la información. No obstante, se contó con la disposición para dar continuidad a dicho proceso, según los testimonios de las personas entrevistadas, que señalan una serie de reuniones entre las autoridades federales, estatales, municipales, CODESIN y la A.C. Conselva, para concertar el seguimiento al proceso.

Dichas gestiones estuvieron marcadas por condiciones de conflictos y tensiones, derivado de problemas de comunicación, desconocimiento y predisposiciones que generaron un clima de desconfianza de los actores gubernamentales y los no gubernamentales; conflictos que no lograron ser resueltos y que detuvieron el proceso. Al respecto algunas personas entrevistadas expresaron su percepción:

[...] yo creo que el vacío o la falta de diálogo ocurre por agendas diversas, es decir, agendas que tienen tiempos diferentes, alcances diferentes y llegaron a presentar un punto insalvable de este, es un camino que está roto y no hay forma de hacer un puente. (RT2)

En el mismo sentido, la persona entrevistada RT3 comenta: “[...] es todo un tema de transparencia también, ya estaba muy contaminado todo el tema de credibilidad [...] yo creo que se fue rompiendo la comunicación, porque aparte, no había ya, reuniones presenciales de verdad.”(RT3)

Este caso, demuestra que, aún cuando existen los mecanismos de interacción y concertación entre los actores y esté presente la voluntad para impulsar el instrumento, no siempre es posible superar los retos o conflictos que se derivan de un clima organizacional hostil, más, si no existieron actores que fungieran como mediadores o conciliadores.

Cabe aclarar, que la manera en que se aborda el caso de El Rosario, es solo con la intención de identificar algunos de los factores que se pudieron percibir por parte de los actores entrevistados; este no es un análisis exhaustivo ni concluyente, ello implicaría abordarse como un estudio de caso por sí sólo.

Finalmente, se identificó la formación de “equipos técnicos interinstitucionales” que estuvieron presentes en todos los casos y que surgieron de las mismas dinámicas de interacción, gestión y coordinación de las actividades y tareas del proceso; dicho equipo de trabajo estuvo compuesto en la mayoría de los casos, por representantes de las partes involucradas en las actividades administrativas, lo cual varió en cada municipio, excepto por los proveedores de los servicios de consultoría, estos estuvieron presentes en todos los casos, al igual que las unidades administrativas ambientales encargadas del OEL.

Es necesario precisar la importancia de este equipo, ya que finalmente, estos son los responsables de que la maquinaria del proceso se conduzca adecuadamente (si cuenta con la voluntad de las partes involucradas), aquí intervienen los factores de las capacidades institucionales, donde un equipo fuerte puede servir de apoyo para superar las limitaciones que existieran, tal como lo expresó la

persona entrevistada (ERT1) haciendo referencia a uno de los casos: “[...] en Escuinapa hay una minuta de instalación, hay una convocatoria, todo está super bien estructurado, porque pidieron apoyo [...]”.

Una percepción similar se obtuvo en Navolato, sobre el equipo técnico interinstitucional donde (NP1) señala que: “[...] se creó para tener más facilidad, más comunicación, más agilidad en llevar los trámites y el proceso en sí. Y sí, tuvimos varias capacitaciones sobre el POEL.”

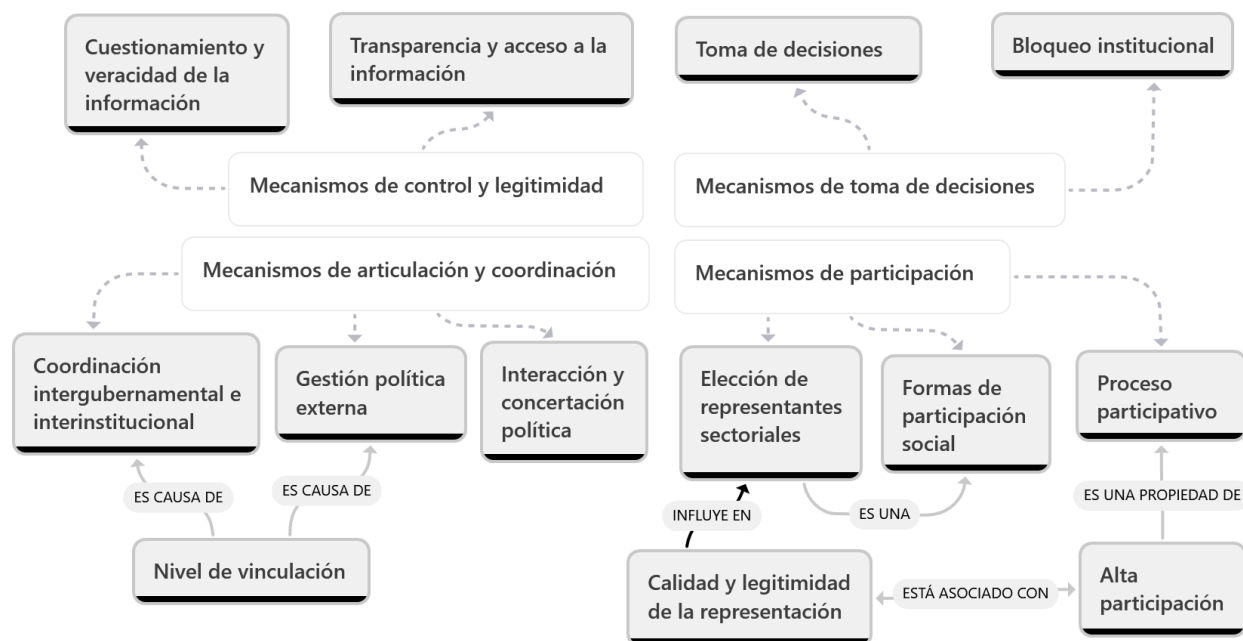
Pero también, cabe mencionar que las actitudes de los actores en estos equipos, resultan determinantes para que su funcionamiento sea efectivo; en este sentido, cobra relevancia el manejo de habilidades socioemocionales para superar situaciones de desacuerdos y/o conflictos mediante la capacidad de relacionarse con un tacto humano, saber escuchar y conducirse de manera responsable.

Así lo manifestó la persona entrevistada (MP1), quien expresa la forma en que el manejo de algunas habilidades le ayudó a llevar a cabo la gestión del OEL: “[...] la realidad es que hay muchos egos en las partes institucionales y [...] tengo que hacer una comunicación individual y llevarlo a un proceso.”(MP1)

En suma, este apartado permite observar en la figura 13, el funcionamiento de los mecanismos de gobernanza que se identificaron en el proceso del OEL, donde intervinieron una diversidad de factores que influyeron desde una dimensión interna de la gestión pública, como también desde la dimensión externa, es decir, con la participación de actores no gubernamentales. La presencia de estos últimos, puede darse de manera permanente si forman parte del comité, o bien, tener una participación variada dependiendo de los intereses que representan según el contexto particular de cada municipio.

Figura 13

Red de los mecanismos de gobernanza y su funcionamiento en los procesos del OEL en Sinaloa



Nota. Elaboración propia con los resultados del análisis de redes en el software de Atlas ti.

4.3.3.2 Incidencia de factores externos en la gobernanza del OEL. El análisis evidenció la estrecha relación entre el funcionamiento de los mecanismos de gobernanza y el desarrollo efectivo del proceso, situación que no se explica únicamente a partir de los mecanismos institucionales internos de los municipios, sino que estuvo influida por un conjunto de factores externos que condicionaron su desarrollo.

Estos factores operaron dentro de marcos contextuales específicos para cada caso, que rebasaron la capacidad de control directo de las autoridades municipales, incidiendo en el ritmo, la continuidad y el alcance de los procesos del OEL; en este sentido, resultó clave el nivel de gobernanza que se manifestó entre los diversos casos y su capacidad para enfrentar los retos que se presentaron.

Como resultado de las entrevistas se identificaron diversos factores externos, que se agruparon en tres principales contextos: político, socioambiental y económico. No obstante, se identificó un cuarto contexto estructural de la planeación territorial en Sinaloa, en el cual se encuentra inmerso el ordenamiento ecológico territorial del estado.

Respecto al *contexto político*, este se asoció principalmente con los procesos electorales que se desarrollan en los tres niveles de gobierno, al ser el OEL una política pública federal, se encuentra expuesto a los cambios y condiciones político-administrativas cada vez que ocurren elecciones. Un claro ejemplo, de cómo inciden estos factores en los procesos de OEL, se encontró en Navolato a mediados del 2023, cuando ocurrieron las elecciones periódicas para la presidencia municipal, diputaciones y senadurías.

Cabe aclarar que de los cuatro municipios estudiados, tres de las personas titulares del ejecutivo municipal pidieron licencia para competir por la reelección. De estas, solo en el municipio de El Rosario se reeligió la titular; y el resto de los municipios presenciaron cambio de administración, en Mazatlán repitió el mismo partido, mientras que Escuinapa y Navolato transitaron por un cambio administrativo sustancial. Destaca el caso de Navolato, porque es el único municipio que atravesaba por la fase de la formulación, que enfrentó un riesgo mayor, ya que apenas se estaba conformando el comité local del ordenamiento ecológico, el cual no logró un funcionamiento efectivo.

Durante este proceso de veda electoral, el equipo técnico interinstitucional de trabajo que se había integrado para impulsar el proceso (que se encontraba en plena etapa de talleres sectoriales y de participación social), se enfrentó ante las dudas de continuar o detener dicho proceso, pero lo segundo no fue opción, ya que se contaba con un compromiso institucional por el financiamiento otorgado en función del convenio firmado entre el municipio y Pronatura.

Tras analizar diversas opciones dentro del equipo técnico interinstitucional, se diseñó una estrategia que permitió realizar los talleres con respeto a la veda electoral y sin violentar la normatividad del OEL; no obstante, el cambio de administración y las disputas postelectorales generaron interrupciones, retrasos e incertidumbre institucional, afectando particularmente las etapas que requerían validación formal a través del comité local. Estas condiciones evidenciaron la alta sensibilidad del proceso del OEL a los ciclos políticos municipales y la dificultad de sostener procesos de planeación participativa de mediano plazo en contextos de inestabilidad política. La persona entrevistada (NT1) explicó algunas de las dificultades que se enfrentaron en la búsqueda de un sitio neutral para llevar a cabo los talleres:

[...] como estaba lo de la veda, teníamos que hacer los talleres en un lugar donde no se relacionara con cualquier tema político, [...] pero cuando ya llegaba el día y ya se habían entregado invitaciones. Al final dicen que no se puede [...] porque nos decían que no los podían relacionar con ningún tema político; aunque no fuera un tema político, la gente, los políticos iban a abusar era su mención, iban a asistir y tomarse fotos. Entonces ahí fue cuando nos topamos con pared. (NT1)

Aunque la primera sede, perteneciente a un centro educativo se retractó en facilitar las instalaciones para llevar a cabo los talleres por temor a que se salieran de control y se mezclaran temas electorales, finalmente se consiguió un espacio por parte de una asociación civil. Cabe destacar que aunque se enfrentaron algunos retos, los talleres se llevaron a cabo sin ningún incidente.

Por otra parte, el *contexto socioambiental* de los municipios surgió como un marco de referencia constante en las narrativas de los actores entrevistados. Las entrevistas hicieron un señalamiento reiterado a las problemáticas ambientales persistentes, como la degradación por contaminación de

humedales y sistemas lagunares, así como la presión de proyectos públicos y privados con impactos sobre zonas costeras y sitios Ramsar, los conflictos sectoriales por el uso del agua, la expansión de actividades productivas en áreas de alto valor ecológico que deriva en cambios de usos del suelo y en suma, la alta vulnerabilidad que se presenta ante los efectos del cambio climático.

Además, emergió un factor asociado a los proyectos federales que tienen un fuerte impacto social de manera impositiva en algunas comunidades, las personas entrevistadas destacaron principalmente, la construcción de las escolleras en Teacapán, Escuinapa que ocasionó afectaciones en los flujos del agua, con el riesgo de una afectación mayor (haciendo referencia a lo sucedido en la Boca de Cuautla⁹, Nayarit); asimismo, se mencionó la reubicación del pueblo Santa María en el municipio de El Rosario por la construcción de la presa, situación que ha afectado el tejido social en dichas comunidades.

Otro factor asociado al tejido social del entorno rural en los cuatro municipios, es el de la violencia, la mayoría de las personas entrevistadas hicieron mención al delicado contexto social que enfrenta Sinaloa por la guerra del narcotráfico; cabe aclarar que aunque dicha guerra detonó a finales del 2014, sus efectos han sido una realidad cotidiana en las comunidades rurales de estos municipios estudiados, durante las últimas décadas. Entre las principales problemáticas que se mencionaron, destacaron aquellas actividades relacionadas con la explotación ilegal de los recursos naturales como tala ilegal y minas clandestinas, así como la extorsión a los productores de actividades económicas como la pesca, agricultura y ganadería.

Estos hallazgos, evidencian la preocupación de las personas entrevistadas sobre las condiciones para llevar a cabo el proceso del OEL, dado que este abarca las áreas de las poblaciones rurales, donde se

⁹ La boca de cuautla se encuentra en la zona costera de Santiago, Nayarit, donde se creó un canal artificial con la intención de favorecer la pesca; sin embargo, el cambio en las corrientes marinas ocasionó una catástrofe ambiental que implicó la ampliación descontrolada de dicha apertura, donde el mar avanzó sobre las casas, obligando la reubicación de las familias.

ha dado una mayor incidencia delictiva del crimen organizado. Así lo expresó la persona entrevistada (EP1): “Y qué bueno que lo de POEL se llevó a cabo el decreto, en la administración pasada porque no había la delincuencia que hay ahora. Entonces, ir al trébol ahorita es impensable. No hubiéramos podido hacer la consulta indígena para allá en estos tiempos”. Las comunidades de El Trébol, pertenecen al pueblo de los tepehuanes, y específicamente el Trébol 1, se encuentra ubicado en zona serrana, donde actualmente es riesgoso acceder.

También se mencionó como un factor influyente del contexto socioambiental, a la pandemia mundial del COVID 19, la cual tuvo un alto impacto en diversos aspectos de la vida cotidiana de la mayoría de las personas, condicionadas por la disminución de la convivencia social física y el resguardo domiciliario por el riesgo de contagio, que para el caso de los procesos del OEL, impactó en el desarrollo de las sesiones del comité, principalmente, las cuales se tuvieron que realizar de manera virtual, así lo relata la persona entrevistada (ET1): “[...] tuvimos que hacer una adecuación, precisamente al reglamento del comité para que consideraran igualmente válidas las sesiones realizadas en modo virtual. [...] no podemos dejar de sesionar”. Este es un ejemplo de que cuando existe interés y voluntad política, es posible encontrar alternativas para dar continuidad al proceso.

Asimismo, el análisis de las entrevistas permitió identificar la incidencia del contexto económico-territorial, el cual se relaciona directamente con el uso de los recursos naturales, por lo que el territorio ocupa un lugar central. En este sentido, la planeación territorial mantiene una función estratégica para el Estado, pues, bajo un enfoque de planeación pluralista, es una herramienta que le permite guiar y conducir el desarrollo económico considerando los diferentes intereses del territorio (Fainstein y DeFilippis, 2016). No obstante, los actores con intereses económicos no se acotan a participar en los procesos de planeación, tienen diversas maneras de incidir, algunas de manera explícita

como en acciones colectivas, y en otros casos, mediante negociaciones que se escapan al escrutinio público.

En este contexto, se identificó la percepción de que las dinámicas de crecimiento urbano y turístico, así como los conflictos sectoriales entre las actividades económicas, influyen en la baja disposición política para impulsar el OEL, al considerar que este instrumento puede derivar en restricciones para determinados intereses económicos o proyectos de desarrollo. Esta fue la percepción de la persona entrevistada (NT2), en cuanto a las dificultades sobre conseguir información: [...] ellos pueden decir que tal vez los quieres bloquear, [...] que el gobierno del estado no te deje tener acceso a información sobre expansiones urbanas a futuro, porque tal vez tengan miedo de que se protejan esos sitios [...]”(NT2). Esta percepción, evidencia la desconfianza que existe sobre la poca disponibilidad de las autoridades gubernamentales para brindar acceso a la información (bajo la suposición de que se protegen ciertos intereses económicos) incluso, cuando esta misma es indispensable para una adecuada planeación del territorio.

Por otra parte, se identificó la participación de dos actores institucionales de financiamiento y fomento para la competitividad del territorio en términos económicos, por un lado CODESIN, con la elaboración de la Agenda Regional Estratégica, donde se identificaron proyectos prioritarios en los municipios de Sinaloa; a partir de la cuál se determinó la importancia del ordenamiento ecológico local en la región sur del estado, donde Escuinapa ya venía gestando su elaboración y que CODESIN terminó de financiar. El segundo actor clave fue FONATUR, que de acuerdo con los resultados de las entrevistas, ha tenido una participación importante en el financiamiento de proyectos turísticos, como también en planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, principalmente en Escuinapa.

Pero el caso más emblemático de la problemática del crecimiento urbano y turístico, lo presenta Mazatlán, donde la tensión económico-territorial se ha expresado de manera indirecta a través de decisiones en materia de planeación territorial urbana, particularmente con la ampliación del límite del centro de población, que se extendió sobre áreas de alto valor ambiental.

En suma, es posible identificar la existencia de un contexto estructural de la planeación del territorio en Sinaloa, que se compone de sectores y actores económicos que ejercen presión de manera directa e indirecta sobre la regulación y ordenamiento del territorio para que se ponderen sus intereses particulares; asimismo, se encuentra la actuación de las autoridades gubernamentales de los tres niveles de gobierno, que a través de diversas instituciones generan políticas públicas para promover el desarrollo económico, haciendo uso de los instrumentos normativos e instrumentos de planeación que denotan el nivel de prioridad que le asignan, por encima de otros asuntos.

En este sentido, las personas entrevistadas comentaron sobre los conflictos que surgen en la interpretación normativa de la planeación, pues se evidencia un debate entre los alcances y prioridad del ordenamiento ecológico frente al ordenamiento territorial (desarrollo urbano); particularmente en Sinaloa, se ha observado la tendencia de los planificadores institucionales y consultores urbanos, para ordenar el territorio y/o señalar vocación económica fuera de su competencia. Al respecto de esta ambigüedad normativa, se señala el origen en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa (LOTDUES), así se expresa en la entrevista de (RT1):

[...] la ley general que se supone que mandata sobre la ley estatal, pues ahora nosotros los Sinaloenses decidimos que no, eso no nos aplica a nosotros y decidimos que nuestras leyes estatales estaban por arriba de la general y ahorita tenemos el problema de que tenemos territorios ordenados con criterios que están diseñados para ciudades y centros poblados, pues

ordenan cosas que no les toca como bosques, suelos, selvas, todo. O sea, no les toca, pero pues lo ordenan.

Este comentario, refleja una percepción generalizada que se repitió por la mayoría de los actores entrevistados en el caso de Mazatlán; estas opiniones pudieron haber tomado mayor relevancia, debido a que en el periodo de estudio (2021-2024), se llevó a cabo la elaboración del Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Mazatlán (PMOTDU). En esta experiencia, se identificaron algunos de los conflictos sobre la interpretación normativa de la planeación, que terminó favoreciendo al desarrollo urbano y económico bajo el argumento de que dicho instrumento regula todo el territorio municipal; lo que genera un conflicto con el POEL, ya que a falta de éste, el territorio que se encuentra fuera de los centros de población y áreas naturales protegidas, queda bajo el criterio de los PMOTDU, cuyo objetivo principal es promover el desarrollo urbano.

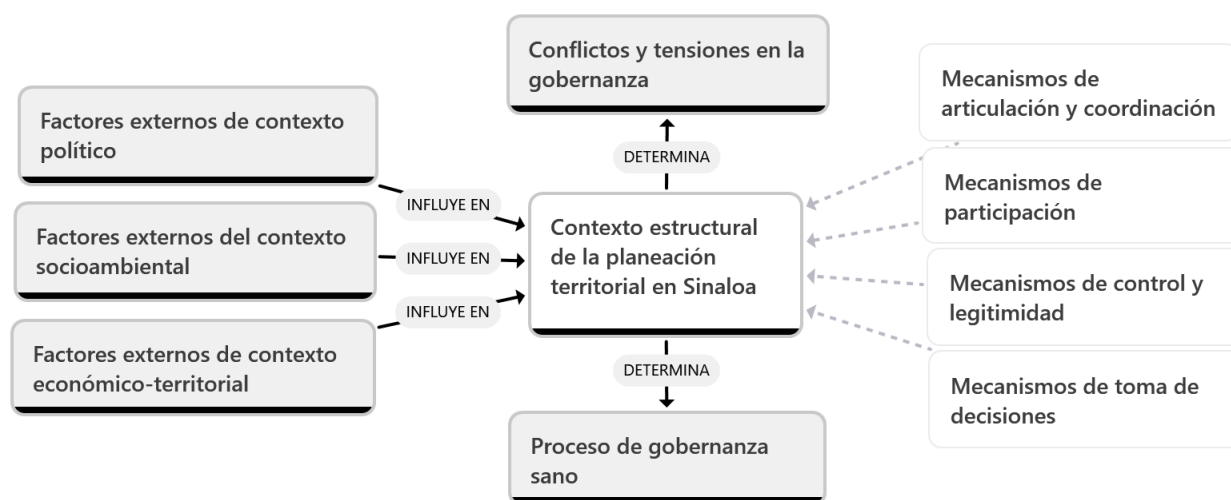
En este sentido, la persona entrevistada (MS2) manifiesta: “vemos una gran presión del desarrollo inmobiliario sobre el territorio natural, el territorio que tendría que estar normado por un instrumento que no existe.” El asunto es que, el hecho de que no exista el POEL decretado, no significa que el PMOTDU u otro instrumento pueda cubrir su función, invadiendo atribuciones que no le corresponde; y aquí comienza otra cuestión importante, la planeación del desarrollo urbano, requiere de la información que genera el POEL, y un claro ejemplo es sobre la capacidad de abastecimiento hídrico que requieren los centros de población.

En conjunto, la figura 14 muestra que el desarrollo de los procesos del OEL en los cuatro casos estudiados, estuvieron determinados por una configuración compleja de factores externos que provienen de los contextos político, socioambiental y económico, todos en estrecha relación con el territorio y los procesos estructurales de la planeación. Este enfoque permite comprender que los

marcos contextuales que presenta cada municipio, conlleva por sí mismos sus problemáticas particulares, que condicionan en gran medida el curso que puede seguir el desarrollo del proceso de OEL.

Figura 14

Red de factores externos en torno a la gobernanza del OEL



Nota. Elaboración propia, resultado del análisis de redes en el software de Atlas ti.

4.5 Lecciones percibidas y recomendaciones de los actores involucrados en los procesos del OEL en Sinaloa.

De acuerdo con los resultados de las entrevistas, se obtuvo la percepción de las lecciones aprendidas por parte de los principales actores involucrados en los procesos del OEL; asimismo, se mencionaron una serie de recomendaciones para mejorar dicho proceso en función de su experiencia situada.

4.5.1 Lecciones aprendidas y recomendaciones en el diseño institucional del OEL.

Referente a la categoría analítica de diseño institucional, se destacó la importancia de la jerarquía que presentan las unidades administrativas de medio ambiente y ecología dentro de la

estructura institucional municipal, para lo cual se recomienda que desde el Congreso del Estado, se fortalezca el marco normativo en materia ambiental, de modo que cada municipio esté obligado a contar, mínimo con una dirección (TS2); esto, dado que se encontró que el área ambiental varía de municipio a municipio y entre menor nivel jerárquico, menores son las capacidades institucionales que se tendrán dentro de esta área para dirigir el proceso del OEL.

Asimismo, se identificó la importancia de que dicha unidad administrativa ambiental, asigne un rol exclusivo a personal encargado del OEL (NT1), de preferencia sindicalizado o de base (TS2), con la finalidad de que reciba la mayor capacitación posible, y cuente con la capacidad técnica y experiencia para mejorar la trazabilidad y la continuidad política institucional del proceso (ET3), tras los cambios de administración municipal, los cuales ocurren cada trienio y conllevan una alta rotación. En este sentido la persona entrevistada (ET3) complementa señalando que “se requiere un trabajo sistemático, y para eso se requiere estabilidad en las áreas técnicas, una cosa va llevando a la otra”.

Otro aspecto normativo que forma parte del diseño institucional del OEL, es referente al contexto estructural de planeación territorial en Sinaloa; que tal como se mencionó con anterioridad, existe una ambigüedad normativa que genera conflictos entre el ámbito de la planeación urbana y el OEL, al respecto, la persona entrevistada (ES1), comenta que ya existen iniciativas en otros estados (como Jalisco), donde se implementan estrategias para integrar el ordenamiento territorial y el ordenamiento ecológico en un solo instrumento. Según su experiencia, esta podría ser una alternativa para superar algunos retos o conflictos en cuanto a la planeación del territorio.

No obstante, existe en Sinaloa, un alto desconocimiento sobre el ordenamiento ecológico y su alcance, por lo que posicionar este tema en el interés de la agenda pública y gubernamental, implica un amplio trabajo de gestión, así lo percibe la persona entrevistada (RT1): “si no se hace desde el sector

social o ciudadano, no se va lograr el POEL, es una constante gestión cada tres años por el cambio de gobierno” y en el mismo sentido, (NT1) señala que se requiere “[...] seguimiento constante con el ayuntamiento y las dependencias, no soltarlos”.

4.5.2 Lecciones aprendidas y recomendaciones sobre las capacidades institucionales en la gestión pública municipal del OEL.

En cuanto a la categoría analítica de las capacidades institucionales, las personas entrevistadas hicieron comentarios relacionados con las cinco subcategorías que la conforman. Referente a la capacidad financiera y material, la persona entrevistada (ET1) destacó la importancia de que los municipios realmente ejecuten el instrumento del POEL, pues representa una herramienta útil para gestionar inversión económica y financiamiento para la ejecución de proyectos. En este sentido la persona entrevistada (TS1) señala que es importante aprovechar la utilidad del POEL decretado, como incentivo, difundiendo los beneficios para la economía, volviéndolo así más atractivo para los actores. Así lo expresó:

“Yo creo que venderles la idea para que adopten los programas de ordenamiento ecológico, nada más basándonos en términos normativos y en beneficios esperados o idealizados, no es la mejor opción de hacerlo, sino que debemos debemos de transcribirlo o hacer una equivalencia en términos monetarios, cuantificarlos de alguna manera, [...] porque bajo mi perspectiva, bajo mi enfoque, si yo no veo en un proyecto ¿qué me va a redituar en términos quizás económicos, quizás términos productivos, quizás en el incremento de calidad de vida? pues difícilmente voy a poder palpar sus beneficios, a pesar de que sean muchos y estén escritos, eso es una opinión sumamente personal.” (TS1)

El efecto de incentivo, fue el percibido para otros municipios, tras el decreto del POEL de Escuinapa, al respecto, la persona entrevistada (TS2) comenta: “[...] antes desmotivaba que no había ningún POEL en Sinaloa, ahora con Escuinapa, motiva porque ya hay una “receta” solo hay que mejorarla con la experiencia.” En efecto, aprovechar la experiencia por la que ya han transcurrido otros municipios, implica fortalecer las áreas institucionales críticas para prever posibles dificultades.

Asimismo, se hizo referencia a la importancia de contar con el acompañamiento de oficinas centrales de SEMARNAT, como autoridades en la materia, así lo señala la persona entrevistada (ES1) que mencionó lo importante de una “[...] participación más vigilante de SEMARNAT para evitar malos entendidos al final, y que le den seguimiento para que quede registrado en su sistema”. Al respecto se destacó la participación oportuna del funcionario Fausto Burgoa de SEMARNAT federal, quien brindó el acompañamiento en los inicios del proceso, pero por cambios administrativos, deja la asesoría en el 2022.

Este es un ejemplo de cómo, en ocasiones, el proceso del OEL depende demasiado de ciertos actores que cuentan con la capacidad y experiencia, y cuando ocurre un cambio administrativo afecta significativamente su continuidad. En este sentido, la persona entrevistada (FS1) pone énfasis en que la responsabilidad municipal del proceso del OEL “no tiene que acotarse a la dirección de ecología, sino que toda la estructura y maquinaria municipal y no solo ella, el estado también, que se coordinara para mejorar la logística.” Entre más funcionarios se encuentren familiarizados con el proceso, es más probable que este siga su curso.

Otra de las lecciones aprendidas, se rescata de la experiencia que se dió en el caso de Mazatlán, sobre las dificultades que se enfrentó para la firma del convenio de coordinación, por lo que se menciona

lo prioritario de garantizar que todos los entes firmantes del convenio estén de acuerdo (MP1), antes de comenzar el trámite, con el fin de evitar el desgaste y riesgo de que quede inconcluso.

Por otra parte, se mencionó el tema de los servicios de consultoría, sobre la “importancia de saber con quién trabajar, porque un ordenamiento ecológico bien hecho ayuda a crecer, a desarrollar, pero uno a modo, entorpece todo” así lo relató la persona entrevistada (RP1); razonamiento que comparte (FS1) al señalar que hace falta preparar consultores de calidad que hagan los procesos siguiendo la regla. Dichos aprendizajes, abarcan tanto el conocimiento de nuevas metodologías sobre el análisis del territorio y los Sistemas de Información Geográfica, como el conocimiento de los procesos internos administrativos, que resultan complejos, sobre todo en el flujo de la información (NT2).

Pero la preparación de los consultores no basta, de acuerdo con las lecciones aprendidas, se destacó que la preparación del personal administrativo del municipio es relevante, y el cómo este proceso ha fortalecido algunas áreas, así lo relata (NP2): “[...] no ha sido un fracaso, se han obtenido aprendizajes [...] una preparación en mi desempeño, sobre cómo hacer gestiones, además de generar información y también procesarla”. Asimismo, (EP1) relata “[...] de inicio se desconocían los procesos y se aprendió sobre la marcha, fue un proceso complicado y largo” y agrega que existía la presión de concluirlo dentro de la administración en turno.

Finalmente, se obtuvo la percepción de que el fortalecimiento de las capacidades institucionales está condicionado por la presión de los cambios de administración, la cual fue una constante que se presentó en todos los casos estudiados. Este factor se presenta como uno de los principales retos, debido a la alta rotación y necesidad de una continua capacitación, donde no siempre se cuenta con el perfil adecuado o las habilidades para liderar el proceso del OEL. En este sentido, la persona entrevistada (NP2)

recomendó la generación de una guía sobre la tramitología requerida para la elaboración del OEL, y que en caso de que ya exista, esta debe adaptarse a la realidad de los municipios en Sinaloa.

4.5.3 Lecciones aprendidas y recomendaciones en las dinámicas de gobernanza en torno al OEL.

En el ámbito externo a la gestión pública, las entrevistas expusieron algunas de las lecciones aprendidas asociadas principalmente con el comité local del ordenamiento ecológico, su representatividad y funcionamiento, así como con la difusión del OEL.

La formación del comité y su operación implican una labor administrativa en estrecha relación con los actores de los sectores involucrados; por ello resulta fundamental identificar todos los sectores que tienen presencia en el municipio, ya que la ausencia de alguno representa un riesgo tanto para la calidad del POEL, como para el surgimiento de conflictos durante la implementación del proceso, lo cual representa una para su seguimiento. En este sentido, en la entrevista con (MS1) se advierte que “se debe tener muy claro los actores con los cuáles se está participando”, por lo que la elección de los representantes por sector es un proceso clave.

En relación con ello, (FS1) plantea que el proceso de selección de los representantes sectoriales debe ser transparente, en el que el consultor y el municipio estén presentes, pero sin intervenir, permitiendo que ellos solos opinen y tomen sus decisiones; pero, siempre vigilantes de “cuidar la representatividad, contar con un registro y comprobar que todos fueron invitados”(FS1). Esta recomendación deriva de la percepción de conflictos al interior de algunos sectores, donde ciertos integrantes han manifestado no estar representados.

Asimismo, se identificaron conflictos intersectoriales, como los observados en Navolato, entre el sector de la pesca ribereña y acuacultores. Según se reporta, estos sectores habían tenido enfrentamientos durante los talleres sectoriales en ejercicios anteriores del POEL; para el reciente

proceso, se optó por separarlos en mesas distintas, permitiendo que realizan sus aportaciones sin interrupciones entre sí (NP2). En estos casos, tienen que ver en gran medida las habilidades del consultor y su equipo, para manejar situaciones de tensión.

Por su parte, el proceso en Escuinapa es valorado como exitoso, en palabras de (FS1): “[...] tiene sus detalles, pero se vivió un proceso participativo, así funciona, el mismo proceso de ordenamiento te lo permite, revisarlo y mejorarlo [...] te dijera que hay que retomarlo para incluir más gente”. Asimismo, la experiencia que tuvieron las personas que participaron en este proceso, señalan que un factor clave ha sido el impulso del sector social: “se ocupa un seguimiento constante con el ayuntamiento y las dependencias [...] no soltar” (NT1).

En ese sentido, uno de los principales retos consiste en mantener operativo el comité; así lo advierte (ET1):

“ [...] es un desafío porque sus integrantes son voluntarios, y para hacer atractivas las reuniones se deben presentar resultados entre una sesión y la siguiente; [...] para ello resulta útil mantener un plan de trabajo para que se asignen tareas, actividades y comisiones, tanto en la parte de los sectores, como en lo gubernamental”.

La participación de los representantes gubernamentales en la estructura del comité también destacó como un factor importante para facilitar su operatividad. Al respecto, se mencionó sobre la presencia obligada del titular del ejecutivo, lo que implica un reto para hacer coincidir las agendas de los diversos funcionarios. En este sentido, se destacó la diferencia entre las reuniones de trabajo y los actos protocolarios. Para las primeras, se sugiere que las suplencias de los representantes titulares recaigan en personal técnico operativo del área correspondiente, con asistencia obligatoria a todas las sesiones y participación activa en los programas de trabajo, con el fin de fortalecer la operatividad del comité (ET1).

Además, se resaltó la importancia de la conformación del equipo técnico interinstitucional encargado de los aspectos administrativos y organizacionales del proceso, donde se sugiere que cada miembro del órgano ejecutivo designe a una persona responsable, con la finalidad de mejorar la comunicación y coordinación entre los representantes de los tres niveles de gobierno, el representante del sector social y la consultoría. Al respecto, (RP1) señala: “[...] el aprendizaje fue analizar mejor la toma de decisiones, lo que se favoreció con la comunicación de los tres niveles de gobierno, fortalecer la toma de decisiones porque en mí cayó todo”.

En cuanto a la participación ciudadana y organización social durante el proceso del OEL, se abordaron diversos aspectos, entre los más relevantes destacan los mecanismos de participación, como la consulta pública e indígena. Por un lado, se subraya la importancia de seguir las reglas socializadas: “[...] hacer cada etapa y llevársela a la sociedad para que salga un proceso transparente y que los sectores no puedan decir, a mí no me consultaron” (FS1). Sin embargo, no es suficiente con aplicar las consultas o talleres conforme a la normativa; también se requiere apertura institucional para escuchar e incorporar las opiniones de los participantes. En este sentido, (ET1) refiere que en el caso de Escuinapa, las consultas representaron una experiencia intensa pero enriquecedora, donde uno de los principales retos fue el cuestionamiento de la información, lo que implicó un mayor esfuerzo para comprobar y explicar su veracidad.

Al respecto, es importante considerar que la información utilizada en el proceso del OEL suele ser altamente técnica y especializada, lo que implica un mayor esfuerzo por parte de las autoridades para realizar una comunicación, difusión y/o divulgación adecuadas hacia la ciudadanía: “con palitos y bolitas para que entiendan” señaló (EP1). Para ello, se recomienda implementar estrategias de sensibilización y educación ambiental.

Finalmente, un aspecto esencial que sustenta la interacción entre los diversos actores del proceso del OEL. Como se señala: “[...] generar lazos de confianza con las personas, es lo que ha abierto muchas puertas para solicitar información, agilizar procesos y seguir aprendiendo” (MP1); esto evidencia que el manejo de habilidades blandas, se percibe como un elemento de la dimensión individual de las organizaciones que resulta determinante para el desarrollo del proceso del OEL.

En suma, las lecciones aprendidas de los diversos actores (internos o externos) se obtuvieron a partir de la experiencia situada de cada uno de ellos, lo que dio margen a realizar una serie de recomendaciones para superar los desafíos que enfrentaron.

Capítulo V. Conclusiones

Los resultados de la investigación permiten identificar que el proceso de Ordenamiento Ecológico Local (OEL) en Sinaloa, a partir del análisis de los casos de Escuinapa, El Rosario, Navolato y Mazatlán, se configura desde la interacción de factores institucionales y de gestión pública municipal que inciden directamente en su desarrollo y resultados.

Referente al estado de la estructura institucional en materia ambiental que presentan los municipios en Sinaloa, se encontró que es insuficiente e inadecuada para sostener el proceso del OEL; esto, dado que su funcionamiento se encuentra normado desde el gobierno federal y estatal a través de las unidades administrativas en materia de medio ambiente, así como en las leyes, reglamentos y otros mecanismos de control que le restan autonomía y margen de maniobra para promover el desarrollo sustentable en el ámbito local.

Por un lado, existe una amplia diversidad entre los municipios, en cuanto al tamaño y adscripción jerárquica del aparato administrativo en materia de medio ambiente, en el cual no se cuenta con un área específica y formal dedicada al OEL, a diferencia de los ámbitos estatal y federal. Además, ante la falta de personal, las funciones suelen asignarse al mismo personal ya existente, que no siempre cuenta con la capacidad y recursos necesarios para cumplir con sus actividades.

Si bien algunas limitaciones técnicas pueden ser parcialmente atendidas mediante la colaboración con instancias como los IMPLAN, su cobertura es limitada, ya que solo una parte de los municipios cuenta con estas instituciones, y no todas disponen de la capacidad necesaria para fortalecer efectivamente el proceso del OEL.

Aunado a lo anterior, el marco normativo que regula el OEL presenta un rezago significativo, al no haber sido actualizado en más de dos décadas, lo que genera desajustes frente a las condiciones actuales de la gestión municipal y refuerza la dependencia de los gobiernos locales respecto a otros niveles de gobierno.

En cuanto a la interrogante específica sobre la identificación de las capacidades institucionales de la gestión pública municipal durante los procesos del OEL, se identificaron cuatro tipos:

1) *Capacidad financiera y material*. Se configura como una de las principales condicionantes para el inicio y formulación del POEL, aunque dichos recursos no provienen necesariamente del gobierno municipal, siendo las organizaciones financiadoras y las ONG, quienes realizaron una mayor aportación.

2) *Capacidad administrativa y organizacional*. Depende de la coordinación interinstitucional e intergubernamental, la cual resulta necesaria pero no suficiente, ya que su efectividad está condicionada por factores propios de la cultura organizacional municipal.

3) *Capacidad política institucional*. Los resultados reflejaron que la dimensión política condiciona y define el rumbo del proceso; lo que se traduce en la influencia de intereses políticos y económicos, así como en la capacidad, o falta de ella, para posicionar la problemática ambiental en la agenda de gobierno. Asimismo, se identificó la inestabilidad que generan los cambios de administración, particularmente cuando implica un cambio de partido político; en este sentido, su reacomodo tiene un impacto significativo en el grado de apertura institucional necesaria para dar continuidad al proceso el OEL.

4) *Capacidad técnica y profesional*. Se encuentra constituida por diversos factores relacionados con el conocimiento, experiencia y habilidades para la generación y manejo de la información que

requiere el instrumento del POEL, y en la medida que un factor se fortalece, produce un impacto positivo en el resto.

De manera complementaria, emerge una dimensión vinculada a factores individuales, como el compromiso, el ausentismo y las habilidades socioemocionales, que inciden en la dinámica organizacional y en el desempeño institucional.

En suma, se encontró que las capacidades institucionales de los municipios estudiados dependen de la interacción de diversos factores internos que se encuentran relacionados entre sí, y que en la medida que estos se fortalecen, facilitan el desarrollo del proceso del OEL y mejora su efectividad.

Estos resultados coinciden con lo señalado por la literatura sobre la gestión pública municipal de ordenamiento ecológico en Jalisco, sobre las limitaciones de los municipios para elaborar y expedir sus OEL debido la falta de presupuesto y de personal capacitado, así como el no contar con una unidad administrativa encargada del proceso que es largo y complejo (García Reséndez et. al (2023).

Sin embargo, los resultados también demostraron que la presencia de capacidades institucionales no son garantía de que se obtengan resultados favorables, pues además de los factores internos, también existen otros factores externos que influyen en el curso y resultados del proceso; lo cual, coincide con lo señalado por la literatura sobre el análisis del proceso de políticas públicas que de acuerdo con Massardier y Ugalde (2023) este se desarrolla en contextos complejos derivado de la interacción de múltiples actores y diversos intereses, más allá de la simple implementación técnica por medio de la administración pública.

En este sentido, se alinean los estudios realizados en el norte de Sinaloa (Gámez Cervantes et. al (2021), donde además de indicar las debilidades presupuestarias y de infraestructura presentes en los ayuntamientos, también señalan la responsabilidad de algunos actores externos como los empresarios y

expertos ambientales y su voluntad para incidir en estrategias integrales que garanticen la sostenibilidad de la región.

Se concluyó entonces, que el diseño institucional aunado a las capacidades institucionales, conforman una dimensión interna de análisis sobre la gestión pública municipal, pero que estas no son determinantes para el desarrollo del OEL, pues existen otros factores de índole externa que lo condicionan.

En este sentido, se obtuvo de los resultados de la tercera pregunta de investigación, la identificación de una dimensión externa de la gestión pública municipal, que tiene que ver con la participación de los diversos actores que representan a los sectores social, productivo y académico, cuya actuación es independiente e impredecible y se desarrolla en espacios de interacción o arenas de poder bajo dinámicas que no siempre terminan en gobernanza, pero que configuran e influyen en la toma de decisiones sobre la continuidad del proceso del OEL.

Aunado a la diversidad de intereses que se ponen en juego dentro de dichas dinámicas, se incorporan ciertos factores (políticos, socioambientales y económicos) provenientes de los contextos particulares que se configuran diferente en cada municipio, y de los cuales muchas veces no pueden preverse; aquí intervienen las capacidades institucionales de la gestión pública municipal y la voluntad de los actores que involucrados en el proceso, para sortear los obstáculos que se presentan.

Mientras que respecto al marco contextual que estructura la planeación territorial en Sinaloa, se encontró como una constante, la influencia y presión que ejercen los actores y factores externos para guiar el curso del proceso del OEL, ante una gestión pública municipal de frágil autonomía, con recursos y capacidades limitadas, así como, altamente dependiente de las estructuras de poder que se desarrollan en el ámbito público y privado.

Finalmente, la cuarta pregunta de investigación arrojó diversos hallazgos en cada caso de estudio, lo que permitió identificar algunas lecciones por parte de las personas entrevistadas, análisis que, aunado al de los resultados de la investigación documental, se reconstruyó una línea del tiempo para cada uno de los municipios a partir de la narrativa, opinión y percepción de los diversos actores clave que participaron en dichos procesos.

En primer momento, se encontró que el proceso del OEL perteneciente al municipio de Escuinapa, es catalogado como un caso exitoso debido a que logró el decreto del POEL, pero dicho éxito no se describe precisamente como resultado de una implementación ejemplar, sino que más bien, este proceso enfrentó una serie de retos que fueron reconfigurando su curso, y que gracias a la presencia de diversos factores internos como externos, fueron superados.

En cuanto al municipio de El Rosario, se identificó que la combinación de factores como la falta de mecanismos de control y manejo de la información aunado a los cambios de administración que trajo consigo nuevos actores responsables de impulsar y llevar a cabo la continuación del proceso, generó un clima de desconfianza que no pudo ser solventado a través del diálogo. Lo cual, condujo a la falta de acuerdos y la consecuente pausa del proceso del OEL.

Por su parte, el municipio de Navolato destacó por la cantidad de intentos fallidos en su intento por desarrollar el proceso del OEL, cuyas causas fueron variadas a lo largo del tiempo. Particularmente durante el periodo de estudio de esta investigación, se encontró que su desarrollo estuvo condicionado por el contexto político-electoral, situación por la cual se descubrió que el diseño normativo del OEL, no prevé los efectos que implican los procesos electorales en la conducción del OEL ni mucho menos, mecanismos legales que permitan superar las eventualidades que se presentan.

Mientras que para el caso de estudio de Mazatlán se demostró el limitado poder de acción que tienen los municipios con respecto a la decisión de iniciar el proceso oficial del OEL, pues desde el diseño normativo que implica la firma de un convenio de coordinación, están supeditados al interés y voluntad política del gobierno estatal y federal, para emprender formalmente dicho proceso. Esto representa el claro ejemplo de que no bastan las capacidades institucionales, ni un alto nivel de acción colectiva del contexto socioambiental, político o económico, cuando alguno de los actores gubernamentales se niega o se vuelve omiso en el seguimiento del proceso.

En conjunto, las evidencias señalan que la gestión pública del proceso de OEL se ha desarrollado de manera muy diversa en cada caso de estudio, y que su éxito o fracaso depende de las condiciones particulares de cada contexto municipal, tanto en el ámbito del diseño de la estructura institucional, nivel de capacidad institucional y dinámicas de gobernanza donde la intervención (o ausencia) de actores y agencias promotoras ha sido la clave para su impulso y continuidad.

Estos hallazgos permiten dar respuesta a la pregunta de investigación general: ¿De qué manera las capacidades institucionales y los procesos de gestión pública municipal han configurado el desarrollo y los resultados del proceso del OEL en Sinaloa, específicamente en los municipios de Escuinapa, El Rosario, Navolato y Mazatlán durante el período 2021-2024?

Los resultados demuestran que las capacidades institucionales de la gestión pública municipal en torno al citado proceso, han operado como factores internos facilitadores o inhibidores en el desarrollo y resultados del proceso; sin embargo, dicha influencia no es concluyente, pues las evidencias demuestran que estas limitaciones pueden ser subsanadas cuando existe interés y voluntad política. Asimismo, se obtuvo el hallazgo de que la incidencia de factores externos de índole política, promovidos

por sectores sociales y económicos, fueron los que tuvieron incidencia decisiva en la continuidad y efectividad del OEL.

Estas conclusiones demuestran el cumplimiento de la hipótesis de esta investigación, pero no se acota a los supuestos planteados, pues los resultados permitieron observar un panorama integral de la situación actual de los municipios, que presentan un diseño institucional insuficiente que contrasta con la capacidad real para conducir procesos de planeación ambiental del territorio en el mediano y largo plazo, lo que genera una brecha entre el “deber ser” institucional y su operación en la práctica.

Esta situación evidencia que el OEL, más que un instrumento técnico que pueda implementarse de manera estandarizada, constituye un proceso políticamente condicionado, cuya viabilidad depende de arreglos de gobernanza que trascienden el ámbito municipal y que, en ausencia de condiciones estructurales favorables, tiende a fragmentarse, retrasarse o quedarse inconcluso.

Es importante reconocer que los resultados de esta investigación se encuentran acotados a las características propias del diseño metodológico que se construyó, y que al tratarse de un estudio de caso múltiple con enfoque cualitativo, los hallazgos no son generalizables al conjunto de municipios del estado o del país, más bien permiten ofrecer una interpretación profunda y contextualizada de los procesos analizados, que puede brindar una dirección para nuevos estudios o líneas de investigación.

Asimismo, este trabajo se sustenta en la información disponible y en la percepción de los actores entrevistados, lo cual introduce un componente subjetivo que, si bien es consistente con el paradigma interpretativo, puede limitar la reconstrucción completa de ciertos procesos institucionales, especialmente en los casos donde la información documental fue incompleta o inexistente. Por otro lado, es preciso señalar que el corte temporal del estudio se centró en el periodo 2021–2024, por lo que no se logró registrar la evolución completa de los procesos del OEL en el largo plazo.

Finalmente, este análisis arroja algunas implicaciones para ser analizadas en nuevas líneas de investigación desde el estudio de las políticas públicas, referente a las limitaciones del diseño e implementación de las políticas públicas ambientales que han asignado a los gobiernos municipales un papel de simples “ejecutores administrativos u operativos” de procesos elaborados desde una política pública centralizada, que no considera la dimensión política y las relaciones de poder que se entretajan en el ámbito territorial.

Asimismo, dadas las limitaciones del alcance temporal de este estudio, se recomienda analizar la fase de ejecución y evaluación de los POEL a mayor detalle, particularmente del municipio de Escuinapa, para el caso de Sinaloa. Esto con el fin de evaluar tanto el desarrollo del proceso en su implementación, como el impacto real en la regulación del uso del suelo y en la resolución de conflictos socioambientales. En este sentido, también se desprende una posible línea de investigación en torno a la calidad de la participación y los niveles de incidencia desde la acción colectiva en los mecanismos de gobernanza del OEL, principalmente en los comités locales de ordenamiento ecológico.

Y por último, se identifica la necesidad de estudios comparativos a mayor escala, que permitan analizar el comportamiento del ordenamiento ecológico local en otras entidades federativas, con el propósito de identificar patrones estructurales, variaciones institucionales y posibles condiciones que favorezcan su implementación efectiva.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (2007a). Estudio introductorio. En L.F. Aguilar Villanueva (Ed.), La hechura de las políticas públicas (pp.15-83). Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2007b). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (Tercera ed., Vol. 3). Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica.

El enfoque de sistemas socioecológicos en las ciencias ambientales. Investigación & Desarrollo, 27(2), 85–109. <https://doi.org/10.14482/index.27.2.303.661>

Dávila Newman, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus*, 12, 180-205.

Díaz Coutiño, R. (2014). Cambio climático-cambio global y algunas señales en Sinaloa. En Flores Campaña, L.M., R. E. Morán Angulo & C. Karam Quiñones (Eds.), Sinaloa ante el cambio climático global (pp. 29–54). Universidad Autónoma de Sinaloa.

Díaz Gaxiola, J. M. (2018). La paradoja de Owen: ¿Biodiversidad o desarrollo? Caso Ohuira-Topolobampo, Sinaloa. *Ra Ximhai*, Vol. 14 No. 3(Especial), 181-192. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46158064011>

Fainstein, S. S., & DeFilippis, J. (Eds.). (2016). *Readings in Planning Theory* (4th ed.). Wiley-Blackwell.

Flores Campaña, L. M., Arzola-González, J. F., Ramírez-Soto, M., & Osorio-Pérez, A. (2012, Junio). Repercusiones del cambio climático global en el estado de Sinaloa, México. *Cuadernos de*

Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 21(No. 1), 115-129.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-215X2012000100009

Flores Uribe, E.Y., Becerra-Monroy, C., Velasco-Pérez, M.G., & Gameros-Durán, A. (2022).

Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Escuinapa, Sinaloa. Parábola Ambiental.

Gámez Cervantes, Z. K., García Urquidez, D., Zuñiga Espinoza, N. G., Portillo Molina, R., Izaguirre Díaz de León, F., & Martínez Álvarez, I. G. (2021). Políticas públicas ambientales en municipios del norte de Sinaloa, discurso y realidades. *RA XIMAHI*, 17 Núm. 3, 117-143.

García Reséndez, E. R., Anaya Corona, M., & Bollo Manent, M. (2023). Ordenamientos ecológicos locales en Jalisco, México: impedimentos para su expedición. *Sociedad y ambiente*, 26, 1-26. 10.31840/sya.vi26.2620

González Mejía, H. (2020). *Ordenamiento territorial en América Latina, Situación actual y perspectivas*. Programa EUROsociAL.

Instituto de Apoyo a la Investigación e Innovación (INAPI). (2016). Plan Estatal de Cambio Climático de Sinaloa. Gobierno del Estado de Sinaloa.

Martínez Carazo, P. C. (2006, Julio). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento&gestión*, Núm. 20, 165-193.

Martínez Hernández, A. (2021). El marco de las coaliciones promotoras como un enfoque emergente de política pública: Entrevista con Christopher Weible de la Universidad de Colorado. *Perfiles Lationamericanos*, Vol. 29 Núm. 57, 431-443.

Massardier, G. & Ugalde, V. (Eds.) (2023). *Analizar la nueva fábrica de las políticas públicas: pluralización, territorialización, participación*. El Colegio de México.

Monitor de Sequía en México (2024, febrero 15). *Servicio Meteorológico Nacional*.

Monitor de Sequía en México. Retrieved febrero 15, 2024, from

<https://smn.conagua.gob.mx/es/climatologia/monitor-de-sequia/monitor-de-sequia-en-mexico>

Negrete, G., & Bocco, G. (2003). El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México. *Gaceta Ecológica*, Núm. 68, 9-22.

Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101–123.

<https://doi.org/10.1177/14730952030022002>

Periódico Oficial del Estado de Sinaloa. (2015, Septiembre 02). *Portal de Transparencia*.

Gobierno del Estado de Sinaloa.

<https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/11633/Convenio%20de%20Coordinaci%C3%B3n%20del%20POERTES.pdf>

Periódico Oficial del Estado de Sinaloa. (2023, Noviembre 15). *Portal de Transparencia*.

Gobierno del Estado de Sinaloa. <https://strc.transparenciasinaloa.gob.mx/event/poe-no-138-22/>

PNUD México. (2018). *Comités de Ordenamiento Ecológico: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana*. (Primera ed.). Carbajal, J. y Rojas A: PNUD.

Preiser, R., R. Biggs, A. De Vos y C. Folke. 2018. Sistemas socioecológicos como sistemas adaptativos complejos: principios organizativos para el avance de los métodos y enfoques de investigación. *Ecology and Society* 23(4):46.

<https://doi.org/10.5751/ES-10558-230446>

Ramos, C. A. (2015). Los paradigmas de la investigación científica. *Revista de la Facultad de Psicología y Humanidades*, 23(Enero-Julio), 9-17.

<https://doi.org/10.33539/avpsicol.2015.v23n1.167>

Ayuntamiento de Mazatlán. (2021). Reglamento Ambiental y de Cambio Climático del Municipio de Mazatlán.

Rosas Huerta, A. (2008, Otoño). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, núm. 30, 119-134.

Rosete Verges, F. (2006). *Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México. Perspectiva Institucional*. SEMARNAT.

Sandoval Vázquez, F. (2017). *Biopolítica ambiental, saber ambiental y sustentabilidad* (Primera ed.). Bonilla Artigas Editores.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) & Gobierno del Estado de Sinaloa. (2024). Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

SEMARNAT. (2006). *Manual del proceso de ordenamiento ecológico* (Primera ed.). Instituto Nacional de Ecología.

SEMARNAT. (2009). *Guía de ordenamiento ecológico del territorio para autoridades municipales*. Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable.
<https://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/Guia%20OET%20CD.pdf>

Son Playas. (2021, julio 10). Frenan creación del Consejo para el Desarrollo Sustentable de Mazatlán.

<https://sonplayas.com/comunidad/frenan-creacion-del-consejo-para-el-desarrollo-sustentable-de-mazatlan/>

Son Playas. (2023, julio 21). Aprueba cabildo el primer consejo municipal para el desarrollo sustentable de Mazatlán.

<https://sonplayas.com/playas/aprueba-cabildo-el-primer-consejo-municipal-para-el-desarrollo-sustentable-de-mazatlan/>

Valdivielso Navarro, J. (1999). Economía ambiental y economía ecológica: técnica y política en la gestión ambiental. *Laguna, número extraordinario*, 313-319.

Villoria Mendieta, M. (2019, abril-septiembre). Gestión Pública. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, N°. 16, 158-172. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4697>

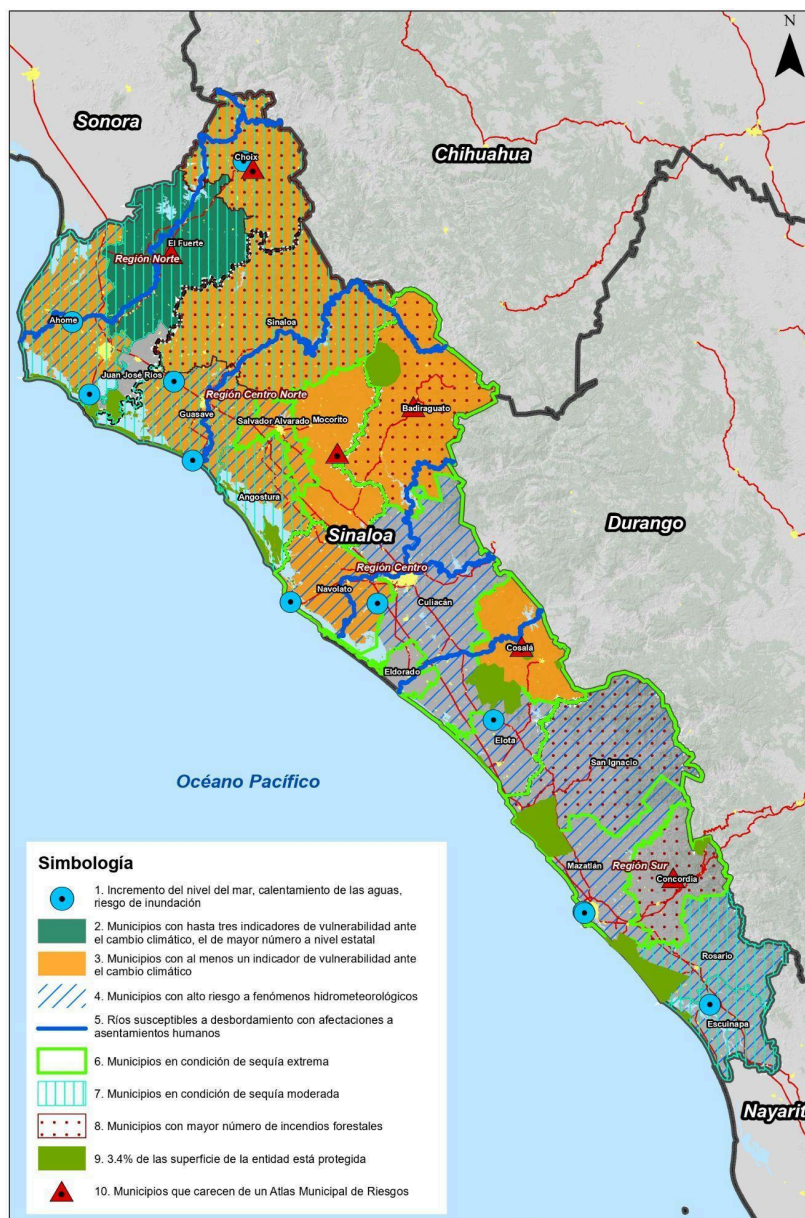
Zemelman M., H. (2021). Pensar teórico y pensar epistémico: los retos de las ciencias sociales latinoamericanas. *Espacio Abierto*, 30(Núm. 3), 234-244.

Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, Vol. 24 No. 66, 181-209.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008&lng=es&tlng=es.

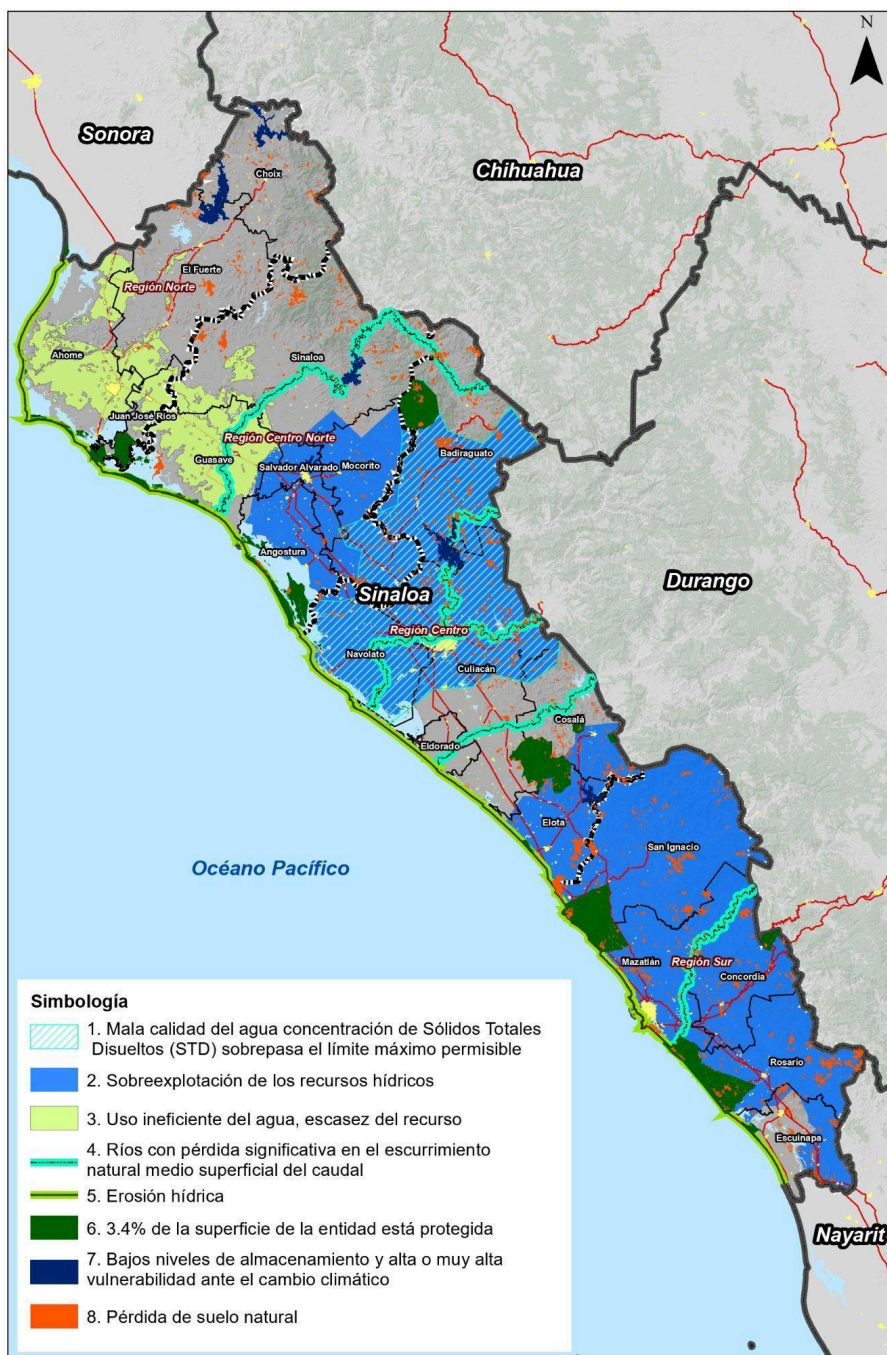
Anexos

Anexo A. Mapa de las Zonas de Atención Estratégica sobre la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático (riesgos naturales y antropogénicos).



Nota: Fuente (PEOTDU, 2024)

Anexo B. Mapa de las Zonas de Atención Estratégica sobre el aprovechamiento insostenible del patrimonio natural de Sinaloa



Nota: Fuente (PEOTDU, 2024).

Anexo C. Elementos de la Ficha de Análisis Documental

Elemento	Descripción del contenido
Código de ficha	Establecer un codificador para las fichas, de acuerdo con el tipo de documento. Ejemplo: FAD/(Inicial del tipo de documento. Ejemplo: Normativo (N))/(Abreviatura del nivel de gobierno: Federal (FED), Estatal (EST) y en el caso municipal, se abrevia el nombre del municipio: Mazatlán (MZT), El Rosario (ROS), Navolato (NAV), Escuinapa (ESC) -Número de oficio. - Ejemplo Normativo: FAD/N/FED-01, FAD/N/EST-01, FAD/N/MZT-01, FAD/N/ESC-01, FAD/N/ROS-01, FAD/N/NAV-01.
Tipo de documento	- Normativo: tratados internacionales, leyes, reglamentos, decretos (DOF, POE, Gaceta Municipal), contratos. - Técnico (planeación): términos de referencia, manuales, planes de desarrollo, programas sectoriales, diagnósticos. - Administrativo: presupuestos, oficios, actas de sesión, minutas de reuniones, informes. - Periodístico.
Referencia bibliográfica	Redacción según el formato APA 7
Autor/Institución	Nombre de la institución o autor responsable
Año y lugar de publicación	Indicar la fecha y el año.
Objetivo del documento	Mencionar el objetivo general del documento.
Resumen del	Realizar una breve síntesis del contenido.

contenido	
Categoría de análisis	Señalar la categoría de análisis con la que se relaciona.
Subcategoría de análisis	Explicar brevemente la relación que guarda con la subcategoría.
Citas textuales	Escribir las citas textuales útiles para la investigación, incluyendo número de página o artículo (en el caso de la normatividad).
Observaciones críticas y análisis interpretativo	Realizar los comentarios críticos sobre los hallazgos obtenidos, explicar la pertinencia o la utilidad, así como también señalar los aportes, vacíos y limitaciones que se lleguen a identificar, con respecto a la investigación. Realizar un análisis interpretativo para examinar el contenido del documento e identificar sus implicaciones, sesgos, tensiones, intereses o en su defecto la falta de información relevante.

Anexo D. Guía de entrevistas

1. Datos generales

Fecha de la entrevista: _____

Lugar: _____

Nombre de la unidad administrativa (sector gubernamental): _____

Institución/Organización: _____

Cargo/puesto: _____

Antigüedad en el cargo: _____

Antigüedad en el sector público: _____

2. Presentación

“El propósito de esta entrevista es conocer su experiencia, percepción y opinión sobre el proceso de gestión del Ordenamiento Ecológico Local en su municipio, así como identificar algunos retos y oportunidades que influyeron en la efectividad y desarrollo de dicho proceso. No existen respuestas correctas o incorrectas, lo que nos interesa es conocer su punto de vista.”

Cláusula de confidencialidad:

La información que usted comparta durante esta entrevista será tratada con absoluta confidencialidad, garantizando el anonimato de su identidad (nombre, cargo, institución) en informes, publicaciones o anexos, mediante el uso de códigos o seudónimos. El acceso a las grabaciones, transcripciones y notas estará restringido únicamente al equipo de investigación, resguardándose en medios seguros y protegidos. La información se empleará exclusivamente con fines académicos relacionados con esta tesis y no será compartida con terceros sin su consentimiento explícito y por escrito. Asimismo, usted tiene

derecho a solicitar en cualquier momento la revisión, aclaración o eliminación de partes de la información proporcionada.

Si está de acuerdo con estas condiciones, le solicitamos manifestarlo antes de iniciar la entrevista.

3. Preguntas introductorias

- ¿Qué papel desempeñó en el proceso del OEL durante la administración gubernamental 2021-2024? ¿Cuáles eran sus funciones?

4. Categoría 1. Marco normativo e institucional (Jurídico-normativa)

1.1 Legislación

1.1.1 Avances normativos

- ¿Qué opinión tiene respecto al marco normativo del proceso del OEL, sus leyes, reglamentos, manuales, convenios, entre otros?
 - a. ¿Hay algo en específico, que considere que se debe modificar?

1.2 Estructura institucional

1.2.1 Estructura jerárquica

- ¿Qué opina de la estructura jerárquica institucional que presentaba la unidad administrativa encargada del OEL, se contaba con la capacidad de llevar a cabo el proceso del OEL?
 - b. ¿Cómo considera que podría haber funcionado mejor?

1.2.2 Funcionamiento

- Por favor, describa cómo se llevó a cabo el proceso del OEL.

5. Categoría 2. Capacidades institucionales (Técnico-Administrativa)

2.1 Capacidad Financiera

2.1.1 Disponibilidad de recursos

- ¿Existió un presupuesto específico para el OEL o dependía de otros programas? ¿De qué manera se obtuvieron los recursos económicos para elaborar el estudio técnico del POEL?
- (Sólo para presidentes municipales) Platíquenos un poco sobre las dificultades que presentó en su administración en la toma de decisiones para dirigir los recursos hacia la elaboración del POEL, o en su defecto, para gestionar su financiamiento.
 - c. ¿Cómo considera que se pudo haber evitado dicha dificultad?
 - d. ¿Qué podría recomendar a otro(a) presidente(a) municipal para no pasar por lo mismo o atender dicha dificultad?
- (Sólo aplica para las ONG que financiaron los POEL) Respecto al financiamiento del POEL, platíquenos su experiencia
 - e. ¿Cómo se llevó a cabo la gestión para obtener los recursos y qué retos u oportunidades presentaron? ¿cómo los atendieron o resolvieron?
 - f. ¿Qué aspectos de la gestión pública del municipio considera que debe mejorar para conseguir de manera más oportuna financiamiento para los POEL?

2.1.2 Recursos materiales y tecnológicos

- ¿Se contó con el equipo (software, vehículos, etc.) necesario para realizar el trabajo de campo y análisis?
 - g. ¿Qué aspectos considera que se podrían haber mejorado en el proceso del OEL, de haber contado con los recursos necesarios?

Ejemplo: alguna actividad, proyecto o equipo que se haya omitido o cancelado por falta de recursos.

2.1.3 Recursos humanos

- ¿Se contaba con el suficiente personal para desarrollar las actividades del OEL?

h. ¿Qué perfil se necesitaba en el personal que hacía falta?

2.2 Capacidad política-organizacional

2.2.1 Capacidad Administrativa

- ¿Cuál es su opinión respecto a la apertura que se tenía en la estructura jerárquica, para escuchar y atender las solicitudes sobre los trámites o gestiones para impulsar el proceso del OEL?, ¿a qué desafíos se enfrentó?

i. ¿Cómo respondió ante dichos desafíos?

2.2.2 Apoyo político

- ¿Cuál considera que fue el nivel de prioridad que la administración municipal le dio al proceso del OEL?
- j. ¿A qué cree que se debió?
- (Actores Secundarios) De acuerdo con el papel que le tocó desempeñar o la participación que tuvo en el proceso del OEL, ¿con qué dificultades o limitaciones se enfrentó?
- k. ¿Cómo considera que se podría haber realizado mejor?

2.2.3 Coordinación interinstitucional

- ¿Cómo fue la comunicación y coordinación con otras áreas del ayuntamiento (ej. Obras Públicas, Desarrollo Urbano) y con los otros niveles de gobierno, durante el proceso? ¿Qué oportunidades y/o dificultades enfrentó?
- l. En el caso de las dificultades, ¿Cómo las atendieron o resolvieron? ¿Cómo considera qué se puede mejorar?

- (Actores Secundarios) ¿Cómo considera que fue la comunicación y coordinación con las áreas responsables de llevar a cabo el POEL?

m. (Buena) ¿qué experiencia tuvo que se atendió de manera favorable? ¿por qué?

(Mala) ¿qué experiencia tuvo? ¿A qué considera que se debió esa situación/problema?

2.3 Capacidad Técnica-Humana

2.3.1 Perfil y competencias del personal

- ¿El equipo a cargo del OEL contaba con la formación y experiencia necesarias?
- n. ¿Qué habilidades fueron clave?
- Respecto a las capacidades técnicas del equipo de trabajo o las personas que intervinieron en el proceso (incluso de otras áreas), qué habilidades del personal considera que fueron muy útiles, ¿En qué situación en particular, considera que fueron útiles?
- En cuanto a la falta de habilidades o capacidades, ¿cuáles considera que hubiera sido ideal invertir en capacitación, o incluso la contratación de personal ya capacitado? ¿por qué esas habilidades/capacidades son importantes para el proceso del OEL?

6. Categoría 3. Participación e influencia de los actores externos (Político-social)

3.1 Participación Ciudadana y mecanismos de gobernanza territorial

3.1.1 Interés de la sociedad por participar

- Durante el periodo de la administración pasada, ¿qué personas recuerda que hayan estado interesadas en conocer o involucrarse en el proceso del OEL, ya sea del sector académico, sociedad civil, sectores productivos o actores relevantes?, cuénteme, ¿cómo se dio el acercamiento, ¿cómo los atendieron?

- (Actores terciarios) Platíquenos cómo fue su experiencia con las autoridades municipales encargadas del POEL, ¿ellos le buscaron o ustedes tuvieron la iniciativa? ¿Por qué considera que los buscaron? o ¿Por qué razón decidieron impulsar este proceso con las autoridades?

3.1.2 Comité local del ordenamiento ecológico

- Y sobre el funcionamiento del comité local del ordenamiento ecológico, ¿Qué aspectos considera que se deba reconocer? ¿Por qué?
ñ. ¿Qué área de oportunidad o problemática identificó? ¿A qué cree que se deba?, ¿Cómo considera que pudiera atenderse o mejorarse?
- (Sólo para presidentes municipales) Sobre las sesiones del comité local del ordenamiento ecológico, ¿Hay alguna experiencia que haya llamado su atención, y nos quisiera compartir? (sí) ¿por qué le impactó? (no) ¿qué expectativas tenía de las sesiones de comité?
o. ¿Qué se hubiera podido hacer para que hubiera funcionado mejor?
- (Actores Terciarios)
En algún momento, ¿le tocó asistir a las sesiones del comité local del ordenamiento ecológico? (sí) ¿nos podría compartir su experiencia? ¿Por qué?
p. ¿Cómo considera que se podría mejorar el mecanismo de representación interna/externa de su sector?

3.2 Dinámicas de interacción y resolución de conflictos

3.2.1 Caso de conflicto.

- ¿Recuerda algún conflicto o dificultad en particular, respecto del OEL, que se haya presentado con algún actor o sector social, académico o productor que recuerde? cuénteme su experiencia.

q. ¿Se solucionó? (En caso de que sí) ¿Cómo? (En caso de que no) ¿Por qué?, ¿Qué sugiere que se podía haber hecho?

- (Actores Terciarios) De acuerdo con el papel que le tocó desempeñar o la participación que tuvo en el proceso del OEL, ¿con qué dificultades o limitaciones se enfrentó?

r. ¿A qué considera que se debió esa situación/problemática? ¿Cómo considera que se podría haber realizado o atendido mejor?

3.2.2 Caso de éxito

- *¿Recuerda algún caso o experiencia de éxito que se haya presentado con relación a algún actor o sector gubernamental, social, académico o productor que recuerde? cuénteme su experiencia.*

s. *¿A qué cree que se debió el éxito?*

- (Actores Terciarios) De acuerdo con el papel que le tocó desempeñar o la participación que tuvo en el proceso del OEL, ¿recuerda algún caso o experiencia de éxito que se haya presentado?

t. *¿A qué cree que se debió el éxito?*

7. Pregunta de cierre.

- ¿Qué aspecto que no hayamos abordado y que considera importante mencionar, para comprender mejor la gestión pública del ordenamiento ecológico local?
- Finalmente, ¿Con qué percepción se queda después de haber formado parte de este proceso?
- u. ¿Qué lecciones considera que se obtuvieron?

Anexo E. Plantilla de evaluación para la Ficha de Análisis Documental

Nombre:						
Institución:						
Área de especialidad:					Fecha:	
Instrucciones: Señala la casilla del número que corresponda a la escala de calificación (donde 1 es bajo y 5 es alto) según los elementos que componen la Ficha de Análisis Documental.						
Instrumento: Anexo E. Ficha de Análisis Documental						
Elementos	1	2	3	4	5	Comentarios
Sección de datos generales						
Sección de Presentación						
Cláusula de confidencialidad						
La estructura de la Ficha es adecuada para sistematizar la información?						
Código de ficha						
Tipo de documento						
Referencia bibliográfica						
Autor/Institución						
Año y lugar de publicación						
Objetivo del documento						
Resumen del contenido						
Categoría de análisis						
Subcategoría de análisis						
Citas textuales						
Observaciones críticas y análisis interpretativo						
¿Existe algún elemento(s) o campo(s) que sugiera añadir? ¿Por qué?						

Anexo F. Plantilla de evaluación para la guía de entrevistas.

Anexo F. Plantilla de evaluación para la guía de entrevistas.		Tipo de entrevista:
Nombre:		
Institución:		
Área de especialidad:		Fecha:
Instrucciones: Señale las observaciones o comentarios según los elementos que correspondan.		
Elementos	Comentarios	
Sección de datos generales		
Sección de Presentación		
Cláusula de confidencialidad		
Preguntas introductorias		
Categoría 1. Marco normativo e institucional		
1.1.1 Avances normativos		
1.2.1 Estructura jerárquica		
1.2.2 Funcionamiento		
Categoría 2. Capacidades institucionales (Técnico-Administrativa)		
2.1.1 Disponibilidad de recursos económicos		
2.1.2 Recursos materiales y tecnológicos		
2.1.3 Recursos humanos		
2.2.1 Capacidad Administrativa		

2.2.2 Apoyo político	
2.2.3 Coordinación interinstitucional	
2.3.1 Perfil y competencias del personal	
Categoría 3. Participación e influencia de los actores externos (Político-social)	
3.1.1 Interés de la sociedad por participar	
3.1.2 Comité local del ordenamiento ecológico	
3.2.1 Caso de conflicto.	
3.2.2 Caso de éxito	
Preguntas de cierre	
¿Existe algún elemento(s) o campo(s) que sugiera añadir? ¿Por qué?	