

Dificultades y obstáculos en la elaboración del Plan Municipal de Gobierno en Ahome

Resumen

La elaboración del Plan Municipal de Desarrollo generalmente es un aspecto poco atendido en los gobiernos municipales. Como parte integrante del gobierno municipal de Ahome, desde la Dirección de Planeación e innovación Gubernamental, se decidió iniciar como nunca una consulta amplia y democrática que nutriera la elaboración del PMD con propuestas. El reto fue ampliar la participación a 40 mil ciudadanos. No obstante, pese a ser un ejercicio positivo y novedoso, se observaron dificultades políticas e institucionales que afectaron o entorpecieron el diseño y elaboración de las políticas públicas. El presente trabajo tiene como objetivo mostrar dichas dificultades y su impacto negativo. Se parte de la hipótesis, que a pesar de que durante los primeros meses del gobierno municipal se vivió, lo que bien pudiera considerarse una crisis política establecida por alta incertidumbre y asimetrías en la información, se concluyó el PMD con una gestión eficiente y adecuada.

Octaviano Moya Delgado

Doctor en Estudios sociales, línea procesos políticos; Profesor de la UA de Derecho y Ciencia Política, Los Mochis, URN-UAS; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1, Presidente de Colegio de Estudios Políticos y Electorales de Sinaloa (CEPES); Jefe de Planeación en la Dirección de Planeación e innovación Gubernamental del Ayuntamiento de Ahome. E-mail: octavianomoya@gmail.com

Juana Minerva Vázquez González

Maestra en Estudios Sociales, línea procesos políticos; profesora de la UA de Derecho y Ciencia Política, Los Mochis, URN-UAS; Directora de Planeación e Innovación Gubernamental en el Ayuntamiento de Ahome, 2018-2021. E-Mail: elmavazquez77@gmail.com

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALCIP) en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días, 31 de julio, 1,2 y 3 de agosto de 2019.

1. Introducción

En Sinaloa, el Sistema Estatal de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones y comprometa responsabilidades para la elaboración, actualización y ejecución de los Planes Municipales y de los Programas a que se refiere esta Ley, y que coadyuven y amplíen los objetivos señalados en el Plan Estatal de Desarrollo (LPES/Art. 18). Las Organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y otras agrupaciones sociales participarán como órgano de consulta en los aspectos de la Planeación Democrática relacionados con su actividad (LPES/Art. 19).

Sin embargo, lo anterior ha sido un aspecto poco atendido en los últimos gobiernos municipales. Como parte integrante del gobierno municipal de Ahome, desde la Dirección de Planeación e Innovación Gubernamental, se decidió iniciar como nunca una consulta amplia y democrática que nutriera la elaboración del PMD con propuestas. El reto fue ampliar la participación a 40 mil ciudadanos. No obstante, pese a ser un ejercicio positivo y novedoso, se observaron dificultades políticas e institucionales que afectaron o entorpecieron el diseño y elaboración de las políticas públicas.

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar cuáles fueron dichas dificultades y su impacto negativo en el municipio de Ahome. Se parte de la hipótesis, que a pesar de que durante los primeros meses del gobierno municipal se vivió, lo que bien pudiera considerarse una crisis política establecida por alta incertidumbre y asimetrías en la información, la Dirección de Planeación e Innovación Gubernamental tuvo una gestión eficiente que llevó a la adecuada conclusión del PMD.

2. Abordaje teórico y referencial

Para Julio Franco Corzo (2013), existen diversos enfoques respecto al ciclo de vida de las políticas públicas, pero los especialistas coinciden en que se pueden distinguir al menos cuatro momentos analíticos: la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto. Por el tema a tratar, son los dos primeros los que constituyeron el principal interés.

Alejandro Medina y Mejía (1993), explican que la gestación es el proceso donde el gobierno reconoce la existencia de un problema, el cual pasará a formar parte de los asuntos gubernamentales al ser incorporado en la agenda. Pero el definir un problema supone, en principio, desagregarlo por sus causas y buscar vías (más o menos) factibles para tratar de solucionarlo, atenderlo o gestionarlo. En ese sentido, definir un problema no consiste en decir, por ejemplo, que hay cinco millones de personas que no tienen casa o que existen cuarenta millones de ciudadanos en situación de pobreza.

Definir un problema es encontrar las causas por las que esa situación está sucediendo y hacerlo, además, significa encontrar la causalidad y la factibilidad para modificar esa situación problemática. ¿Por qué no tienen un lugar para vivir tantos millones de personas o por qué no pueden salir de la condición de pobreza extrema en la que hoy están? La política pública no puede reducirse a decir que hay pobres o desamparados, sino a encontrar las causas por las que esa situación se ha gestado, así como los medios factibles para modificar su existencia (Merino, 2015).

Por su parte, Eugene Bardach (1998), por lo general, la primera información disponible para nosotros sobre algún problema (primera definición) proviene del cliente y se deriva del lenguaje utilizado en el ambiente político del propio cliente. En esta etapa, el gobierno detecta la existencia de una demanda social que puede convertirse en un asunto de interés público y, al mismo tiempo, asume su obligación de intervenir en él. Los gobiernos atienden los problemas públicos con base en la formación de una agenda, la cual demuestra que existen problemas que despiertan, más que otros, la atención gubernamental; al respecto, es importante distinguir la existencia de tres tipos de agenda:

La agenda pública se define como el conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes (Kingdon, 1995).

Para Merino y Cejudo (2010), la agenda política es el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate político y la acción de aquellos actores políticos que por su posición, tienen la capacidad de impulsarlos. La agenda de gobierno es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.

En la sociedad existen muchos problemas, pero la posibilidad de que alguno sea atendido por el gobierno requiere que transite, en una primera instancia, por la agenda pública, donde la sociedad le da carácter de público y, por lo tanto, considera que es el gobierno quien lo debe resolver. Posteriormente, deberá transitar por la agenda política, en la cual los actores políticos, por sus recursos y capacidades, lo incluirán en sus temas de debate y tratarán de impulsarlo. Por último, debe encontrar cabida en la agenda de gobierno, la cual establece y planea la acción gubernamental para resolverlo. Por lo tanto, se puede concluir que no todos los que se consideran problemas pueden entrar a la agenda de gobierno para ser resueltos (Franco, 2013).

En la fase de diseño de la política pública, los servidores públicos o consultores independientes analizan con detalle el problema público que les ha sido planteado y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo. Su tarea más importante es brindar una recomendación de política pública inteligente, presupuestal y económicamente viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible, a uno o varios decisores que ostentan el poder público para que ésta se pueda llevar a cabo. Para Thomas R. Dye (2002), la identificación del problema público es la fase más importante de este proceso, ya que de ello dependerán los siguientes pasos a realizar. En esta fase un especialista en políticas públicas debe responder al menos las siguientes preguntas clave: ¿Qué solución genera mayores beneficios a la sociedad? ¿Cuál es el mejor resultado que se puede lograr?

Pero, al margen de la definición formal de las anteriores etapas, lo cierto es que la planeación se encuentra dentro de algo mas amplio que alude a la gestión pública. Tener una gestión eficiente es algo a lo que todo gobernante aspira. La mayoría de los estudios sobre gestión pública se enfocan en cómo ciertos aspectos organizativos e institucionales influyen en el desarrollo de una gestión pública eficiente, pero no toman en cuenta las condiciones y circunstancias políticas. No deben quedar fuera ya que la gestión, tanto en el ámbito privado como público, consiste en adoptar decisiones en ambientes con importantes imperfecciones informativas (incertidumbre, racionalidad limitada, asimetrías de información) y donde, por supuesto, todos los agentes que intervienen no tienen los mismos objetivos individuales, ni incluso colectivos (Onrubia, 2005: p. 44).

Marco referencial

La planeación es una obligación constitucional para el Estado, en donde debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo (PND) al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. (CPEUM/Art. 26).

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El PND

considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

Como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la planeación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades. (LP/Art. 20).

En Sinaloa, el Sistema Estatal de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los 9diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones y comprometa responsabilidades para la elaboración, actualización y ejecución de los Planes Municipales y de los Programas a que se refiere esta Ley, y que coadyuven y amplíen los objetivos señalados en el Plan Estatal de Desarrollo (LPES/Art. 18). Las Organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y otras agrupaciones sociales participarán como órgano de consulta en los aspectos de la Planeación Democrática relacionados con su actividad (LPES/Art. 19).

Sin embargo, lo anterior ha sido un aspecto poco atendido en los últimos gobiernos municipales. De ahí la importancia de realizar una amplia consulta municipal que involucre e incentive la participación de los ciudadanos, organizaciones y sectores para que contribuyan con la formulación del plan municipal de desarrollo.

En Ahome, el Plan Municipal de Desarrollo (PMD 2018-2021) fue diseñado y elaborado en estrecha concordancia con la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos (CPEUM), leyes, reglamentos y códigos que regulan la planeación democrática en México, en el estado de Sinaloa y en el municipio de Ahome. El marco jurídico considerado por el PMD 2018-2021, está regulado por la CPEUM. Artículos 25, 26 y 115; la Ley de Planeación (federal) artículos 1, 2, 14, 33, 34; Ley General de Igualdad entre Hombres y Mujeres en sus artículos 7, 8 y 16; la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, artículos 1, 2, 40 y 50; la Constitución Política del Estado de Sinaloa en lo referente al artículo 125; la Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa, artículo 1, fracción 1, 2, 8, 18, 21; y el Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Ahome (COPLAM), Sinaloa, artículos 1,5, 7, 21,22.

3. Estrategia metodológica

Se plantea la hipótesis, que a pesar de que durante los primeros meses del gobierno municipal se vivió lo que bien pudiera considerarse una crisis política establecida por alta incertidumbre y asimetrías en la información, la Dirección de Planeación e Innovación Gubernamental tuvo una gestión eficiente que llevo a la adecuada conclusión del PMD.

Se toma como variable independiente al concepto de crisis política, que se analiza mediante dos dimensiones teóricas la de dificultades y obstáculos en la elaboración del PMD. Como parte de las dificultades esta se divide al menos en tres dimensiones empíricas: situación contextual, situacional e institucional. La primera se analiza con la variable de depresión tropical; la dimensión empírica de tipo situacional, considera las variables de gobierno de alternancia (Morena), mala relación con los medios y empresarios (foro de gobernabilidad y gobernanza), nulo apoyo de los partidos políticos de la coalición que dieron el triunfo. Cambios de funcionarios públicos en el gabinete y APM. Finalmente, en la dimensión institucional se consideran las variables de a) Poca disposición de los funcionarios; b) Bajo nivel de especialización de funcionarios municipales; c) Escasa producción de datos para elaborar diagnósticos en las áreas de APM; d) Nulo apoyo del gobierno del estado. La segunda dimensión teórica considera a los obstáculos. Esta

se analiza mediante dos variables: Nulo apoyo de la UAS y el CIE con sus espacios públicos y la inoperante/inexistente estructuras (comités) de participación ciudadana.

4. La elaboración del Plan Municipal de Desarrollo en Ahome

Para la construcción del PMD se realizó una amplia consulta con los ciudadanos y las organizaciones sociales, civiles, económicas, políticas y culturales del municipio de Ahome. La consulta social se planteó a través de tres mecanismos o instrumentos: La consulta individual, foros temáticos y asambleas de colonias.

- a) Consulta individual. La consulta individual se consideró mediante un cuestionario enviado masivamente por correo electrónico y dispositivos móviles al mayor número de ciudadanos en el municipio. En el caso de las paramunicipales de IMAC y IMDA, en temas relativos a cultura y deporte se construyeron cuestionarios especiales que median la infraestructura física, oferta y demanda de los servicios culturales y deportivos, respectivamente. De igual forma, se amplió la consulta electrónica mediante la herramienta de *Googleforms* con el fin de recuperar información de manera rápida, sobre diversos temas o áreas de actividad.
- b) Foros temáticos. La intención de crear foros temáticos se encaminó a fortalecer la orientación, construcción y diseño de la política pública con el encuentro y contribución de organizaciones, liderazgos, y ciudadanos interesados en las distintas áreas y temas de la administración municipal. La articulación de los esfuerzos institucionales se realizó bajo cinco grandes ejes.
- c) Asambleas Ciudadana: En apego al Reglamento del Comité de Planeación para el desarrollo municipal de Ahome, se plantea crear asambleas ciudadanas. Estas tienen como objetivo recuperar la situación en la que se encuentran la actividad o área específica de la administración en todo el municipio. Es decir, vinculará en forma territorial las necesidades y demandas de los ciudadanos, bajo un establecimiento de ordenación de prioridades.

Las Asambleas Ciudadanas pueden realizarse con el apoyo y participación de los Consejos de Colonia, los cuales son órganos básicos de participación social de las colonias y comunidades del municipio. Entre sus funciones, se encuentran propiciar la participación plural y democrática de todos los habitantes en su área de influencia por medio de sus representaciones; orientar a los vecinos de su colonia respecto de sus peticiones, procurando que estas sean expresadas en forma clara, específica y ordenada jerárquicamente en función de su necesidad, entre otras. Para ello será necesario revisar, activar y en su caso reestructurar o nombrar a nuevos representantes que deseen participar y contribuir con la formulación del Plan. Para

cumplir con dicho propósito será indispensable trabajar coordinadamente con la Dirección de Participación Ciudadana.

Cuadro 1. Ejes para los foros temáticos

EJES	Instancia	Responsable
Desarrollo Integral	Educación	Maria del Rosario Cañedo Olguín
	Instituto Municipal de Cultura (IMAC)	Victor Manuel Carrasco García
	Instituto Municipal del Deporte (IMDA)	Felipe Juarez Soto
	Instituto Municipal de la Juventud (IMJU)	Jose Alberto Barrera Gamboa
	Instituto para la Prevención de Adicciones del municipio de Ahome	Ramsés Cázarez Gámez
Desarrollo Social y Humano	Participación Ciudadana	Etasnislao del Moral Meza
	Desarrollo Social	Graciela Calderón Lopez
	Salud	Francisco M. Espinoza Valverde
	Instituto Municipal de las Mujeres	Clarisa Ruiz Valdez
Promoción Económica, y Medio Ambiente	Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	Gladys Fabiola Santana Cota
	Secretaría de Desarrollo Económico	Omar Cabrera Durán
	Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	Solangel Sedano Fierro
	Obras Públicas	Carlos Julio de Jesus Fierro Serrano
	COMÚN	Jose Carlos Grandío Navarro
	Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)	Luis Carlos Lara Damken
Combate a la corrupción y Participación Ciudadana	Servicios Públicos Municipales	Iván Roberto Gálvez Meza
	Síndica Procuradora	Luis Carlos Lara Damken
	Tesorería	Ana Elizabeth Ayala Leyva
	Ingresos	Sergio Leyva Germán
	Egresos	Noé Molina Ortiz
	Órgano interno de control	Pável Castro Félix
	Transparencia	Maria Luisa Villanazul Verdugo
	Informática	Benito Guadalupe Mendes Hurtado
Seguridad Ciudadana y Protección Civil	Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)	Luis Carlos Lara Damken
	Seguridad Pública y Tránsito Municipal	Juan Francisco Fierro Gaxiola/ Juan de Dios Quintero Gastelum
	Protección Civil	Salvador Lamphar Rodriguez
	Unidad de Tránsito Municipal	Javier López Tostado
	Obras Públicas	Carlos Julio de Jesus Fierro Serrano
Servicios Públicos	Iván Roberto Gálvez Meza	

Se realizaron 15 foros temáticos en temas de movilidad urbana, género, prevención, atención y reinserción en materia de conductas adictivas, jóvenes, cultura, salud, deportes, desarrollo humano, innovación gubernamental y tecnológica, ecología y desarrollo sustentable, desarrollo económico, educación, y gobernanza y gobernabilidad. La intención fue organizarlos en todo el municipio, tanto en la zona rural como urbana. De esta forma, se desarrollaron dos en la zona rural, con los temas de juventud y prevención de adicciones, y el resto en la ciudad. Para éstos últimos, se realizaron trece foros, en donde los espacios universitarios del Instituto

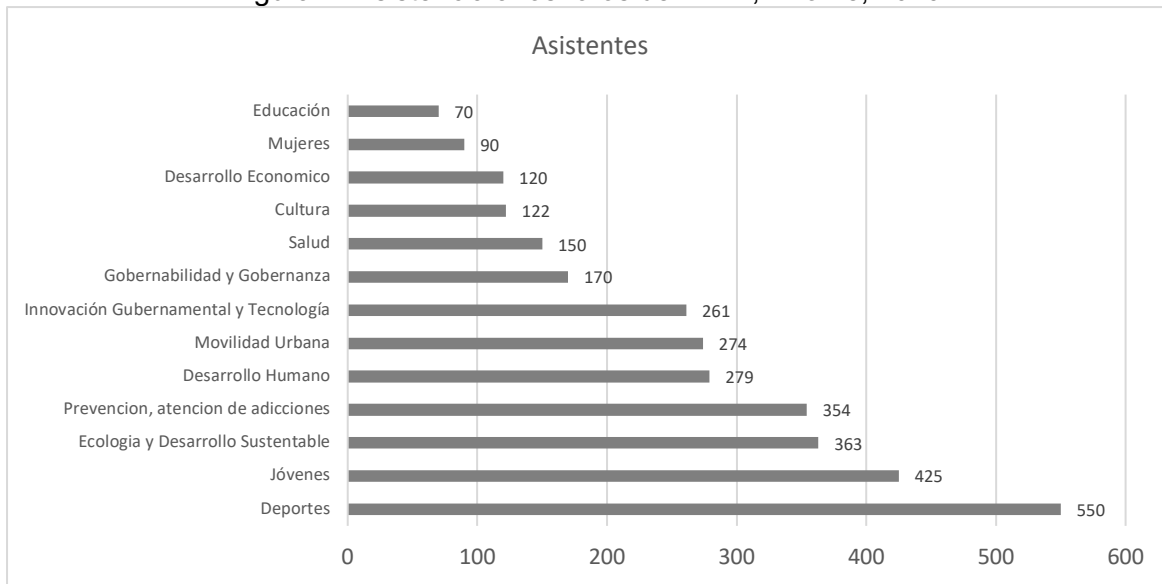
Politécnico Nacional (IPN), y la Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO) mostraron apertura. El desarrollo de cada foro fue responsabilidad directa de la dependencia involucrada. La Dirección de Planeación e Innovación Gubernamental sirvió de apoyo técnico y administrativo. Cada foro estuvo marcado por una conferencia/mesa redonda con especialistas en los temas a tratar. Inmediatamente después, el trabajo se organizaba en mesas de trabajo o plenarias en donde se presentaban propuestas de los ciudadanos interesados. Para la recuperación de la información se instrumentó un formato único que permitió un ágil procesamiento de la información.

Cuadro 2. Foros para la elaboración del PMD en Ahome

N	Lugar y fecha	Tema	Invitados	Líneas temáticas	Asistentes
1	IPN Los Mochis 17 de enero	Movilidad Urbana	Dana Corres	Infraestructura Urbana Seguridad vial Normas y reglamento de movilidad	274
2	Biblioteca, J.M. Morelos Los Mochis, 18 de enero	Mujeres	Dana Corres	Nuevas masculinidades Equidad de género Identificación de conductas violentas	90
3	Salón de asambleas Ejido Mochis, 24 de enero.	Prevención, atención y reinserción en materia de conductas adictivas	Mtro. José Manuel Castrejón Vacio	a) Prevención primaria/secundaria b) Atención: tratamiento individual/familiar c) Reinserción social, familiar, laboral, o educativa d) Sistema de coordinación municipal para la producción de información sobre las conductas delictivas	234
4	IPN, Los Mochis 25 de enero				120
5	Casa Azul, Villa de Ahome, 25 de enero	Jóvenes	Antonio Attolini Murra/ Abraham Mendieta	a) Educación y cultura b) Las redes sociales como una nueva forma de participación política c) Inserción al mercado laboral d) Líderes de familia	293
6	IPN, Los Mochis 25 de enero				132
7	Biblioteca J.M. Morelos, Los Mochis. 30 de enero	Cultura	Sen. Susana Harp Iturrigarria	Política cultural desde el Senado de la República	122
8	Biblioteca J.M. Morelos, Los Mochis. 31 de enero	Salud	Expertos invitados	Especialidades (Ginecología, pediatría, medicina interna, geriatría) Nutrición, odontología, psicología y veterinaria	150
9	ITLM, Los Mochis 1 de febrero	Deportes	Brisa Silva Diana "Kiki" Valdez Felipe "Poema" Vázquez Fernando "Kochulito" Montiel Victor Bojórquez Bryan Ilich Miranda	Motivando campeones	550
10	IPN, Los Mochis 6 de febrero	Desarrollo humano	Iván Enríquez Gómez-Tagle Duránt Francisco Robledo Sánchez Sandra Arcos Reyes Ana de Alejandro	Transformando tu vida AC. (YAAJ) Diversidad e Inclusión Laboral (ADIL) Asociaciones por la Infancias transgénero Red de Madres Lesbianas en México	279
11	IPN, Los Mochis 7 de febrero	Innovación gubernamental y Tecnología	Cristian Orduño Soto y Miguel Gastélum Oscar Daniel Hernández Itzamá López Yáñez Octaviano Moya Delgado	Tomato Valley Ágora ITLM IPN DPIG Ayuntamiento	261
12	Parque Sinaloa Los Mochis, 12 de febrero	Ecología y Desarrollo Sustentable	Dolores Barrientos Alemán	Ecología y Desarrollo sustentable	363
13	IPN, Los Mochis 21 de febrero	Desarrollo Económico	Alejandro Félix Cristian Orduño Soto José Humberto Leal Atondo Cesar Valenzuela Espinoza	CANIRAC Spiral media Labs FRCP UAS	120
14	UAdeO, Los Mochis, 22 febrero	Educación	Liliana Cárdenas (SEPYC) Ana Isabel Arredondo (CAM) Ernesto Guerra (UAIS)	Equidad e inclusión en la educación Proyección a talentos, ciencia y tecnología Capacitación y formación continua	70

15	IPN, Los Mochis 2 de marzo	Gobernabilidad y gobernanza	Dr. Pedro Rivas Monroy Hugo Renán González González	Medios de comunicación Liderazgos sociales	170
----	-------------------------------	-----------------------------	---	---	-----

Figura 1. Asistencia a los foros del PMD, Ahome, 2019.



Fuente: DPIG, Ahome, 2019.

Figura 2. Propuestas ciudadanas para el PMD, Ahome, 2019.



Fuente: DPIG, Ahome, 2019.

La consulta infantil recabó 3,737 participaciones de los niños. Los foros registraron 3,228 personas que asistieron y participaron. En forma adicional, se registraron a la par de los foros, 3,705 propuestas ciudadanas y mediante el instrumento de las consultas individuales enviadas electrónicamente se recuperaron 4,630 propuestas. En consecuencia, se registró una participación total de 15,300 ciudadanos en los distintos mecanismos. Una práctica democrática sin precedente en Ahome.

Cuadro 3. Resultado de los mecanismos de consulta

Consulta infantil	3,737
Consultas individuales	4,630
Foros Ciudadanos	6,933
Total	15,300

Un elemento adicional en el proceso de elaboración y diseño del PMD fue que se orientó bajo un principio de transversalidad. La transversalidad es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las instituciones en relación algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. Intenta dar respuesta organizativa a las necesidades de incorporar temas, visiones y enfoques, problemas públicos, objetivos, entre otros, y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. La transversalidad tiene como objetivos:

- Dar visión interna y externa a las dimensiones no orgánicas (sectoriales, funcionales o territoriales) que se consideran estratégicamente relevantes para la organización.
- Reforzar la coherencia de la actuación corporativa con respecto a la dimensión transversal incorporada.
- Visualizar los agujeros negros o los vacíos interinstitucionales en el tratamiento global que la organización está dando al tema transversal de que se trata.
- Identificar el solapamiento intersectorial. La gestión transversal facilita la detección de ofertas y actuaciones orientadas a los mismos destinatarios, las mismas necesidades y demandas (Serra, 2005).

DIFICULTADES Y OBSTACULOS

Aunque la construcción del PMD se realizó casi en su totalidad tal como se había planeado inicialmente, existieron dificultades y obstáculos que complicaron en algún momento el proceso de elaboración. Entre ellas se encuentran las de tipo contextual, situacional e institucional, que generaron una crisis climatológica, acompañada de una crisis política.

La situación contextual puede tomarse como una variable de enorme peso. Las inundaciones por lluvias intensas del 19 de septiembre de 2018 en Ahome, fueron sumamente destructivas. La depresión tropical 19-E dejó 359.5 milímetros de agua, lo que significa un récord en comparación con ningún otro fenómeno natural. Entre las consecuencias se contaron estructuras dañadas por la corriente de agua, derrumbe e impacto de escombros flotantes. El agua desbordó drenes en la ciudad y en las comunidades y ejidos. Inundó calles, bulevares, comercios y casas de las colonias, fraccionamientos y sindicaturas. Afectó 128 colonias en la ciudad de los Mochis, con más de 40 cm³ de agua dentro de las casas, desaguadas 18 colonias y comunidades, siendo un total de 34.055 personas afectadas en la zona rural que componen las siete sindicaturas. Las más afectadas la Central, Gustavo Díaz Ordaz y la Villa de Ahome, donde se perdieron cultivos y hubo desabastecimiento de alimentos (Ahome/PMD2018-2021).

En forma adicional, distintos elementos se constituyeron como variables de tipo situacional que llevaron a una crisis política. Estos aspectos estuvieron vinculados al proceso político y la dinámica de cambio generada por la alternancia en los gobiernos municipales. Con la elección de 2018, Morena obtuvo la mayoría en el Congreso Local y 7 municipios de Sinaloa, entre ellos Culiacán, Mazatlán, Ahome y Guasave, además de Navolato, Escuinapa y Choix. Los cuatro primeros municipios que son los más importantes del Estado, concentran más del 70 por ciento de la población (IEES/2018).

Al inicio del gobierno municipal en Ahome, la crisis climatológica generada por las lluvias se agravó y de ella se originaron múltiples incidentes. Algunos de ellos fueron los socavones, es decir, problemas de hundimiento debido a la filtración

de agua generado por las lluvias, que colapsó el sistema de drenaje pluvial y sanitario en distintos puntos de la ciudad, con lo que se mencionaba una situación de peligro (El Debate/14/12/18). Para finales de noviembre, esto es, a menos de un mes del nuevo gobierno la situación en torno a los socavones era preocupante. Se hablaba de más de 60 socavones que afectaban el sistema de drenaje pluvial con lo que las aguas negras se desbordaban provocando una situación de riesgo sanitario.

El gobierno municipal mostró incapacidad inmediata para hacerle frente dada la insuficiencia de recursos económicos. El Gerente de la Junta Municipal de Agua Potable, en el municipio de Ahome (JAPAMA), Luis Felipe Villegas Castañeda, manifestaba que se requerían una inversión de 1,700 millones de pesos, pero que de manera emergente se estaban solicitando 254 millones para atender los puntos más agravantes (Luz Noticias/27/11/18). Con ello se establecieron llamadas de alerta, los accidentes empezaron a surgir y en algunos de estos llevaron incluso a la muerte de un niño de nueve años (El Debate/08/12/18). La situación se agudizó, cuando el propio gerente de la JAMAPA mostró incapacidad para atender el problema (El Debate/10/12/18).

Es que a finales de 2018, el Congreso Local con mayoría de Morena reasignó alrededor de 1,663 millones de pesos, y ello generó la molestia del gobernador que desató un conflicto institucional. Inconforme, el ejecutivo estatal realizó un veto al presupuesto y regresó nuevamente el presupuesto de egresos al congreso, observando improcedente la reasignación realizada anteriormente en 600 millones de peso por el pago de homologación de salarios de trabajadores de la salud, otros 400 millones del programa de vivienda del ISSSTESIN y 200 millones más para cubrir adeudos de docentes jubilados (El Universal/11/01/19). Por segunda ocasión, trece días después del veto, los diputados aprueban por unanimidad un segundo dictamen del presupuesto de egresos con reasignación de 1600 millones de pesos (El Debate/23/01/19).

Frente a dicha situación los medios de comunicación y empresarios arremetieron contra el gobierno municipal. Como resultado de la elección, estos nuevos gobiernos de alternancia postulados por la coalición que encabezaba

Morena, no tenían buena relación con otros actores políticos, como los medios y empresarios con quienes al inicio del gobierno se establecieron fuertes tensiones. Cualquier aspecto por mínimo que fuera era maximizado y criticado severamente. Las críticas hacia el gobierno municipal arreciaron, sin que contara con elementos de defensa.

El caso de la niña Nancy sobre la cual el alcalde Chapman denunció una obesidad horrible, espantosa, alcanzó una cobertura mediática internacional. Aunque la obesidad infantil es un serio problema en México, Sinaloa y Ahome, el linchamiento mediático no se hizo esperar, ni siquiera entre los dirigentes de los partidos de gobierno. José Borunda Meléndrez, Coordinador de Morena en Ahome, manifestaba como posturas autoritarias y vergonzosas las del alcalde Chapman, las cuales ya estaban rebasadas por ser lesivas a los derechos humanos (El Debate/04/04/19).

Por otra parte, grupos desplazados de la administración como la propia Sindica Procuradora abonaban a un clima de ingobernabilidad en donde algunos de estos grupos llevaron ante el Congreso Local la solicitud de juicio político en contra de Chapman (El Debate/04/04/19).

En forma previa y concurrente al desarrollo de los Foros una oleada de conflictos y sustituciones en la administración municipal contribuyó al escándalo mediático. La primera de ellas vino de la Sindica Procuradora, Angelina Valenzuela Benites quien interpuso una denuncia contra el Presidente Municipal Manuel Guillermo Chapman Moreno, por amenazas e intimidación, según lo manifestado, desde que asumieron el cargo el 1 de noviembre. En su declaración denunciaba acciones de intimidación que involucraban al Secretario del Ayuntamiento, Andrés Estrada Orozco, al Tesorero Municipal, José Jaime Beltrán Armenta, y Director de Seguridad Pública Municipal, Juan Francisco Fierro (El Debate/29/11/18). A partir de ahí se daría una confrontación mediática auspiciada por la Sindica procuradora.

Por si fuera poco, a inicio del mes siguiente, desde la Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Ahome (Japama) en diciembre de 2018. El alcalde anunció el cambio del Gerente de Japama nombrando a Guillermo Aarón Blake Serrano en sustitución de Luis Felipe Villegas Castañeda (El Debate/31/01/18). El

anterior gerente, ante su inconformidad solicitó un amparo ante un juez federal por lo que Blake Serrano se vio obligado a abandonar las oficinas (El Debate/03/01/19). Al siguiente día, Blake Serrano regresa a las oficinas, en lo que se documentó por los medios que había sido acompañado de la fuerza pública (Plataformas Noticias/03/01/19). En una reunión de la Junta de gobierno de la paramunicipal se aprobaron los cambios que se habían dado, con lo que se estableció la definitividad en el cargo de Blake Serrano. A partir de ahí, Luis Felipe Villegas Castañeda inició una serie de acciones en contra del gobierno municipal y particularmente del alcalde Manuel Guillermo Chapman Moreno (Rio Doce/08/01/19).

El segundo cambio en el gabinete se dio en la Dirección de Comunicación Social iniciando el mes de enero. David Membrilla Cisneros sustituyó a Juan Bautista, quien se desplazó a Radio Ahome, una plataforma virtual de noticias. El cambio se menciona como una estrategia que permitiera reforzar las políticas públicas de comunicación, información e imagen de la administración pública en Ahome. (Es la noticia/ 02/01/19). Al mes siguiente, José Alberto Barrera asume la Dirección del Instituto Municipal de la Juventud, en sustitución de Antonio Salaices Monzón, sin que se diera a conocer las razones (VTP/18/02/19).

De nueva cuenta, a un mes de la última renuncia, José Jaime Beltrán confirmó ante los medios que había presentado su renuncia al frente de la Tesorería Municipal, sin embargo, aseguró que seguirá dentro del gabinete del gobierno municipal sin aclarar en qué área podría ser, aclaró también que él sigue siendo el líder del grupo vic (VTP/12/03/19). Durante ese mismo mes, regidores de Morena y PT convocan a rueda de prensa para presentar ante los medios de comunicación un documento en donde solicitaban la renuncia del Secretario del Ayuntamiento, Andrés Estrada Orozco. Las razones en su actuar se motivaban por el hecho de que a su juicio el Estrada no compartía los principios de la cuarta transformación sino que por el contrario, habían recibido de él un trato despota, irascible, poco tolerante y tratando en todo momento de imponer sus ordenes por encima de sus atribuciones (Luz Noticias/19/03/19).

Respecto a las variables de tipo institucional se puede contar al menos: a) Poca disposición de los funcionarios; b) Bajo nivel de especialización de funcionarios municipales; c) Escasa producción de datos para elaborar diagnósticos en las áreas de APM; d) Nulo apoyo del gobierno del estado.

La poca disposición de los funcionarios municipales fue un elemento notorio desde un inicio. La concepción generalizada en torno a la elaboración del PMD caía en la consideración de que dicho documento era un mero requisito o trámite con el cual debía darse cumplimiento a la ley. El arranque de la segunda etapa de la ruta crítica que consideraba a los foros, inició con un alto grado de incertidumbre dado que los primeros de ellos fueron realizados bajo la presión de la Dirección de Planeación e innovación gubernamental, con la expectativa del resto de los funcionarios.

Al percatarse, que los foros generaban presencia mediática y podría fortalecer la vinculación hacia sectores, grupos y funcionarios públicos de la administración pública estatal, nacional o la representación, contemplados dentro de las distintas áreas de interés, fue que distintas direcciones tomaron la consideración y en algunos casos la determinación de realizar los foros y asumir directamente el proceso organizativo.

Otra dificultad mas estuvo asociada al nivel de especialización de los funcionarios municipales. Si bien es cierto, los foros servían para visualizar los problemas públicos y recoger propuestas, muy pocas de éstas últimas venían tan elaboradas que constituyeran propuestas integrales. De tal manera que el equipo de planeación tenía que reunirse con las distintas direcciones una vez sistematizadas las propuestas para, con la información disponible se construyeran por una parte, la definición de la política sectorial tratada, el encuadre con los planes nacional y estatal, así como los objetivos, actividades y metas. El proceso no fue nada sencillo, dado que muchos de estos aspectos no gozaban de la claridad requerida entre los funcionarios y/o enlaces designados no tenían diagnósticos de sus áreas o dependencias.

En tal virtud, se optó por recuperar los programas operativos de la anterior administración y tomándolos como base definir en torno a sus recursos objetivos,

acciones y metas. La definición de la política transversal, así como sus objetivos y metas sería construida a manera de propuesta por la Dirección de Planeación y discutida posteriormente con los directores de las diversas áreas.

Aunque la concentración del trabajo relativa al diseño se concentró nuevamente en la dirección de planeación, eso llevó de nueva cuenta a otro problema. Las distintas áreas de la administración pública no generaban ni concentraban datos, con los que se pudieran construir diagnósticos claros y pertinentes. No era algo que formara parte de sus procesos administrativos o un elemento conveniente para la toma de decisiones. En consecuencia, los datos disponibles eran limitados, y en ocasiones contradictorios. Las fuentes no gozaban de la rigurosidad exigida, con lo cual muchos de estos datos tuvieron que validarse mediante la comprobación con el trabajo de campo. Esto profundizó en un trabajo agobiante.

De manera concurrente, en el proceso de elaboración del PMD, en diversas ocasiones se buscaron reuniones con la subsecretaría de planeación de la administración pública estatal, con el fin de vincular los problemas públicos concurrentes o de interés compartido entre ambos niveles de gobierno. Dado el diseño de las políticas que se estaban construyendo se requirió al gobierno del estado definir los montos considerados en forma de partidas para arribar a nivel de proyecto. Sin embargo, nunca se tuvo una respuesta satisfactoria, incluso, a manera de apreciación, podría afirmarse que la actitud de un equipo adscrito a una dirección del gobierno municipal no cayó bien a funcionarios estatales.

OBSTÁCULOS

El principal obstáculo que se observó fue el nulo apoyo de instituciones de educación superior públicas y algunas instituciones privadas en facilitar sus espacios para desarrollar los foros. En dichas instituciones se encuentra la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), que es la principal en Sinaloa, y cuenta con la mayor infraestructura educativa. Al igual que la UAS, instituciones privadas

con espacios públicos concesionados como el IMCA en torno negaron la realización de dichos eventos. En el caso de la UAS, aunque no hubo una negativa formal, la posición institucional informal era no permitir la realización de eventos del gobierno municipal. Aunque ello se observó solamente en la Unidad Regional Norte, ya que en el municipio de Culiacán, la UAS y sus autoridades universitarias en donde destacó el Rector, Guerra Liera, auspiciaron un foro dentro del PMD del Ayuntamiento de Culiacán.

En el caso del IMCA, con la negativa y boicot sobre la realización del foro de Desarrollo Humano en el CIE (Rio Doce/12/02/19), obligó al DIF y Presidencia Municipal a cambiar de sede, retornando a las instalaciones del IPN (Póker de Ases/06/02/19).

Infancias transgénero, preferencias sexual hacia personas del mismos sexo, entre otros temas escandalizaron a grupos conservadores de la sociedad de los Mochis, quienes acusaron al alcalde de violar el marco jurídico familiar (Línea Directa/03/02/19); reprobaban las propuestas y exigían no incluirlas en el PMD (El Debate/04/02/19), incluso recurrían a la iglesia apostólica, quienes afirmaban que eran temas que no se debían de tocar (El Debate/04/02/19). Hasta solicitar que se cancelara el foro y la renuncia de la directora del DIF (Luz Noticias/05/02/19). Por el contrario, desde el DIF se defendía la postura de que no se estaba violando el Código Familiar (TVP/04/02/19), Y se expresaba que todos los sectores de la sociedad eran bienvenidos a participar con propuestas. Pero lo cierto es que en torno a dicho foro se generó una enorme polémica (Altavoz/04/02/19), que incluso se convirtió en noticia internacional (Huffintong Post/12/02/19), donde se decía que el alcalde mexicano defendió a la comunidad LGBT con la biblia en la mano (Yahoo noticias/12/02/19).

Un verdadero obstáculo lo constituyó la inoperancia o inexistencia de comités de participación ciudadana. En la ruta crítica aprobada se había considerado alcanzar la participación de 40 mil ciudadanos, y se consideraba que al menos la mitad de ellos, sería mediante su involucramiento a través de las Asambleas de Colonia con los comités de participación ciudadana en cada colonia.

Sin embargo, ello no fue posible, en virtud de que en torno a la participación ciudadana existen en Ahome al menos tres reglamentos que se vinculan a ello. Si bien es cierto, en el Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Ahome (COPLAM), establece esquemas de participación en el proceso de elaboración del PMD, por otra parte, existe el Reglamento de Participación Ciudadana que dota de atribuciones a la Dirección de Participación Ciudadana y Asistencia Social para integrarlos, lo cual no sucedió durante los meses de presentación del PMD.

Conclusiones

Respecto a la hipótesis que la Dirección de Planeación e Innovación Gubernamental tuvo una gestión eficiente que llevo a la adecuada conclusión del PMD pese la crisis política establecida por alta incertidumbre y asimetrías en la información, esta se cumple. No obstante, es preciso señalar algunas consideraciones que como producto del presente trabajo se establecen como hallazgos y consideraciones importantes.

En cuanto a los obstáculos, una vez identificados, fue posible determinar estrategias que suplieran las deficiencias organizativas. No así, con aquellos elementos que se establecían como dificultades, las cuales se fueron acrecentando.

Si bien es cierto, variables de tipo coyuntural afectaron la gestión del actual gobierno como la depresión tropical 19-E de septiembre de 2018, y de tipo situacional relacionado con el presupuesto público, existieron otras más de tipo institucional en donde el gobierno municipal debió mantener un mayor control y con ello reducir la incertidumbre. Entre estos se cuentan: la relacion con actores de la sociedad (en donde se encuentran los medios de comunicación, empresarios y partidos políticos; asi como los constantes cambios de funcionarios de gobierno.

Estas variables generaron un impacto considerable ante la opinión pública, que bien fue aprovechado por distintos actores contrarios al gobierno a través de los medios de comunicación. Si bien es cierto, algunas de estas variables se han transformado positivamente, lo cierto es que se prolongaron en el tiempo en el que el PMD debía presentarse.

Bibliografía

- Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Dye, T. R. (2002). Understanding public policy. Nueva York: Prentice Hall.
- Franco Corzo, J. (2013). Diseño de políticas públicas. México: IEXE Escuela de Políticas Públicas Editorial.
- Kingdon, J. W. (1995). Agendas, alternatives and public policies. Nueva York: Longman.
- Medina, A., & Mejía, J. (1993). El control en la implementación de la política pública. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Merino, M., & Cejudo, G. (2010). Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública. México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Merino, M. (2015). Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Onrubia, Jorge (2005) Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales, EKonomiaz No 60 Vol. 3er Cuatrimestre, pp. 38-57
- Serra, A. (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 32, pp. 1-17.

Leyes y Reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 25, 26 y 115; la

Constitución Política del Estado de Sinaloa en lo referente al artículo 125;

Ley de Planeación (federal) artículos 1, 2, 14, 33, 34;

Ley General de Igualdad entre Hombres y Mujeres en sus artículos 7, 8 y 16;

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, artículos 1, 2, 40 y 50;

Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa, artículo 1, fracción 1, 2, 8, 18, 21;

Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Ahome (COPLAM), Sinaloa, artículos 1,5, 7, 21,22.

Reglamento de Participación Ciudadana para el municipio de Ahome