



**El Colegio
de la Frontera
Norte**



**ANÁLISIS DEL PROGRAMA PLAYAS LIMPIAS,
DESDE EL MARCO DE LA GESTIÓN INTEGRAL
COSTERA: EL CASO DE PLAYAS DE TIJUANA, B.C.**

Tesis presentada por

Hilda Karina Mendoza Rentería

para obtener el grado de

**MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN INTEGRAL
DEL AMBIENTE**

Tijuana, B. C., México
2012

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:

Dra. Ietza Rocío Bojórquez Chapela

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

DEDICATORIA

Por cuidarme y guiarme a cada momento y *haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de estudio.*
Gracias Dios.

A mis Papás y hermanos por su apoyo constante, por la motivación a cada instante por mostrarme que hay que salir adelante y luchar por lo que uno quiere, los amo.

Porque nada es casualidad y coincidir en este punto me ha hecho crecer como persona y comprender otra parte de la costa, con especial cariño para ti Playas de Tijuana.

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, (CONACYT), por el apoyo económico para realizar mis estudios de posgrado. A El Colegio de la Frontera Norte por la oportunidad que me brindó de crecer y sobre todo de adquirir nuevos conocimientos, al Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada (CICESE) por contribuir a mi desarrollo en esta etapa.

Quiero agradecerle a mi directora de Tesis la Dra. Ietza Bojórquez por su comprensión, aportaciones y sobre todo paciencia para guiarme en la elaboración de la tesis. A mi lector interno el Dr. José María Ramos por la disposición, sugerencias y constantes discusiones que enriquecieron este trabajo, por todo su apoyo, confianza y amistad brindados, muchas gracias. A mi lectora externa la Dra. Evelia Rivera Arriaga por aceptar trabajar en esta tesis y por sus valiosas aportaciones.

A todos nuestros profesores que nos compartieron sus conocimientos y alentaban en cada momento para seguir con los temas de tesis, por aguantarnos, por su comprensión en infinitas tareas, gracias Dras. Nora Bringas, Lina Ojeda por atendernos aun fuera de las clases.

A los integrantes del CPLTJ que me permitieron llegar a sus oficinas para entrevistarlos, y compartir sus experiencias en la gestión de Playas de Tijuana, muchas gracias por todo.

Mis compañeros de la MAIA: muchas gracias por estos dos años, por el gran entusiasmo, esfuerzo y sobre todo por ese espíritu que los caracteriza, coincidir en este camino fue una experiencia muy grata que no se olvidara, aprendí mucho de ustedes y de algunos recibí mucho cariño y comprensión sobre todo cuando no aterrizaba este tema verdad Marleny?, y qué decir de mi *Hulky team*, tienen un rinconcito especial en mi corazón, gracias a todos.

Agradezco por su disposición y esfuerzo para atendernos hasta en los momentos más estresantes Isabel, Ángeles, Sr. Carlos Félix y Victor Zamudio. Gracias a la *Teacher* Estela Soler y al *Profe* Francisco por su apoyo y comprensión en cada etapa de esta maestría. Al Dr. Omar Cervantes gracias por su apoyo y por estar al pendiente del desarrollo de esta tesis, por sus comentarios, disposición y consejos. A la Dra. Irma Soria, el Dr. Felipe Correa, a mis amigos Mary Trujillo y Antonio Cárdenas, ¡Toñitooo! por conocer este sueño y apoyarme desde un principio no olvidare sus consejos gracias.

A mi sister, gracias you por tus consejos, y por empujarme para seguir en este andar, Ferito muchas gracias por tu apoyo y por estar al pendiente de mi a los dos muchas gracias por ser mis amigos en las buenas y en las malas, las palabras sobran, saben lo que significan para mí, aun en la distancia sabemos cómo mantenernos cerca, love ya a los dos.

Agradezco infinitamente a Dios por cuidar de mi salud, Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado entendimiento para lograr mis objetivos, además de llenarme de bendiciones.

A mi Familia gracias por aguantarme, demostrarme su paciencia, comprensión, apoyo constante y apacharme en todo momento, por sus risas y consejos, y también regaños aunque no siempre eran bienvenidos con mi estrés jajaja, gracias por ser mi pilar más fuerte. A todos mis familiares y amigos que han estado cerca de mí y me han dado una palabra de aliento, ustedes saben quiénes son. Gracias.

Con todo mi corazón, *Tiko* gracias por tenerme tanta paciencia, porque siempre me apoyaste para la culminación de esta tesis y por estar conmigo en cada paso que doy, te amo.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. IMPORTANCIA DE LA ZONA COSTERA Y SU GESTIÓN.....	13
1.1 Importancia de la zona costera	14
1.1.1 Usos de la zona costera.....	15
1.2 Contexto de la contaminación ambiental y situación actual en la zona costera de Tijuana.....	17
1.2.1 características de la zona costera de Tijuana.	18
1.3 Usos y problemática de la zona costera de Tijuana.	21
CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL: POLITICAS AMBIENTALES Y MODELOS DE GESTION PARA LA ZONA COSTERA	27
2.1 Política pública.....	27
2.1.1 Política ambiental	31
2.2 Relaciones intergubernamentales en las políticas públicas.....	33
2.3 Enfoque de gestión estratégica.....	36
2.4 Características y aplicación del enfoque de gestión integral de la zona costera	40
CAPÍTULO III. ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN	52
3.1 Diseño de investigación y metodología cualitativa.....	53
3.1.1 Estudio de caso	54
3.2 Obtención de información.....	55
3.2.1 Revisión y análisis documental	55
3.2.2 Selección de informantes.....	56
3.2.3 Entrevistas semi-estructuradas	58
3.3 Análisis y reconstrucción de información.....	60
3.3.1 Aproximación al análisis de información.....	60
CAPÍTULO IV. RESULTADOS: ANALISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA PLAYAS LIMPIAS, Y EL COMITÉ DE PLAYAS LIMPIAS DE TIJUANA	62
4. 1 Estructura y Organización del PPL y CPLTJ.....	63
4.1.1 Constitución del PPL	63
4.1.2 Organización.....	64

4.1.3 Saneamiento.....	65
4.1.4 Monitoreo	66
4.1.5 Normatividad	68
4.1.6 Investigación.....	69
4.1.7 Recurrencia de recursos.....	70
4.1.8 Evaluación e intercambio de experiencias.....	71
4.1.9 Actividades de las diferentes instituciones.....	72
4.2 Estructura y organización de un Comité de Playas Limpias	75
4.2.1 Integrantes del CPL	77
4.3 Implementación y organización del CPLTJ.....	82
4.3.1 Situación y problemática de la playa en Tijuana, vista desde los actores involucrados.....	84
4.3.2 Retos, debilidades y vacíos del CPLTJ	87
4.4 Opinión de los actores sobre la reinstalación del CPLTJ.....	91
4.5 El PPL, CPLTJ y CPL-Huatulco desde el marco de la gestión integral costera y gestión estratégica.....	95
4.5.1 CPLT-Huatulco y su modelo de gestión en la costa.....	96
4.5.2 Proceso de PP y modelos de gestión: PPL-CPLTJ-CPL-Huatulco	97
4.6 Marcando el rumbo: GIZC y GE para fortalecer el PPL y el CPLTJ.	111
CONCLUSIONES	118
BIBLIOGRAFIA	129
ANEXOS	i

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA 1.1 LOCALIZACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO.	18
MAPA 1.2. LOCALIZACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO Y PUNTOS DE MUESTREO DE LA CALIDAD DEL AGUA DE MAR.	19

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1.1 LOCALIZACIÓN DE LA COSTA Y ZONA URBANA ALEDAÑA	20
FIGURA 3.2.DIMENSIONES GENERALES EN LAS QUE SE ABORDA EL OBJETO DE ESTUDIO.....	59
FIGURA 4.3. ESTRUCTURA GENERAL DE UN COMITÉ DE PLAYAS LIMPIAS.	78
FIGURA 4.4 DIMENSIONES GENERALES Y SU DIRECCIÓN CON EL CONTEXTO DEL PPL.....	119

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 3.1. DOCUMENTOS SELECCIONADOS.....	55
CUADRO 2.1 INFORMANTES SELECCIONADOS	57
CUADRO 4.3 CLASIFICACIÓN DE PLAYA DE ACUERDO A LA CONCENTRACIÓN BACTERIOLÓGICA.	67
CUADRO 4.4 REPRESENTACIÓN DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO, USUARIOS DEL AGUA Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD.	78
CUADRO 4.5. COMITÉS DE PLAYAS LIMPIAS INSTALADOS A NIVEL NACIONAL DE 2003-2008.	79
CUADRO 4.6. LISTADO DE DEPENDENCIAS PRESENTES EN LA INSTALACIÓN DEL CPLTJ.....	82
CUADRO 4.7.IDEAS GENERALES EXPUESTA SOBRE LA PROBLEMÁTICA EN LA ZONA COSTERA DE TIJUANA	88
CUADRO 4.8. RETOS Y DIFICULTADES DEL CPLTJ EXPRESADOS POR LOS INFORMANTES.....	88
CUADRO 4.9. CONTRASTE DE ELEMENTOS DE GESTIÓN ENTRE TIJUANA Y HUATULCO	107
CUADRO 10.ELEMENTOS DE GESTIÓN INTEGRAL COSTERA EN CONTRASTE CPLTJ-CPL-HUATULCO	111

RESUMEN

La presente investigación tuvo como objetivo central analizar el Programa Playas Limpias (PPL), a través del caso del Comité de Playas Limpias de Tijuana (CPLTJ), desde el punto de vista de la política pública, considerando el marco de la Gestión Integral de Zonas Costeras (GIZC) y la Gestión Estratégica (GE). La información se recabó mediante entrevistas semi-estructuradas a informantes de los tres niveles de gobierno involucrados en el CPLTJ, así como también se consideró a una representante de organización civil. En los resultados, se observó que el PPL y el CPLTJ no cuentan con los elementos de gestión propuestos, lo que ha limitado el fortalecimiento de las condiciones de la zona costera de Tijuana por parte del gobierno local quien preside el CPLTJ. Se llegó a esta conclusión partiendo de las fases de política pública, y los postulados y principios de los modelos de GIZC y GE. Se propone que los modelos de GIZC y GE se puedan adaptar a todos los municipios costeros mexicanos, y que se promueva una gestión responsable que ofrezca resultados socialmente aceptables. La experiencia que se puede contrastar en este caso es la del Comité de Playas Limpias de Huatulco (CPL-Huatulco) el cual se describe brevemente pues la investigación propuesta no es de carácter comparativo.

Palabras clave: Gestión integral de la zona costera (GIZC), gestión estratégica (GE), Programa de playas limpias (PPL), tres niveles de gobierno, condiciones de la zona costera de Tijuana

ABSTRACT

The main objective of this study was to analyze the Clean Beaches Program (PPL), through the Clean Beaches Committee of Tijuana (CPLTJ) case, from the public policy point of view, considering the context of the Integrated Coastal Zone Management (ICZM) and Strategic Management (GE). The information was collected through semi-structured interviews with informants from the three levels of government involved in CPLTJ and also a representative of civil organization. In the results, it was observed that the PPL and CPLTJ lack the elements proposed by management, which in turn have limited the strengthening of conditions in the coastal area of Tijuana by the local government who chairs the CPLTJ. This conclusion was reached after analyzing the phases of public policy, and the tenets and principles of the ICZM and GE models. It is proposed that the ICZM and GE models can be adapted to all Mexican coastal municipalities, and that will promote responsible management with socially acceptable outcomes. The experience that can be contrasted in this case is the Clean Beaches Committee of Huatulco (Huatulco- CPL), which is described only in-brief, since this research proposal was not intended to be of comparative nature.

Keywords: Integrated coastal zone management (ICZM), strategic management (EG), Clean Beaches Program (PPL), three levels of government, conditions in the coastal area of Tijuana

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tuvo como objetivo central el analizar la implementación del Programa Playas Limpias (PPL) en el caso específico del Comité de Playas Limpias de Tijuana (CPLTJ) y destacar si para su diseño y operación se consideraron tanto elementos de Gestión Integral de Zonas Costeras (GIZC) como de gestión estratégica (GE). Además, se realizó un ejercicio de contraste entre los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Huatulco (CPL-Huatulco), sobre los modelos de gestión mencionados.

La GIZC puede brindar la posibilidad de romper el círculo de incumplimiento de las leyes y de la indiferencia ante las normas de actuación, al reunir a las partes interesadas para que evalúen juntas las alternativas para una mejor gestión de la zona costera (Comisión Europea, 1999a:55). Por otra parte busca a través de la integración, planificar, promover el desarrollo económico, proteger las bases ecológicas, resolver conflictos para promover el equilibrio y armonía entre los usos actuales y potenciales (Moreno y Peresbarbosa, 2006).

Es necesario considerar que las zonas costeras son diferentes tanto en las actividades que se llevan a cabo como en la forma y ubicación de las mismas. Conocer las características, las condiciones y los problemas tanto ambientales y sociales específicos de cada zona costera permite dirigir la acción política para responder, atender y transformarlos en objetivos para proporcionar soluciones. Igualmente el considerar un panorama más amplio que integre a los actores y usuarios de estas zonas permitiría conocer la relación entre el estado del medio ambiente y la presión que ejercen los diversos sectores involucrados.

Un aspecto clave de la GIZC es su complemento con la GE, pues fundamenta el papel de los actores para orientar sus acciones con base en la visión, liderazgo, coordinación y dirección hacia la sustentabilidad de las costas. Y tan así se complementan que el propósito de estos modelos es tratar de cambiar la estructura de gestión y tener una visión a largo plazo. La GE orienta a la GIZC pues sin los elementos que menciona Moore (1998) las problemáticas no se atenderán de manera participativa y holística, pues como se ha mencionado estas no surgen de manera aislada.

La presente investigación se aborda desde el marco de la política pública como acción del gobierno para atender problemas públicos, cuyos efectos y resultados cambian la configuración de la situación llamada problema (Aguilar, 2010).

El estudio fundamenta algunas aportaciones en el campo de la gestión y las políticas públicas en México en términos de explorar como los elementos de GIZC y GE pueden orientar los procesos de cambio y renovación en el actuar sobre las zonas costeras, en especial como guía de los Comités de Playas Limpias instalados en los gobiernos locales para considerar la renovación en su forma de operar.

Antecedentes

Antes de continuar sobre este apartado es importante hacer referencia a las definiciones de la zona costera, pues conceptualizarla implica considerar varios criterios teniendo en cuenta los puntos de vista ecológico, económico, geográfico, sociológico y jurídico, entre otros, por esta razón las definiciones que se manejan no plantean un criterio único que unifique el concepto. Para las costas mexicanas el concepto de zona costera no se encuentra definido específicamente, por lo cual el presente estudio utiliza, por una parte, la definición mencionada por algunas instancias públicas, y por otra la que maneja la Ley General de Bienes Nacionales.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (la SEMARNAT), (2006) menciona que la zona costera es “el espacio geográfico de interacción mutua entre el medio marino, el medio terrestre y la atmósfera, comprendido por: 1) una porción continental (definida por municipios con influencia costera) 2) una porción marina (definida por la plataforma continental) y 3) una porción insular (representada por islas nacionales). El Instituto Nacional de Ecología (INE) define a la zona costera como el área de la superficie terrestre donde interactúan las aguas oceánicas o marinas, las aguas dulces, las tierras emergidas y sumergidas y la atmósfera (SEMARNAT, 2006).

La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo siete menciona que entre los bienes de uso común, se encuentran: las playas marítimas¹ y la zona federal marítimo terrestre². Considerando los conceptos anteriores, la zona de estudio se adhiere al criterio que utiliza la Ley General de Bienes Nacionales, que como ya se describió más bien se refiere a la zona federal marítimo terrestre, es decir la que presenta playa y es descubierta por la marea en los límites de mayor y menor flujo.

En general las zonas costeras se caracterizan por la dinámica intensa entre la tierra-océano-atmósfera, la alta productividad, presencia y variedad en el número de ecosistemas. Se trata de un ambiente complejo, en el que se llevan a cabo importantes actividades. Su importancia paisajística, la dinámica de interacción con otros ecosistemas, convierten a la zona costera en única, y desde el punto de vista económico es importante por las posibilidades de inversión (Justafre, 2009; Clark, 1996).

Es además, una zona de uso común³ que atrae a las personas tanto para propósitos comerciales como para recreativos (James, 2000). Zárate (2005) menciona que las zonas costeras son un ambiente de transición entre el continente y el mar en el que los diferentes componentes, incluyendo el humano, establecen complejas y dinámicas funciones de interacción e interdependencia entre sí.

¹Playas marítimas: entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales (Art.7 de la Ley general de bienes nacionales, 2012:5)

² Cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba (Art. 119 de la Ley general de bienes nacionales,2012:47)

³ Los recursos de uso común, son aquellos que cumplen con dos características 1) Existen problemas importantes para excluir a las personas de su consumo y 2) Cuando un individuo los usa, reduce las posibilidades de consumo de los demás. Son varios los ejemplos que existen en donde se cumplen estas características como; bosques, al aire, pesca (Fernández ,2002)

“La dificultad de controlar el acceso a un recurso que se reduce o deteriora al usarse origina que tal recurso sea sobreexplotado. En un artículo clásico, Hardin (1968) llamó la atención sobre este problema denominándolo la tragedia de los bienes comunes (The tragedy of the commons), (Fernández ,2002:383)

La Comisión Europea (1999) por su parte, menciona que estas zonas se ven influenciadas por las presiones y fuerzas de los sistemas hidrológicos, geomorfológicos, socioeconómicos, administrativos, institucionales y culturales. La complejidad de la zona costera, además de su heterogeneidad paisajística, geomorfológica y climática, implica una serie de factores que conllevan a observarla a diferentes escalas, mismas que permiten definir los componentes y elementos necesarios en un análisis de la zona costera (Escofet, 2004).

La zona costera y en particular las playas, pueden jugar un papel muy importante en el desarrollo social y económico de un país, si y solo si, los cambios inducidos por los procesos naturales y/o los impactos antropogénicos preocupan tanto a los usuarios o inversionistas con intereses reales o potenciales, como a las agencias gubernamentales responsables del manejo sustentable de este recurso (López, 2004).

Es de vital importancia dejar en claro “que el manejo adecuado de estas áreas es esencial para mantener la integridad ecológica, la productividad y el beneficio económico de las mismas” (Cicin-Sain y Knecht, 1998: 17).

En congresos y conferencias internacionales sobre la costa, se ha invitado a los países a que hagan frente a la necesidad de proteger el ambiente ante los diversos factores que amenazan su integridad (Fernández, 1995). Fischer (1999) propone que algunos de los elementos que las políticas de la administración de la zona costera deben proponerse para el desarrollo económico y acercamiento a la integralidad de reducir los impactos son: reducir el impacto en las zonas costeras, aumentar la salud pública, seguridad y esparcimiento.

Antecedentes de la gestión de costas en los últimos 40 años muestran que está basada en la evolución de una visión orientada principalmente hacia la tierra y con unos pocos usos, hasta una visión que considera amplias zonas costeras, que tiene en cuenta tanto la tierra como el mar, es decir una visión integral, enfatizando en los ecosistemas y la interdependencia de múltiples usos (Abrahantes *et al.*, 2010).

En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas (CNUMAD) (llamada también Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra), llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, a veinte años de la Conferencia de Estocolmo, se establecieron como premisas esenciales la observación y evaluación profunda de toda una serie de problemas mundiales existentes en la década de los ochenta. A partir de esta Cumbre toma fuerzas el concepto de GIZC al recoger dentro de los principales programas de áreas la gestión integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras (Castellanos, 1997).

La GIZC debe comprenderse como la gestión para la conservación y el desarrollo del ecosistema que optimiza los usos de los recursos a partir de la armonización posible de los intereses en conflicto (social, económico y político). Es una práctica mundial que involucra aproximadamente a 90 países costeros y los estados que han participado en al menos 180 programas, proyectos o estudios de viabilidad. A pesar del crecimiento continuo de la GIZC en los últimos tres decenios, relativamente existe poca información sobre lo que se ha generado, lo que funciona, lo que no funciona y por qué (Sorensen, 1997).

Son varias las iniciativas presentadas con la finalidad de mejorar la gestión de las costas, por mencionar algunas a nivel internacional se encuentran: Castellanos (1997); Turner (2000) Bowen y Riley (2003); Cabrera et al (2005); Barragán, Chica y Pérez, (2008); Botero (2009); O'Hagan y Ballinger (2009); Barragán (2010) y Tang *et al.*, (2011).

En México con una riqueza biológica invaluable pero que, lamentablemente, es también objeto de un largo y grave proceso de deterioro del ambiente, descentralizar la capacidad de decisión y de los recursos en materia ambiental implica comprender que, para enfrentar mejor los retos ambientales, éstos deben atenderse en distintos ámbitos de gobierno (Guevara, 2003).

Desde 1992 con la Cumbre de Río [...] se “brindó la oportunidad de volver los ojos a la zona costera y marina, y ayudó a que México desarrollara una nueva forma de abordar la problemática tan compleja de esta zona, creando procesos y mecanismos de gestión, desarrollando marcos legales específicos para la zona costera” (SEMARNAT 2006:9).

Los antecedentes para México se presentan en materia de planeación y gestión para las costas iniciando a finales del sexenio 2000-2001 con los procesos de ordenamientos marino, el manejo de pesquerías y el de áreas naturales protegidas. En consecuencia se dio lugar a enunciar el desarrollo sostenible para el país, a través de consulta de expertos críticos en la atención y definición de las políticas nacionales y su estrategia de implementación (Valdés y Hans Herrmann, 2004).

“En evaluaciones comparativas sobre estrategias y pautas de manejo costero en el mundo, se ha resaltado a México aún como un país con una orientación continental, no costera es decir, con una limitada atención para sus costas[...] lo cual ha tenido como consecuencia una inadecuada infraestructura costera y el lento desarrollo de sus políticas y herramientas para el manejo integral. El cambio de la orientación continental hacia la zona costera ha sido más palpable a nivel regional, teniendo avances importantes a través del manejo de humedales costeros en la Mancha en Veracruz, en las áreas naturales protegidas federales y estatales en la costa de Yucatán, el Alto Golfo de California, el Sur de Sonora, Sinaloa y Chiapas (USFS, 2003 en Valdés y Hans, 2004) [...] En México, las actividades que resaltan por tener un efecto detonador para el proceso de manejo integral de la zona costera, incluyen a las pesquerías comerciales y recreativas, el efecto del turismo, la industria del petróleo y la contaminación” (Valdés y Hans Herrmann, 2004:152).

Las costas de México han recibido cierta atención, en especial en el ultimo enunciado descrito anteriormente la contaminación específicamente en las playas y tiene sus registros desde 2003 en notas periodísticas. En el capítulo IV se da a conocer la reacción del gobierno federal ante estas situaciones, poniendo en práctica un programa nacional para atender y proteger las costas, así como a los usuarios de las mismas.

Si bien se ha intentado buscar un esquema de integralidad en la toma de decisiones con los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de encaminarlo hacia el desarrollo sustentable, hasta ahora México no cuenta con un instrumento de observación continua del ambiente marino y costero y que aporte información para la cuantificación objetiva de la situación del

ambiente marino y costero y sus cambios a mediano y largo plazo en lo ecológico, social y económico (SEMARNAT 2012b).

La SEMARNAT busca impulsar la vinculación en los tres órdenes de gobierno sobre los temas ambientales, así como hacer partícipe a la sociedad para la gestión del ambiente. Algunos de los instrumentos de política ambiental que maneja son el 1) ordenamiento territorial, y 2) ecológico y marino. Sin embargo no se considera la parte costera.

El Proceso de Ordenamiento Ecológico Marino tiene como objetivo generar, de manera coordinada entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad, un esquema de planeación territorial regional dirigido a lograr un balance entre el desarrollo de las actividades productivas y la protección de los recursos naturales en el área marina y la costa (SEMARNAT,2012a).

Cabe resaltar que México por una parte presentó atención antes las recomendaciones derivadas de la evaluación del desempeño ambiental en materia de la gestión integral de las zonas costeras en 2004, hechas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por otra parte, la recomendación que llevo a cabo el Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable (CCDS) a la SEMARNAT en su calidad de representante de la sociedad civil, consideró la formulación de un *Plan Nacional de Manejo Costero*, dando origen a la Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas (PANDSOC) (Estrategia nacional para el ordenamiento ecológico del territorio en mares y costas, 2007).

La SEMARNAT a través de esta política establece la estrategia y los lineamientos de política pública que buscan fortalecer la gestión ambiental de la zona costera de manera integral, mediante una reforma estructural, la coordinación interinstitucional efectiva y una amplia participación social” (PANDSOC, 2006:5).

Así mismo, en el año 2008 se crea la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (CIMARES), siendo ésta un mecanismo de comunicación, intercambio y

construcción de acuerdos entre dependencias federales. y como coordinadora del desarrollo de políticas públicas transversales derivadas de 20 temas prioritarios en mares y costas que involucran a 10 dependencias federales más algunos invitados permanentes además, de ser promotora de la articulación de políticas y programas intersecretariales para lograr una visión común de desarrollo sustentable.

Igualmente la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) ha fomentado la formación de diferentes instancias de coordinación y concertación entre ella y las dependencias, las entidades de las instancias federal, estatal y municipal y sociedad. Existen los comités de cuenca que se apoyan con comisiones a nivel subcuenca, comités de cuenca (a nivel microcuenca y/o acuífero) y los comités técnicos de aguas subterráneas; también existen los comités de Playas Limpias que están conformados por personal de SEMARNAT, CONAGUA, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Turismo (SECTUR) y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud (COFEPRIS) (CONAGUA, 2007, Velázquez, 2008).

Pedroza *et al.*, (2010) mencionan que si bien es conocida la complejidad de las costas, también lo es la gestión en la zona costera mexicana, en el sentido de la concurrencia de competencias en los tres órdenes de gobierno mencionan que los procesos ecológicos y de cuenca confluyen en esta complejidad. Así mismo, los modelos de desarrollo utilitarios y sectorizadas se han presentado con una visión de corto plazo. Esto a [...] dado lugar a “la desigualdad estructural, económica de los municipios costeros, así como los periodos cortos de gobierno en los mismos dificultan también una eficiente gestión y manejo de la zona costera, produciendo desfases en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo” (Pedroza *et al.*,2010:1).

Planteamiento del problema

Existe una relación estrecha entre la contaminación marina, la salud de los ecosistemas y el crecimiento de la población que se asienta en la zona costera, así mismo las actividades que

se realizan en las ciudades, como las domésticas, agrícolas e industriales; no son controladas de forma adecuada generando una problemática que afectan significativamente la salud, sociedad, economía y ecosistema (Marín *et al.*, 2005).

Resulta necesario controlar las actividades humanas en las costas, en base a modelos de gestión que resten o minimicen los diversos problemas y cercioren el mantenimiento, desarrollo y crecimiento de los ecosistemas costeros. Moreno y Peresbarbosa, (2005).

Para el caso particular de la zona costera de Tijuana, se han presentado diversos estudios que evidencian una problemática ambiental sobre todo por descargas de aguas residuales de la misma ciudad (en el capítulo I, se presenta un contexto más amplio de esta problemática).

La zona costera de Tijuana pertenece al municipio de la ciudad, donde la dinámica de población ha ido en aumento y las actividades de los usuarios influyen en dicha área. Además de que la zona presenta playa, es utilizada principalmente como espacio de recreación, y como cuerpo receptor de aguas residuales. La zona posee indudables valores ambientales y es sensible frente a las actividades humanas que se llevan a cabo. Como parte de sus características naturales, la zona costera presenta una fuerza dinámica y regenerativa, el ecosistema en su conjunto utiliza mecanismos naturales para mantener su propio equilibrio pero a pesar de esto, la zona es frágil ante los usos y actividades que se llevan a cabo.

El reconocimiento de la problemática en esta costa, llevó a las autoridades estatales y municipales a celebrar una reunión en el año 2004 para promover acciones para atender las problemáticas ambientales que se venían presentando, quedando de acuerdo en integrar la zona costera de Tijuana al PPL⁴, que busca guiar la conservación de las costas mexicanas, auxiliándose tanto de la participación de los tres órdenes de gobierno, como de la sociedad y sector académico. En particular cuenta con el apoyo de órganos auxiliares de cuenca, es decir los CPL que son la parte operativa en la estructura.

⁴ Véase capítulo IV para los detalles sobre objetivos, estructura y funcionamiento.

Con el apoyo de las autoridades de los tres niveles de gobierno en ese año se integró el municipio al PPL con la finalidad de establecer las condiciones sanitarias de calidad para la playa evitando así riesgos a la salud de los usuarios. Además se involucraron a las dependencias relacionadas con la costa (H. Ayuntamiento de Tijuana, 2004).

Para la zona costera de Tijuana y partiendo de lo indica Clark (1996), la diversidad de costas permite que no exista una dirección única para la conservación y manejo, los mandatarios a cargo de las costas deben buscar y comprender las cualidades del medio ambiente, solo de esta manera podrán buscar una correcta orientación, si y solo se tiene por entendido que los comités de playas limpias son apoyados por el municipio, ya que son estos los que deben implementar procesos de gestión modernos, con responsabilidad, y agilidad en su accionar y sobre todo considerar que la figura de auxiliar de los comités es un apoyo para actuar de acuerdo al funcionamiento geomorfológico y biológico de esta zona, pues esta integrados por varios actores de diferentes sectores.

Por su parte Beatley, Brower y Schwab (2002) argumentan que, manejar áreas complejas como lo son las zonas costeras no se prestan a la planificación tradicional y mecanismos de gestión, lo cual tienden a generar inquietudes sobre sectores y hacer frente a los problemas de una forma aislada. Por lo que en este marco el PPL debe considerar otros modelos de gestión para atender las complejas y dinámicas interacciones presentes en la zona costera. Y fomentar en los comités la capacidad de rediseñar sus esquemas de coordinación y cooperación para atender el área de estudio, pues a través de estos es como se fijan metas y acciones prioritarias para las costas, creando mecanismos que permitan avanzar hacia sus objetivos, y su vez cumplan con el PPL.

Ante el panorama antes citado es importante presentar un análisis del PPL que explore las acciones de los actores involucrados, tanto de gobierno como la sociedad organizada, que permita conocer el estado y perspectivas del mismo con la finalidad de evaluar oportunidades que ayudaran a conservar y proteger la zona costera de Tijuana, por lo tanto el objetivo central de la tesis es analizar la implementación del PPL destacando si concibió modelos de gestión para generar sus objetivos centrales a través del CPLTJ.

Es fundamental fijar las metas, el cómo, qué y hacia dónde se quiere llegar, tanto para lograr las acciones y cumplir objetivos planteados tanto por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, como para controlar los contaminantes que se emiten a las zonas costeras que se utilizan como cuerpos receptores⁵.

La pregunta que se hizo para dirigir esta investigación fue la siguiente: ¿la implementación del PPL a través del CLPTJ responde a los postulados de la GE y GIZC?

Para dar respuesta a esta interrogante se plantearon objetivos específicos que consistieron en examinar la estructura y organización del Programa Playas Limpias, examinar la estructura organización del Comité de Playas Limpias de Tijuana, analizar en contraste los postulados de Gestión Integral de la Zona Costera y Gestión Estratégica para el estudio de caso.

La hipótesis que se planteó en este trabajo no se puso a prueba en el sentido estadístico, ya que se trata de un estudio de caso en el que se analizan la implementación del PPL y el CPLTJ. Se contrastaron esas características con las propuestas de la GE y la GIZC, con el fin de evaluar si el programa responde a sus postulados. Sin embargo, se partió del siguiente supuesto: Existe ausencia de elementos de GIZC y GE en la implementación del PPL en el caso del comité de playas de Tijuana para: atender, preservar, y proteger la zona costera.

La estrategia metodológica que se siguió para cumplir los objetivos se basó en un diseño de carácter cualitativo, mediante el estudio de caso. A continuación se describen brevemente, ya que en el capítulo III se abordan los detalles de esta etapa.

Como herramientas para recopilación de datos entrevistas semi-estructuradas, análisis y revisión de documentos, así como de libros, tesis, revistas, artículos científicos referentes al tema y portales de internet de dependencias gubernamentales. De forma general se presentan las fases que se incluyen en la investigación:

⁵ Cuerpo receptor: La corriente o depósito natural de agua, presas, cauces, zonas marinas o bienes nacionales donde se descargan aguas residuales, así como los terrenos en donde se infiltran o inyectan dichas aguas, cuando puedan contaminar los suelos, subsuelo o los acuíferos (Ley de aguas nacionales 2011:3) Art.3

- Búsqueda y revisión de información bibliográfica y documental.
- Selección de informantes vinculados con la implementación del PPL en la zona costera de Tijuana.
- Aplicación de entrevistas a informantes.
- Análisis de información

Además en esta investigación, se llevo a cabo un ejercicio de contraste respecto al modelo de gestión entre el CPLTJ y CPL-Huatulco.

A continuación se desglosa brevemente el contenido de los capítulos:

1.- Importancia de la zona costera y su gestión: se refiere al marco contextual que presenta de manera general el valor ambiental, social y económico que representan estas zonas para los usuarios. De igual manera se hace énfasis en la necesidad de conservación y protección de actividades que derivan de la interacción hombre-naturaleza. Finalmente se sitúa el estudio de caso, el objetivo es resaltar sus problemáticas.

2.- Políticas ambientales y modelos de gestión para la zona costera: presenta el marco conceptual abordando temas de política pública, política ambiental, las relaciones intergubernamentales y modelos de gestión tanto integral costera como estratégica, que permitirán dar sustento al objeto de estudio.

3.- Estrategia metodológica de la investigación: el objetivo central es presentar el diseño de investigación, las herramientas utilizadas y la descripción de los pasos que llevaron a la revisión, obtención y análisis de la información.

4.- Análisis de la implementación del Programa Playas Limpias, y el Comité de Playas Limpias de Tijuana: se refiere a la presentación descriptiva tanto del PPL como del CPLTJ, a los resultados obtenidos por medio de las entrevistas a informantes vinculados con la implementación del PPL para la zona costera de Tijuana. Se muestra el contraste de los elementos teóricos de la GIZC y la GE encontrados para el caso de estudio y se discuten la

organización, estructura y operación del PPL-CPLTJ. Se examina el papel del CPLTJ sobre todo en el modelo de gestión contrastando la experiencia con el CPL-Huatulco.

La parte final muestra las conclusiones y recomendaciones obtenidas del análisis de información y de lo mencionado en las entrevistas semi-estructuradas por los informantes. Así mismo, se concluye esta estructura con la presentación de la bibliografía y anexos.

CAPÍTULO I. IMPORTANCIA DE LA ZONA COSTERA Y SU GESTIÓN

En este capítulo se presenta la descripción contextual en relación a la importancia, usos de las zonas costeras, la atención que merece su gestión finalmente se hace referencia al caso de estudio y sus problemáticas.

1.1 Importancia de la zona costera

Hablar sobre la zona costera nos lleva a tomar en cuenta lo que representa como ambiente y espacio, así como reconocer las dinámicas naturales en la zona terrestre-marina y la relación hombre-naturaleza, las interacciones se presentan por medio de actividades recreativas, turísticas y culturales. Como recurso natural, posee un valor e importancia única que atiende intereses científicos, políticos y sociales. En tal sentido el reto es atender esos intereses de manera que no afecten las dinámicas naturales de la costa, así como integrar estrategias que fomenten la sensibilización de conservar y minimizar problemáticas compartidas.

Estas zonas se caracterizan por la dinámica de gran intensidad entre la tierra-océano-atmósfera, la alta productividad, concentración de recursos naturales, presencia y variedad del mayor número de ecosistemas como por ejemplo playas, humedales, dunas, lagunas, entre otras, estas en comparación con los ecosistemas de zonas terrestres (Clark, 1996). La costa como ya se mencionó es la interfaz entre la tierra y el mar, posee una importancia vital geológica y biológica, y ecológicamente su valor no puede ser menospreciado puesto que de ella dependen una gran variedad de formas de vida tanto terrestres como acuáticos, incluyendo a la humanidad.

Hablando en particular de la playa, ésta se define como el recurso natural ubicado en el espacio caracterizado por un área de marea baja (Barragán, 2003, Botero y Díaz, 2009). La playa puede ser entendida de varias maneras, sin embargo es importante identificar y agrupar

sus procesos y componentes naturales en una serie de funciones, las cuales proveen bienes y servicios ambientales¹ (James, 2000).

De las playas, las arenosas destacan por su importancia para el desarrollo turístico en México y la mayoría de ellas experimentan procesos naturales como la erosión, lo que las hace susceptibles a convertirse en zonas de riesgo para la infraestructura y asentamientos humanos (Semarnat, 2006). Estas zonas juegan un papel muy importante como barreras naturales para la protección de especies y contra amenazas naturales. Igual lo es como hábitat de miles de especies animales y plantas. También en la parte recreativa se valora como espacio para el esparcimiento y actividades turísticas (Beatley, Brower y Schwab, 2002).

La concentración de recursos naturales y culturales hace atractiva la zona costera por la oportunidad de desarrollo y actividades socioeconómicas. Actualmente su importancia estratégica, tanto desde el punto de vista del desarrollo económico como de la seguridad nacional, al albergar, como se mencionó, una gran diversidad de actividades que suelen presentar conflictos por el uso y apropiación de los recursos, tales como el suelo, el agua y el paisaje. Se estima que más de la mitad de la población mundial vive dentro de una franja de 100 km de costa y se prevé que para el año 2025 75% de la población mundial podría habitar en las zonas costeras (Lara *et al.*, 2008:111).

Desde tal perspectiva, el desafío se presenta en optar por otra forma de gestión para las costas, ya que la capacidad de respuesta de los gobiernos involucrados en dichas áreas no se antepone por ejemplo al rápido crecimiento poblacional, por tal motivo integrar a todos los involucrados promete reducir problemas siempre y cuando estén dispuestos a cambiar su forma de organizarse y “de hacer las cosas”.

¹ Servicios ambientales: los beneficios de interés social que se generan o se derivan de las cuencas hidrológicas y sus componentes, tales como regulación climática, conservación de los ciclos hidrológicos, control de la erosión, control de inundaciones, recarga de acuíferos, mantenimiento de escurrimientos en calidad y cantidad, formación de suelo, captura de carbono, purificación de cuerpos de agua, así como conservación y protección de la biodiversidad (Ley de aguas nacionales, 2011:7)

1.1.1 Usos de la zona costera

El uso y aprovechamiento de su calidad paisajística, de sus recursos pesqueros y diversos usos del suelo costero traen consigo la creación de empleo, calidad de vida y fuente de alimento. Dichas actividades influyen en el asentamiento de poblaciones en dichas zonas, por lo tanto, existe una mayor presión demográfica, económica y ambiental, lo que a su vez genera impactos terrestres y marinos (Martínez, 2006; Comisión Europea, 1999; Pereira *et al.*, 2003).

Como se observa, la zona costera es sin duda muy importante y presenta múltiples usos entre los usos se encuentran: navegación y comercio marítimo, comunicaciones y transportes, generación de energía, explotación de minerales, operaciones petroleras, pesquerías y acuicultura (Peresbarbosa, Moreno y Travieso, 2006).

Desafortunadamente, en la actualidad las zonas costeras se ven amenazadas por el incremento de una serie de acciones que inciden de manera adversa en dichas áreas, estos sitios van perdiendo su valor ambiental y recreativo al sufrir impactos ocasionados por la basura, descargas de aguas residuales, falta de vigilancia principalmente, que provocan la disminución en su calidad ambiental² (Casillas y Pombo, 2007).

Las zonas costeras son también espacios públicos que inciden en la calidad de vida y la convivencia de sus habitantes, como espacio público constituye un lugar de encuentro, de desarrollo de identidad y de pertenencia en todas las escalas (colonia, ciudad, región y país), así como de expresión de diversidad cultural, generacional y social (Salcedo, 2002). Cuando ese espacio es urbano, el ciudadano concurre a él disfrutando de un marco escenográfico adecuado a su propia vida.

Si los espacios públicos están bien definidos y estructurados pueden brindar tranquilidad y libertad a los usuarios de estos espacios (Segovia y Oviedo, 2000). En este contexto la

² La calidad ambiental, se define a partir de variables cuantitativas y cualitativas, requiere establecer indicadores con capacidad de funcionamiento a partir de una diversidad de variables en escala y magnitud, e indica el estado natural espacial y temporal de los ambientes naturales (Méndez, 2009)

participación de actores que tomen decisiones al respecto, pueden involucrarse con estas iniciativas de brindar tranquilidad y libertad y, en la medida que se reconozcan se prestará atención a la planeación, manejo y seguridad de los espacios públicos.

Por otra parte Clark (1996) menciona que para apoyar el desarrollo de una zona costera se deben mantener las características y funcionalidad de la misma, lo cual traeré como resultado una mejor calidad de vida para los habitantes de la zona. Sugiere que ante cualquier obra sobre la costa se conozcan las características funcionales como circulación de corrientes, patrones de circulación comportamiento del nivel del mar, de ríos y arroyos.

El autor hace énfasis en las medidas de conservación y que estas sean analizadas con la finalidad de que no se modifiquen o alteren patrones como movimientos de sedimentos, flujos de agua, calidad de agua. Se deberá presentar también un análisis de costos para preservar el medio ambiente. Tener en cuenta las actividades que contemplen descargas de aguas derivadas del uso municipal, industrial. Entre otras medidas, Clark (1996) menciona que es importante conocer el comportamiento histórico de la evolución de la línea de costa, así se podrá hacer frente a construcciones que tengan la finalidad de proteger la zona de eventos naturales.

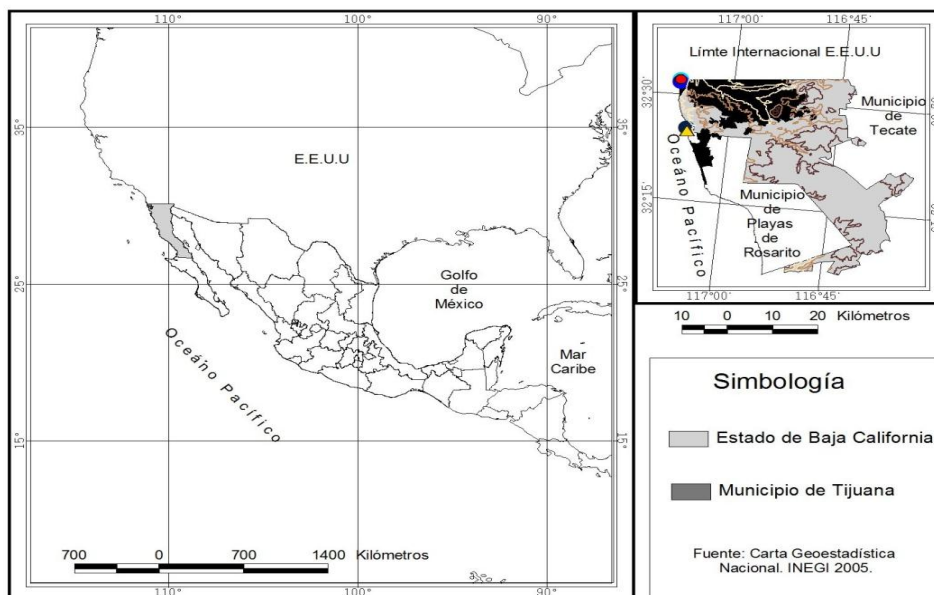
En palabras de Lizárraga-Arciniega *et al.*, (1998) el “desorden de las playas sugiere la necesidad de implementar planes de manejo y ordenar el uso de las mismas para evitar la degradación de sus recursos”. Lo anterior no significa que no existan programas de manejo de las zonas costeras, o que la autoridad no aborde estos temas como prioritarios, sino que se necesitará explorar otros métodos de evaluación, donde los diferentes niveles de gobierno a través de sus programas independientes de vigilancia se integren y sean parte de una evaluación a nivel federal, es decir que de alguna manera exista una sola línea de información para conocer el estado de las playas de México con el fin de que no se vean degradadas, y sobre todo para mantener un equilibrio entre los servicios ambientales y la demanda de bienes.

1.2 Contexto de la contaminación ambiental y situación actual en la zona costera de Tijuana.

Considerando la particularidad del estudio, es importante mencionar algunas de las características de esta zona y aclarar que el espacio donde se llevan a cabo diversas actividades

1.2.1 características de la zona costera de Tijuana.

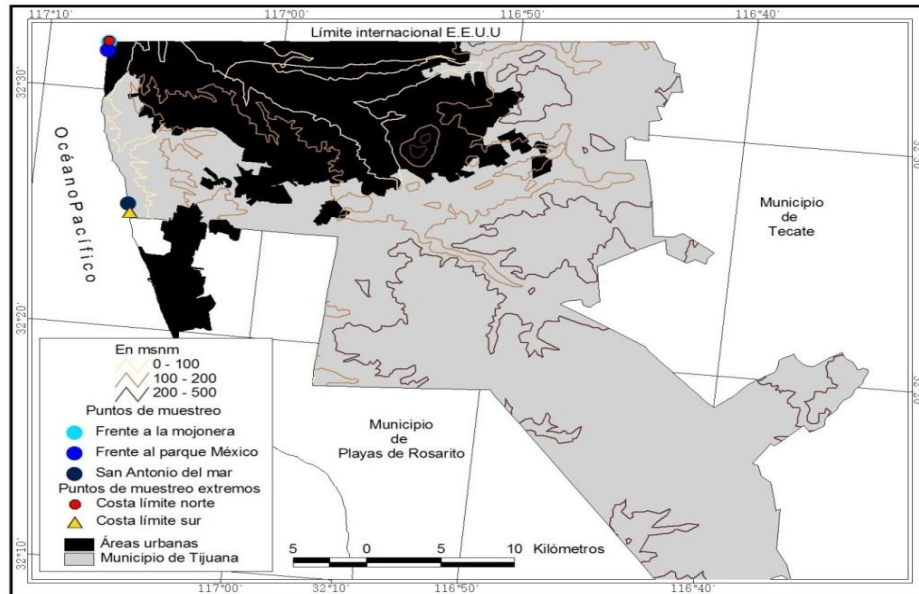
Como muestra el mapa 1, Tijuana se encuentra ubicada en el Estado de Baja California, México. Colinda al norte con la frontera entre Estados Unidos, al sur con el municipio de Playas de Rosarito, al oeste con el océano pacifico y al este se ubican la mancha urbana de la ciudad de Tijuana y el municipio de Tecate. El municipio tiene una superficie total de 123 mil 742.61 hectáreas, ciudad donde se encuentra el área de estudio (H. Ayuntamiento de Tijuana, 2004).



Mapa 1.1 Localización del área de estudio.

La zona considerada por el PPL y donde se llevan a cabo diversas actividades por los usuarios, comprende cinco kilómetros arenosos, y la delimitación de tres puntos georreferenciados: 1) frente a la mojonera, 2) frente al parque México y 3) San Antonio del mar (ver mapa 2), mismos que fueron establecidos por parte de las autoridades de salud, de acuerdo a la afluencia de visitantes. Los cinco kilómetros de longitud que presentan playa

están situados frente al fraccionamiento de Playas de Tijuana entre los $32^{\circ} 32'$, y $32^{\circ} 28'$ latitud norte y $117^{\circ} 08'$, y $117^{\circ} 06'$ longitud oeste (Casillas y Pombo, 2007).



Mapa 1.2. Localización del área de estudio y puntos de muestreo de la calidad del agua de mar.

En color negro se aprecia la mancha urbana de la ciudad de Tijuana y en gris el resto de la ciudad. Los puntos de colores cercanos a la línea internacional con EE. UU., y al Océano Pacífico reflejan los límites de norte a sur que abarcan la zona para la que se implementó el PPL, y aquellos a los que hace referencia el muestreo de la calidad de agua de mar tomados (más adelante se explica este punto). Un acercamiento a la zona arenosa descrita se observa en la Figura 1., la cual se enmarca de color. La atracción de esta zona para realizar múltiples actividades llevan a establecer una interacción entre hombre-naturaleza que influye en la dinámica y función natural del ambiente costero por dichas actividades.

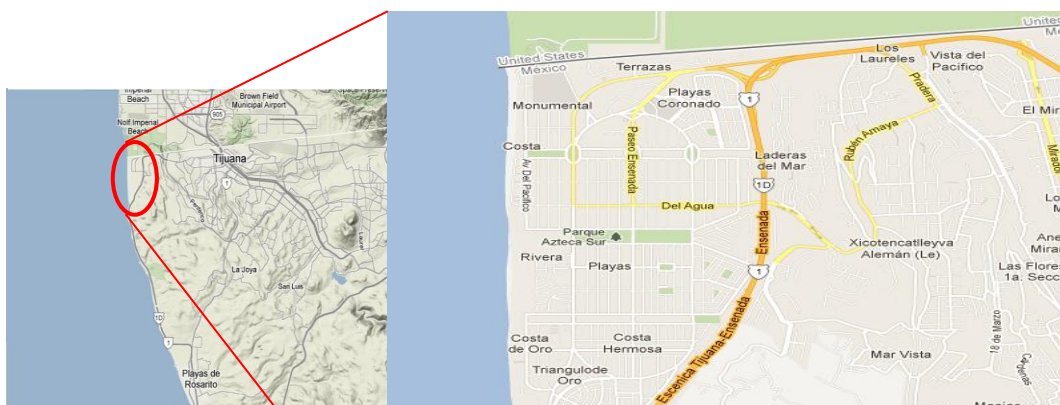


Figura 1.1 Localización de la costa y zona urbana aledaña

Ramírez (2010) en su estudio hace mención a las características de la zona costera de Tijuana, entre la que destacan el clima, hidrología, densidad de población y amenazas naturales. El clima por ejemplo es fresco con fuerte influencia marítima, presentando un periodo de lluvia de diciembre a marzo con una precipitación media de 250 mm, temperatura media anual entre los 14° y los 18° C, conocido también como clima mediterráneo.

La zona costera se encuentra bajo la región hidrológica No. 1 donde las corrientes estacionales y los arroyos desembocan en la vertiente del Océano Pacífico y corresponden a la cuenca hidrológica del Río Tijuana. Dentro de las características oceánicas la zona se distingue por presentar aguas frías de la corriente denominada California, con flujo hacia el sur. Refiriéndose a las amenazas naturales, el autor muestra que la ciudad de Tijuana es bastante vulnerable ante situaciones de emergencia causadas por fenómenos naturales, debido a las deficiencias urbanas ocasionadas por el crecimiento explosivo de la ciudad en las últimas décadas (Ramírez, 2010).

Entre otras características, Tijuana ocupa el rango de metrópoli regional, y en el sistema de ciudades de Baja California ocupa el primer nivel como centro regional especializado en industria, servicios turísticos y comerciales (Maldonado, 2006).

Los hallazgos de investigación en otros estudios (para esta ciudad específicamente) como el de Méndez (2009) hacen hincapié sobre el incremento de la población, y que éste se ha visto acelerado en los últimos años. Por ejemplo de 1970 a 1980 la mancha urbana de la ciudad de Tijuana se asentaba sobre una topografía muy accidentada y ocupaba una superficie de 6 500

hectáreas (Maldonado, 2006), según cifras del Plan Municipal de Desarrollo para 1998-2001, la mancha urbana era de 22 529.36 hectáreas (Eguiarte, 2000).

Según datos de INEGI en el 2010, el estado de Baja California tenía un total de 3 155 070 habitantes, de los cuales 1'559,683 habitantes pertenecían a la ciudad de Tijuana (INEGI, 2010). En el 2000 la ciudad tenía 1'210, 820 habitantes, con una tasa de crecimiento de 4.78 % anual entre 1996-2000 (Maldonado, 2006). Ramírez (2010) muestra a través de los datos del conteo de población de INEGI 2005 que para el año 2009 Playas de Tijuana contaba con 4982 hab., por cada Km².

La problemática de la contaminación marina y su marcada influencia en la salud de los ecosistemas costeros, está estrechamente relacionada con el aumento creciente de las poblaciones que habitan las zonas costeras y, de igual manera, con el incremento de las actividades domésticas, agrícolas e industriales que, por el mal manejo e inadecuado control de los desechos sólidos y líquidos, afectan el medio marino con significativas implicaciones a nivel ecológico, socioeconómico y de salubridad (Marín *et al.*, 2005). Además que los vertimientos de aguas residuales provocan brotes epidémicos e infecciosos (Silva *et al.*, (2007).

1.3 Usos y problemática de la zona costera de Tijuana.

Los usuarios que visitan la zona costera de Tijuana realizan actividades recreativas como nadar, correr, caminar, disfrutar del paisaje, realizar deportes al aire libre y descansar. Entre otros usos se encuentran los habitacionales, soporte de infraestructura y como cuerpo receptor de aguas residuales de la zona urbana. Este es un claro ejemplo donde la interacción entre tres ambientes: terrestre-oceánico-atmosférico, y la relación hombre-naturaleza, resultan en una situación complejas y dinámicas en el sentido de los usos y aprovechamiento que se llevan a cabo. Además siguiendo el contexto descrito sobre recursos de uso común, la

playa es considerada dentro de estas características, ya que es de acceso abierto y no se puede impedir su uso.

El hecho de que la zona costera de Tijuana sea un bien público significa que está expuesta al uso sin restricción. En este sentido constituye un lugar de encuentro, es utilizada y aprovechada por la población. Tijuana es considerada como municipio costero y su patrón de crecimiento produce presiones sobre la costa.

Son diversos los estudios que se han llevado a cabo en esta zona, entre los que resalta el de Eguiarte (2000), que expone de manera amplia la situación de la zona, y hace referencia al PPL. En ese estudio, la investigadora mostró las características físico-naturales y sociales de la zona, además señaló que dicha área cuenta con descargas de aguas residuales puntuales, resaltó que las actividades llevadas a cabo presentan una problemática compleja en dos sentidos, el primero se refiere a los impactos que son provocados por el entorno natural como son: escurrimientos de agua de lluvia, deslizamientos de cantiles, erosión de playas, y el segundo se refiere a las acciones realizadas por el usuario el uso inadecuado del espacio, así como tirar basura y no respetar el reglamento. Así mismo, en las encuestas realizadas³ encontró que la zona es altamente valorada por los usuarios ya que la ciudad de Tijuana cuenta con insuficientes espacios al aire libre para toda la población, y los espacios más recurridos son el Parque Morelos, Parque de la Amistad y la zona de Playas de Tijuana. En el estudio se mostró que los usuarios de la zona la perciben como deteriorada, contaminada por basura y aguas tratadas, destacando que hacen falta servicios como regaderas, bebederos y baños, sobre todo en la época de verano donde los visitantes proceden de toda la ciudad y el espacio es mayormente utilizado.

³ La percepción de los visitantes en esta zona costera fue elaborado por Eguiarte (2000) con la aplicación de 231 cuestionarios realizados durante la semana Santa y la semana previa a ésta, de manera indistinta a quienes se encontraban en la playa (siguiendo la metodología y criterios propuestos). Los resultados mostraron un sondeo de las percepciones, ya que para tomarse como representativa debió llevarse a cabo un muestreo que considerara la visita de los recreacionistas y estacionalidad de los flujos de visitantes durante los distintos meses del año.

Martínez (2006) por su parte realizó un estudio social dentro del corredor Tijuana-Ensenada⁴ además llevó a cabo un censo de fuentes puntuales de contaminación con descargas al mar, encontrando aguas tratadas y sin tratamiento previo. Estableció una zonificación preliminar de usos clasificándolos en tres tipos 1) recursos, que se refiere a la pesca y al uso como cuerpo receptor; 2) económicos, que incluyen servicios de hotel, alimentos y comercio informal; 3) recreacional donde se encuentra el uso habitacional, actividades al aire libre y disfrute del paisaje. El estudio mencionado, permitió exponer la falta de vigilancia en la zona, así como de una legislación ambiental que identifique la capacidad de carga del sistema. El estudio atribuye a los sistemas de tratamiento de aguas municipales el principal aporte de contaminación a la zona costera, debido a las descargas, principalmente domésticas. Por otra parte la percepción de los usuarios identifica el estado de la zona como contaminado y con posibles riesgos sanitarios por las mismas descargas.

Casillas (2004) observó deficiencias en los servicios básicos para la playa de Tijuana. Los servicios principalmente ausentes en esta zona fueron baños, señalización del estado del mar y calidad del mismo así como la vigilancia. Además en la parte estética se observó desmejora por la presencia de basura como plásticos, vidrio y tubos de descarga. Atribuyendo estas faltas de servicios a la fragmentación de competencias y atribuciones por parte de los organismos gubernamentales.

Yepes (1999) indica que la calidad ambiental de una playa, es un concepto que incluye el mantenimiento de las condiciones naturales ante un escenario que proyecte la rentabilidad económica y aumente el bienestar social de los usuarios. La calidad ambiental es la base que define la aptitud para el uso múltiple, y debe abarcar desde el diseño hasta la percepción del usuario en un proceso de seguimiento a largo plazo.

Méndez (2009) discute que la disposición de aguas residuales a través de los servicios de alcantarillado y saneamiento, sin duda representan los aspectos que más pueden impactar al

⁴ [Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana-Rosarito-Ensenada](#) (COCOTREN), donde participan el gobierno del Estado de Baja California y los municipios de Tijuana Rosarito y Ensenada para planificar ordenar y regular los asentamientos humanos. En específico para este caso se utilizó el nombre COCOTREN para referirse a toda la línea de costa que comprende los ya mencionados municipios costeros.

ambiente y la salud, pues la ciudad de Tijuana ha tenido problemas por el agua residual que se produce y que debe conducida a plantas de tratamiento, para evitar un riesgo para la salud humana.

Los problemas de agua residual que se han mencionado para la zona costera se evidencian en informes periodísticos entre los que destacan Heras (2005), Notimex (2006) Pérez (2007), Mondragón (2008) y Gómez (2011), éstos mencionan que se originaron por descargas de aguas negras sin tratamiento a la zona costera, residuos sólidos arrastrados por las lluvias (basura), y problemas técnicos en las plantas de tratamiento de la ciudad. Aunque las notas mencionan que se tomaron mediciones de agua de mar (por las autoridades de salud correspondientes), en varias ocasiones se cerró la playa con la finalidad de evitar riesgos sanitarios.

Otro tipo de impacto identificado por Cupul y Calvillo (1986:89)⁵ es la erosión de la zona costera de Tijuana, como consecuencia de las intensas lluvias que llegan a la región en la temporada de invierno [...] además de que “el poco sedimento que no es retenido en las presas se queda en las marismas del delta Tijuana sin llegar a la playa, la cual pierde terreno al mar a una razón de 460×10^3 m³/año. Esta cantidad de sedimento que no llega, se refiere a la zona costera de Tijuana comprendida por la franja arenosa de cinco kilómetros, anteriormente descrita.

Por su parte Bocco, Sánchez, y Riemann, (1993) mencionan que se debe considerar que la ciudad de Tijuana presenta poca planeación urbana lo que ha contribuido a agudizar la problemática de regulación de asentamientos en gran parte de la ciudad y las consecuencias han sido negativas para los habitantes.

Según lo que menciona Eguiarte (2000) las presiones se presentan por las necesidades que generan y que deben ser satisfechas, por ejemplo; infraestructura, servicios como: energía, agua, alimentos, espacios para el desarrollo urbano, agrícola, acuícola, ganadero y zonas de recreación y esparcimiento.

⁵ No se cuenta al momento con estudios recientes que describan la situación actual de la problemática erosiva en la zona costera de Tijuana, sin embargo el ejemplo nos muestra un punto de partida para suponer que la zona pudiese estar deteriorada.

El gobierno local de la ciudad a través de sus diferentes periodos de gestión ha prestado atención a las peticiones de servicios públicos que demandan los residentes, como; la restauración del malecón o andador, restauración de infraestructura, rampas y escaleras de acceso, así como encarpetao de la zona urbana aledaña a la costa (Periódico El Sol de Tijuana, 2008; Frontera, 2009 y El Mexicano, 2010). Sin embargo es necesario que no solo se considere las actividades recreativas, sino también las de uso habitacional y sobre todo que se utiliza la zona como cuerpo receptor de aguas residuales.

Además como se ha mencionado anteriormente el hecho de que sea un espacio público o bien común favorece a usarlo de manera inadecuada, haciendo referencia a la introducción, no se puede limitar el acceso a estos espacios, son de todos y de nadie a la vez. Como bien lo señalaron los encuestados por Eguiarte (2000) la zona se percibe deteriorada y afectada por las mismas actividades llevadas a cabo, y por la presencia de basura, falta de servicios para los usuarios y de tubos de descarga que disminuye la calidad del paisaje.

Playas de Tijuana como se ha venido describiendo es una zona dinámica, donde las actividades humanas ejercen presión sobre el medio ambiente costero, dando como resultado complejas interacciones con la zona.

De acuerdo con Cabrera *et al.*, (2001) para comprender los factores que aportan modificaciones y presiones sobre la zona costera se deben integrar conocimientos oportunos y establecer una coordinación entre los tres niveles de gobierno con el propósito de planificar y gestionar de forma integrada los recursos naturales. En este caso teniendo en cuenta que la zona costera de Tijuana es un recurso natural y bien común, se debe fomentar la coordinación y participación de los actores tanto de gobierno como a la población en general con la finalidad de tomar mejores decisiones y encaminarla hacia una gestión integral costera.

En este capítulo se mostró la importancia de la zona costera, el uso de la playa con fin recreativo y los servicios que ofrece, y cómo las actividades llevadas a cabo por los usuarios ejercen presión sobre el medio costero. Se mencionó el caso de Tijuana desde estudios anteriores a éste, con la finalidad de presentar la situación que existe.

En este marco, el papel de la GIZC es orientar las acciones hacia la preservación de las costas, sobre todo para satisfacer las necesidades de los usuarios mediante las múltiples actividades descritas en los párrafos anteriores, sin poner en riesgo las zonas.

CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL: POLÍTICAS AMBIENTALES Y MODELOS DE GESTIÓN PARA LA ZONA COSTERA

En este capítulo se aborda el marco de referencia para el análisis de la gestión en las zonas costeras. Se presentan los marcos de políticas públicas, política ambiental gestión integral costera y gestión estratégica. Se destaca el papel que juegan diversos actores en las políticas ambientales, para dar respuestas a las necesidades y problemáticas del ambiente físico donde interactúan el ser humano con la naturaleza. Además, se sustenta la importancia de modelos de gestión en los municipios costeros mexicanos, acorde a la importancia del aprovechamiento y conservación de sus costas.

El capítulo se divide en tres secciones. En la primera se exponen los elementos de la política pública en general, y cómo se orienta hacia el enfoque ambiental. En la segunda parte se discute el proceso e importancia para la implementación de políticas, de las relaciones intergubernamentales. En la tercera parte se presentan los elementos de la GIZC y GE, útiles para el diseño e implementación de esas políticas.

2.1 Política pública

El estudio de las políticas públicas (PP) como lo menciona Aguilar (2010) surgió a mediados del siglo XX en Estados Unidos, y su recepción en México fue a finales de la década de los ochenta. El propósito de estudiarlas era llenar el vacío de conocimiento que se tenía en el proceso de toma de decisiones, es decir, desde la toma de decisiones, hasta qué información se utilizaba previo al proceso, cuántos autores se involucraban, y de forma general cuáles eran los elementos que se tomaban a consideración.

Por su parte Parsons (2007) indica que el origen de las PP surgió entre 1950 y 1960 en los Estados Unidos, y que el concepto se refiere a la construcción e ilustración de problemas distinguiendo lo público de lo privado, donde se entiende que las políticas que emanan del Estado son las encargadas de la esfera pública y no de los asuntos privados, además que lo

público se entiende como la dimensión de las actividades humanas donde se cree es importante la regulación o intervención gubernamental.

Como expone Aguilar (2010) las PP son de interés público, pues están orientadas a realizar objetivos que generen valor para la sociedad, son intencionales y causales porque se consideran aptas para resolver un problema teniendo como propósito alcanzar sus objetivos con eficacia y eficiencia¹ en esta misma línea Aguilar menciona que un gobierno dirige a su sociedad, mediante varios actos de autoridad, entre ellos se encuentran las acciones legales, políticas, financieras y administrativas. En este sentido, las PP son el conjunto de acciones del gobierno, que no atienden a circunstancias políticas particulares y no son para atender una demanda social del momento, sino que cumplen una secuencia o ciclo, es decir un patrón de actuación.

Las PP, según Tamayo (1997) “son un proceso que inicia un gobierno cuando detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema”. Para este caso de estudio, el problema que el gobierno detecto fueron la contaminación de las costas mexicanas y riesgo en la salud de los usuarios.

Hablar de los problemas y sus consecuencias obligan a mencionar que son identificados en tres aspectos, sociales, políticos y ambientales, éstos son respondidos en forma de objetivos para transformarse en acciones que atenderán y proporcionaran soluciones, en este contexto, y en lo que respecta al interés de esta investigación escrito, se enfocaran los del aspecto ambiental y político.

De acuerdo con Gil (2007), las PP están contenidas no solo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, y resoluciones administrativas.

¹ Eficacia y eficiencia: el gobierno se esfuerza por generar productos públicos de calidad, incluyendo los servicios que presta a los ciudadanos, al mejor costo, y garantiza que lo ofrecido cumpla con las intenciones originales de los formuladores de políticas públicas. Estos conceptos son limitados en los asuntos públicos y de gobierno, pues incluyen componentes técnicos, legales y políticos (Aguilar, 2010)

Por su parte Cardozo (2006) menciona que la PP se refiere al proceso de continua toma de decisiones donde se relacionan los programas, planes, proyectos y acciones asumidas por el gobierno. Aguilar (2010:32) menciona que las PP [...] “son entendidas como solución-respuesta y han de ser diseñadas de modo que sean acciones cuyos efectos y resultados cambien la configuración de la situación social llamada problema”.

El ciclo o proceso de construcción de las políticas públicas según Tamayo (1997) consiste en: Identificación y definición del problema 2) formulación de las alternativas de solución 3) adopción de una alternativa 4) implementación de la alternativa seleccionada y 5) evaluación de los resultados obtenidos.

Esta clasificación de carácter cíclico, implica que una vez que el gobierno interviene mide sus efectos sobre el problema, si éste ha concluido o permanece, se cuestiona sobre la actuación y se retroalimenta el proceso. En la misma línea de ideas, autores como los presentados en el siguiente párrafo, expresan de manera general una descripción muy breve de algunos de las cinco fases en el proceso de construcción de las PP.

En relación a la formulación de políticas o alternativas de solución, esta es tarea exclusiva de los actores públicos, y el diseño y decisión final es responsabilidad del gobierno. “[...] La formulación de política incluye: el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de las alternativas, valoración y comparación de los impactos” (Tamayo, 1997: 292).

Por una parte, la implementación se refiere a efectuar, realizar, y/o llevar a cabo una acción, y en ella hay factores que contribuyen a que se cumplan o no los objetivos de una política. Así mismo “la implementación procede a través de tres etapas principales 1) la elaboración de lineamientos, 2) la distribución de recursos y 3) la supervisión, en cada una de las cuales operan los imperativos legal, racional y consensual” (Rein y Rabinovitz, 2000:158).

La implementación es el conjunto de decisiones operativas y acciones concretas de una política para impactar el problema social que le dio origen, además de ensamblar elementos

ya sea financieros, humanos, o capacidades administrativas, que según lo mencionado por Cardozo (2006) y Tamayo (1997).

Cabe preguntarse, ¿sí las etapas citadas por los autores anteriores se aplica para el caso de estudio?, puesto que como lo indican existen factores que contribuyen a cumplir los objetivos, para el PPL estas etapas deben estar consideradas para garantizar el bienestar de la población usuaria de las costas, como la permanencia de la riqueza natural de las costas bajo modelos de GIZC y GE. Desde ese ángulo se afirma que: “Para establecer políticas, planes y programas de actuación en materia de salud y medioambiente eficientes y eficaces, que procuren un alto nivel de protección de la salud, es imprescindible revisar la situación respecto a cada uno de los factores ambientales, la aplicabilidad y grado de cumplimiento de las normas reguladoras, y la situación de los efectos medidos en la población” (Martin y Pita, 2007:3).

Por su parte Ramos, Sosa y Acosta (2011:13) mencionan que “la evaluación de los programas y las políticas públicas tienen como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, operación, gestión, los resultados y el desempeño de dichos programas y políticas. Evaluar un programa social o política cualquiera hace referencia a una etapa fundamental del proceso de gestión gubernamental”.

En este sentido y haciendo referencia a lo antes expuesto por Tamayo, la evaluación corresponde a la última fase en la construcción de políticas, fase que no es considerada para este estudio de caso, ya que para llevarse a cabo se debe tener conocimiento en tema presupuestal, medición de indicadores que juzguen su eficacia y eficiencia para conducir a un cambio o remoción de la política o programa gubernamental. (Ramos, Sosa, Acosta, 2011).

“Un programa define con precisión sus objetivos operativos, los medios para alcanzarlos, así como las acciones a realizar en un cierto tiempo, mientras que la política constituye un conjunto de complejos programas, procedimientos y regulaciones (Cardozo, 2006:26).

Es en este sentido que el PPL está relacionado con el proceso de las PP, pues el tema de investigación orienta sus objetivos para atender y resolver los problemas públicos que han surgido en las costas mexicanas. La orientación de este escrito se concentra en analizar la

implementación del PPL explorando su organización y estructura. Más adelante se abordaran los detalles del PPL y del CPLTJ que permitirán afirmar si se están siguiendo estas etapas como cualquier otro programa y como política pública.

2.1.1 Política ambiental

Según Urquidi (2007) a mitad de los años setenta es cuando se da inicio a los temas ambientales, y fue a través de los medios de comunicación, gobiernos y ramas legislativas que se presentaron inquietudes sobre los resultados de investigaciones científicas tanto nacionales como internacionales. Esto despertó conciencia sobre el medio ambiente, ya que los efectos de plaguicidas, evidencias del desgaste de suelos, bosques y la contaminación de recursos hídricos empezaron a llamar la atención.

La identificación de problemas civiles, políticos y ambientales lleva a responder y transformarse en objetivos, para atenderse y proporcionar soluciones. En este contexto, el deterioro ambiental se transforma en una reconocida preocupación ambiental. Por lo general existen datos científicos que avalan el problema, sin embargo, esta información científica no siempre es útil para el desarrollo de una política, pues resulta necesario traducir las observaciones científicas y la abundante información en un número reducido de parámetros capaces de ofrecer información útil, a nivel político, sobre el problema en cuanto a sus causas, su situación y sus tendencias (Manteiga, 2000).

La creciente evidencia del deterioro ambiental y de sus implicaciones negativas sobre la salud, la economía y la calidad de vida, así como el significado que las sociedades le asignaron en función de sus valores y creencias, han determinado un conjunto de respuestas institucionales.

De acuerdo con Gil (2007:105) “las instituciones y las políticas ambientales se vieron impulsadas de manera importante por el concierto internacional proclive a un modelo global de industrialización basado en la apropiación irrestricta de los recursos naturales y al mismo tiempo en el compromiso ineludible de protegerlos”. “En este marco se han ido construyendo políticas públicas y una amplia gama de iniciativas por parte de la sociedad civil, la

incorporación del medio ambiente a la esfera de competencias del Estado y, por tanto, el establecimiento de una gestión pública es un hecho relativamente reciente en el mundo” (SEMARNAT, 2006:63).

La inclusión de la temática ambiental en la esfera de la gestión pública ha representado un desafío que hasta la fecha ningún país puede considerar superado a plena satisfacción. Las interacciones antes aludidas entre elementos, recursos y procesos deben encontrar en la integración funcional de las áreas de gestión que los atienden. Esta tarea no ha sido fácil, ya que distintas visiones acerca del desarrollo y del medio ambiente coexisten de manera asimétrica en la esfera de las políticas públicas (SEMARNAT, 2006.)

Una política ambiental efectiva requiere ser capaz de integrarse en las políticas sectoriales, para ello, necesita conocer la relación entre el estado del medio ambiente y la presión que ejercen los diversos sectores, bien por el uso de los recursos naturales o por los contaminantes emitidos. En este sentido Micheli (2002) menciona que el conocer los problemas ambientales de un territorio, es de interés para poder dirigir la acción política y asignar inversiones y que éstos pueden interpretarse desde el marco de la política ambiental como la distancia entre la situación ambiental de la región y las metas establecidas por la política y la legislación ambiental.

En los países de América Latina, incluido México, dicha incorporación es consecuencia de una tendencia hacia la progresiva ampliación de los objetivos sociales que asume el Estado, bajo la premisa de que solamente a partir de la participación de su aparato se podrán alcanzar dichos objetivos.

La protección del ambiente y en general el impulso al desarrollo sustentable² formaron parte de las nuevas ocupaciones del Estado, sin embargo “la organización política de México

² Desarrollo sustentable : La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida también como la Comisión Brundtland, define el desarrollo sostenible como “un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” y va ligado inequívocamente a la resolución de los problemas actuales de desigualdad y pobreza que afectan a amplias capas de la población dado que están estrechamente relacionados con la degradación del medio ambiente (Del Saz, 2008:34,46)

establece una estructura administrativa del gobierno federal cuya existencia arranca desde 1821, la característica inevitable hasta el presente es que las estructuras de gestión y los procesos administrativos consecuentes no han coincidido con las variables determinantes del desarrollo nacional; corresponden en su caso con políticas emergentes que reflejan periódicamente las interpretaciones y prioridades adoptadas por los cuadros dirigentes en turno” (Gil, 2007: 98).

El verdadero resultado de la gestión e implementación de las políticas y programas ambientales, está en la integración e incorporación de conceptos e implicaciones de gran relevancia, pues el objetivo es cumplir las metas (Micheli, 2002), no sin antes, como menciona Ramos (2007) que debe existir la necesidad de fortalecer la participación de los estados logrando un posicionamiento para los gobiernos locales en temática ambiental y para llevar a cabo el fortalecimiento el reto será derribar el centralismo político y administrativo.

2.2 Relaciones intergubernamentales en las políticas públicas

Dado el marco anterior, se expresa que las acciones concretas para atender los problemas públicos dependen de la cooperación de actores, en este sentido la relación entre estos y la intervención, así como diversas actitudes y grados de compromiso, definirán si se logran los objetivos de una política pública (Ángel, 2010).

Estrictamente hablando “no hay relaciones entre gobiernos; sino que existen solamente relaciones entre funcionarios que dirigen diferentes unidades de gobierno. Las acciones y actitudes individuales de los funcionarios públicos constituyen la esencia de las relaciones intergubernamentales (RIG’s), su comportamiento es decisivo, por ejemplo, para obtener una ayuda financiera, proveer un servicio o cambiar una política. Y sus acciones están fuertemente influidas por la forma en que perciben las actitudes y acciones de los otros participantes” (Wright, 1988:17).

En México, para enfrentar ciertos problemas ambientales específicos, las políticas son parte de un arreglo administrativo sectorial, es decir, que se enfrentaran a las problemáticas de manera individual, que tiende a dividir la intervención gubernamental frente a una

problemática. La acción pública, por tanto, se expresa a través de interacciones entre las diferentes organizaciones³ con que cuenta el Estado, esto con la finalidad de cumplir los objetivos (Lezama, 2006; Ochoa 1996).

Las RIG's se definen como “los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno [...], cada orden de gobierno tiene reservadas las competencias que les permite actuar en su espacio territorial y jurisdiccional, por lo que otra autoridad no puede por derecho intervenir en él” (Pontifes, 2002:43). Agranoff (1997:125) complementa el significado de RIG's, refiriéndose a ellas como “el análisis y la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades mientras que la gestión intergubernamental⁴ hace referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones”.

Derivado de lo anterior es importante señalar que las RIG's “se fundamentan en los principios de la coordinación administrativa gubernamental, forman parte de los procesos de gestión de políticas como medio de un esfuerzo o arreglo de armonización, cooperación, compatibilización y negociaciones contratadas, acordadas, pactadas, convencidas y/o concertadas [...]. De su naturaleza jurídica son relaciones políticas y administrativas generadas en el uso de las competencias de coordinación, convocatoria, consulta, cooperación y concertación atribuidas a los distintos órdenes de gobierno, que deriven en un marco propio de derechos, obligaciones y acuerdos” Pontifes (2002: 47).

Es decir, cada dependencia en su nivel de gobierno interactúa a través de los actores y sus relaciones de manera formal a través de acciones, convenios o acuerdos, o de manera informal, para poder cumplir con los objetivos establecidos por los planes y programas que se han fijado. En este sentido, las actividades, actitudes del personal al servicio de la

³ Organizaciones: instituciones formales, cuerpos firmes con reglas y actividades establecidas que restringen a los individuos que las dirigen, principalmente financiadas con los impuestos o propiedades del Estado y tienen una cohesión y capacidad para la acción, diferentes a las de grupos categóricos. (Rose, 1998:235)

⁴ Gestión intergubernamental: Se trata de la relevancia de las rutinas de los empleados públicos que trabajan en los márgenes de sus respectivos órdenes de gobierno, haciendo modificaciones y ajustes para intentar que los programas funcionen bajo procesos de cooperación- coordinación. Valadez y Reyes.2007:25

organizaciones o dependencias de gobierno se consideran parte del elemento humano, el cual Agranoff (1997) menciona es un rasgo muy importante de las RIG's.

“Como el gobierno, es un conjunto de organizaciones formales, los individuos deben organizarse para negociar acuerdos que incluyan cuestiones colectivas de política pública” (Rose, 1998:265). Si se logran entender las relaciones intergubernamentales en las PP, se expresará claramente el impacto del gobierno sobre la localidad en la que se encuentren los conflictos. Agranoff (1997) argumenta que resulta importante la participación de los actores implicados en la ejecución de planes o programas, en vista de la necesidad de coordinar y controlar. Las RIG's son necesarias en toda acción de gobierno ya que se integran diferentes recursos.

Para el tema ambiental, también se requiere de estas interacciones, pues sin duda se atienden problemas de diversa índole y las acciones de gobierno están presentes a través de planes proyecto y programas. En este orden de ideas, las RIG's se vinculan con las políticas ambientales pues a través de los años el progreso de la organización administrativa ha permitido que se crearan organismos gubernamentales especializados para la atención de los subsectores involucrados en materia ambiental.

Específicamente la propuesta de análisis para el tema de investigación, relaciona a las RIG's con la zona costera en tanto que, dada la diversidad morfológica de la costa y la diversidad de grupos de interés, gestores y organismos administrativos con competencias en la franja litoral,[...] “resulta prácticamente inevitable que a lo largo de sus procesos de desarrollo surjan conflictos entre usuarios finales, gestores, empresarios, y el público en general, y de forma más genérica, entre el dominio humano y el dominio biofísico” (Sardá, Mora y Ávila, 2004:3).

De lo anterior se retoma pues que la zona costera deber ser atendida por los diferentes sectores y actores que ahí interactúan, las dependencias de los tres niveles de gobierno juega un papel muy importante, pues cada uno posee atribuciones, responsabilidades y tareas específicas. Considerando que las RIG's son ese vínculo de coordinación, cooperación,

apoyo e intercambio de acciones, y para que se establezcan es importante resaltar que el factor humano es un rasgo elemental para organizarse y poder cumplir con los objetivos establecidos por los planes y programas. Ante este marco, la complejidad de la cooperación y coordinación entre actores es determinante para que no sucedan o sucedan las acciones que se esperan, estas funcionarán si se consideran esquemas que fomenten y fortalezcan estas relaciones entre los diferentes actores, que precisamente los modelos de GIZC y GE, promueven estas relaciones.

2.3 Enfoque de gestión estratégica

La importancia de la gestión radica en promover y dirigir políticas orientadas hacia una mayor calidad de la administración pública, es decir que los retos de la gestión y PP son además de rediseñar la gestión y las políticas, el de llevar a cabo las acciones necesarias para generar resultados y que estos sean socialmente aceptables (Aguilar, 2012).

La gestión se asocia a un paradigma, enfoque o marco conceptual relacionado con los nuevos papeles de los gobiernos, la administración y en general la sociedad para promover el desarrollo, con base en una integración conceptual y operativa entre pensamiento, gestión y planeación estratégica local. (Ramos, 2007). Esta conceptualización de la gestión representa un cambio de la administración pública en México orientada hacia su entorno, en busca de promover un mayor valor para los ciudadanos y su comunidad, es decir, crear valor público (Moore, 1998).

El contexto del cambio radica en que las administraciones públicas y los gobiernos se legitiman por sus rendimientos, es decir, por lo que hacen y cómo lo hacen. Por tanto, es fundamental enfocar con precisión los objetivos de la gestión y de la acción de gobierno, fomentar el desempeño institucional y los procesos de innovación bajo un sentido social. Así mismo la administración pública tiene que enfocar o en su caso, redefinir los objetivos de la gestión y de la acción de gobierno, y con ello las capacidades directivas acorde a los nuevos retos que demanda la acción gubernamental (Aguilar, 2012).

El enfoque de la gestión estratégica puede ser eficaz, eficiente y efectivo si los actores cuentan con el conocimiento, la iniciativa y la voluntad política de llevarlo a la práctica con un enfoque ambientalmente amigable (Ramos, 2007).

Partiendo de lo anterior y enmarcando el caso de estudio de esta investigación, el enfoque de gestión orienta y conducen al desarrollo de las políticas, programas y acciones a desarrollar. Esto es, el PPL como PP implementado a nivel nacional y apoyado para su operación con los gobiernos locales y estatales (más adelante se detalla la organización del PPL y la participación del gobierno local a través de comités de Playas Limpias) podrá promover una organización adaptable y flexible para atender los problemas en la costa si considera el marco de gestión estratégica, pues este orienta a las políticas públicas.

Y según como lo expresa Moore (1998) este enfoque ofrece elementos de cómo pensar, re posicionar y adaptar a una organización para satisfacer las demandas sociales y atender nuevas necesidades. La propuesta de gestión de ese autor, señala un lazo fuerte entre gestión y políticas públicas, ya que para ambas se requiere de políticas que busquen el impacto social. Para hacer viable la gestión estratégica (GE) en política ambiental, se requiere de elementos importantes como:

- Cooperación: fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, ver hacia la misma misión, considerando la integralidad de los conflictos ambientales en todos los ámbitos para dar mejores resultados
- Coordinación: capacidad de abordar problemáticas a través de lineamientos y objetivos donde las organizaciones gubernamentales estén involucradas, y que el alcance de soluciones se presente a todos los niveles de gobierno.
- Planeación: estructurar la ejecución de la estrategia o acciones, definir los objetivos centrales enfatizando en los procedimientos que se deben seguir para obtener los resultados deseables, y proponer indicadores que permitan una posible evaluación.
- Visión: definir el alcance y fomentar la importancia de resolver los problemas en un tiempo definido, no sin antes un diagnostico que permita fijar el rumbo.
- Liderazgo: asumir responsabilidad y delegar responsabilidades, procurar un alto nivel de eficiencia y disposición concreta para resolver los problemas ambientales.

- Evaluación: Contar con la capacidad de autocrítica, monitorear el desempeño a través de los indicadores seleccionados, con la finalidad de tomar mejores decisiones y que exista una mejora continua y sobre todo conocer el que, como y para que se está llevando a cabo una acción.
- Rediseño: identificar las oportunidades de mejora, donde se muestren resultados y se planteen nuevos objetivos.

El enfoque de gestión estratégica parte del supuesto de que los directivos públicos pueden ser más útiles a la sociedad, si cuentan con la iniciativa de buscar y aprovechar nuevas oportunidades para crear valor público (Moore, 1998). Es decir, si las autoridades locales tienen la capacidad de crear resultados socialmente aceptables.

El papel de las organizaciones públicas bajo una perspectiva estratégica es importante para orientar, corregir y rediseñar procesos de toma de decisiones orientados a promover el desarrollo y la planeación de los gobiernos. Este nuevo planteamiento de las organizaciones se justifica porque el enfoque institucional de la administración pública ha tenido limitaciones para aprehender la complejidad de administrar, negociar y establecer consensos entre los distintos actores ante nuevas demandas sociales, los cambios en el entorno y recursos económicos escasos (Aguilar, 2012).

La GE consiste en insertar elementos de gestión que logren cambiar la estructura tradicional a través de un plan estratégico, es decir con base en estrategias y acciones, y para ello es fundamental la visión, cooperación, coordinación y liderazgo pues con estos elementos se sabe qué se quiere lograr y hasta dónde se quiere llegar.

La mejora en la gestión pública es primordial en el diseño de políticas y la reforma institucional. Es decir, cualquier proceso de cambio, diseño y rediseño de políticas parte de un paradigma, o enfoque, sobre cuál es la orientación o perspectiva que determinará los objetivos, estrategias y metas de la gestión local (Ramos, 2007).

Como ya se mencionó, el enfoque de GE pretende redefinir el papel tradicional de la administración pública, enfatizando como componente esencial la creación de valor público, es decir, resultados socialmente aceptables para la comunidad, lo que implicaría en este sentido que se promoviera una política con base en el potencial de los gobiernos para generar un desarrollo local-regional y sobre todo que los municipios identifiquen la importancia estratégica de fortalecer sus costas con un enfoque estratégico para el desarrollo y todo lo que esto implica en términos de sustentabilidad (Aguilar, 2006).

En este contexto y de acuerdo con lo que mencionan Sosa y León, (2005:19) “se considera a los municipios costeros como los primeros y principales espacios para la articulación de estrategias gubernamentales en las que la sustentabilidad ocupe un lugar más destacado”. Sin embargo, Fischer (1999:17), menciona que “con el interés que surge por parte de la administración en turno, en aumentar las contribuciones económicas, ecológicas y aspectos sociales en una zona costera, se enfrenta a tres problemas; 1) un limitado conocimiento sobre los recursos marítimos, 2) una capacidad mínima para administrar estos recursos y 3) una habilidad limitada para integrar prioridades de la zona costera en políticas aceptables.

Los problemas que se encuentran en la implementación de las políticas y la planeación de la gestión local para el desarrollo costero tienen que ver con una deficiente formulación, y ésta con ideas poco definidas, es decir, carecen de un paradigma conceptual estratégico innovador, que se anticipe a las carencias y necesidades, que sea social y holístico (Moore, 1998).

Según Ramos (2009:89) El municipio se concibe como un agente de cambio en la implementación de programas de gestión. De acuerdo a esta mención, es pertinente aterrizarlo para el tema de investigación ya que, al mencionar en específico la zona costera y en el antecedente de la implementación del PPL para Tijuana, puede ser concebido desde una perspectiva de gestión estratégica que generará impactos en materia de desarrollo local⁵

⁵ “el objetivo del desarrollo local es reforzar la capacidad de una zona concreta para buscar de forma autónoma su propia vía de desarrollo. Así, crea un entorno favorable para el desarrollo utilizando las características y riquezas de cada territorio. Por lo tanto la fuerza de las iniciativas locales depende de la aplicación de un

costero para el municipio. Además, “se menciona que la ausencia de un enfoque estratégico de desarrollo en los gobiernos locales mexicanos se manifiesta en la carencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral [...] fundamentada en el pensamiento, gestión, política la dirección y planeación estratégica”

Considerar evaluar las oportunidades de implantar elementos de gestión estratégica permitirán una articulación conceptual y operativa en el cual las instancias gubernamentales crearán valor público, con base en una dirección, la cual se sustenta en sus fines y objetivos con una coordinación considerando tres elementos: pensamiento, gestión y dirección (Bazaga, 1997).

2.4 Características y aplicación del enfoque de gestión integral de la zona costera

Dentro de los temas relevantes en política ambiental, se encuentra el de las políticas relacionadas con las zonas costeras. Al igual que con la política ambiental, históricamente el concepto de gestión costera ha venido evolucionando a través de los años.

Durante los últimos treinta años se ha enfocado hacia la parte terrestre más que a las áreas marinas. Este esfuerzo de visión más holística se inicia en los países desarrollados con la preocupación de la degradación de las costas debido a falta de un plan de manejo⁶ (Moreno y Peresbarbosa, 2005). En congresos y conferencias internacionales sobre la costa se han realizado llamamientos a todos los países como respuesta necesaria para su protección ambiental frente a los diversos factores que amenazan su integridad (Fernández, 1995).

Este modelo de GIZC fue seleccionado por la convención de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en la conferencia de 1992, donde por primera vez se introdujo

conjunto de elementos: la dimensión económica y social, la intervención pública, la iniciativa privada, las tecnologías más avanzadas entre otros” (Ramos, 2012:119)

⁶ Los planes de manejo se enfatizan en la protección costera, refiriéndose a todas aquellas obras o estructuras ingenieriles que servirán de protección a la línea de costa, para mayor detalles véase Moreno y Peresbarbosa, (2006).

tal concepto (Steer *et al.*, 1997). Moreno y Peresbarbosa (2005) mencionan que Estados Unidos y Australia fueron los primeros países en contar con una ley de gestión costera.

Por su parte Wheeler, Peterson y Gordon (2011) coinciden con este hecho y expresan que desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992), el concepto de la GIZC ha sido adoptado por los estados australianos y ha sido el marco para orientar la gestión costera. Es vital para el proceso de GIZC que proceda la información ambiental, social, demográfica y económica, que esté disponible para todos los grupos interesados, de tal manera que la toma de decisiones sea informada.

Vallega (2010) a su vez hace referencia en este hecho y argumenta que la *Coastal Zone Management Act*, es la que da inicio a este enfoque de gestión costera, siendo Estados Unidos el pionero desde 1972 en definir por medio de esta acta los principios, objetivos, conceptos encaminados a la toma de decisiones en la zona costera tanto a nivel nacional y estatal.

De acuerdo con diversas recomendaciones internacionales, la zona costera debe ser objeto de una gestión integral⁷, realizada desde políticas estatales de alto nivel. Esta gestión debe integrar las distintas políticas sectoriales, y su ámbito debe tener en cuenta la realidad física del litoral, sin detenerse en la división administrativa o política del territorio (Fernández, 1995:7). Una respuesta a ello es el modelo GIZC, que considera los diferentes elementos que interactúan en estas zonas. Para la Comisión Europea (2001) el objetivo principal de la GIZC consiste en proteger la dinámica y buen funcionamiento de los ecosistemas, aumentar el bienestar social y económico de las regiones costeras, con la finalidad de auxiliarlas para el desarrollo, lo que la lleva más allá de ser una medida medio ambiental. Así mismo, se trata de la planificación y gestión de recursos para la zona costera.

⁷ El término integral se refiere tanto a la integración de objetivos como a la integración de los numerosos instrumentos necesarios para conseguirlos. Designa la integración de todas las políticas, sectores e instancias administrativas pertinentes. Implica la integración de los componentes terrestre y marino del territorio, mediante un enfoque estratégico (Comisión Europea, 1999b:16).

La GIZC, es un proceso relativamente joven que cuenta con apenas dos décadas de antigüedad. Por ello se la considera como un experimento de política pública con un enfoque basado en el aprendizaje (Martínez *et al.*, 2007). Barragán (2005) menciona que “la gestión costera suele responder a una determinada política pública, ya sea implícita o explícita. Más aún, se piensa que la GIZC es un instrumento específico al servicio de una política pública, pero el diseño y la ejecución de cualquier política pública, independientemente de su naturaleza y metas, están condicionados por las circunstancias que le rodean.

Varios son los autores que muestran definiciones a la administración de las costas, éstas han variado al ser aplicadas para varios países, sin embargo el manejo integral de la zona costera (MIZC) y la GIZC⁸ son definiciones que se refieren al: mantener, restaurar o mejorar las cualidades específicas de las costas y las relaciones entre usuarios. Entre los autores que manejan estas definiciones destacan Clark (1996), Cisin-Sain y Knecht (1998), Barragán (2001), Moreno, Peresbarbosa y Bello (2006) y Vallega (2010).

Puesto que existen varias referencias sobre el concepto de GIZC en esta investigación se utilizará lo propuesto por la UNESCO (2001:61) donde establece que “es el proceso dinámico que reúne gobiernos y sociedades, ciencias y administradores, intereses públicos y privados en pro de la protección y del desarrollo de sistemas y recursos costeros”.

La GIZC es una práctica mundial que involucra aproximadamente a 90 países costeros y los estados que han participado en al menos 180 programas, proyectos o estudios de viabilidad. A pesar del crecimiento continuo de la GIZC en los últimos tres decenios, relativamente existe poca información sobre lo que se ha generado, lo que funciona, lo que no funciona y por qué (Sorensen, 1997).

⁸ El termino manejo integral costero es utilizado para referirse a la estrategia que se considera más adecuada para planificar el desarrollo de áreas marinas y costeras. El término utilizado para países europeos es Gestión integral de la zona costera, que se refiere de igual manera a un proceso dinámico para tomar decisiones con respecto al uso sustentable, desarrollo y protección de las costas y recursos marinos. El término que se considero para esta investigación fue el de gestión integral costera. el motivo para conservarlo es que, aunque viene de la traducción del inglés *Management*, que coincide con el termino de gestión, administración y la forma en la que se conduce para lograr ciertos objetivos. Otro motivo para considera el término GIZC es la selección internacional que se le otorgo por varios países.

Siguiendo en esta línea de reconocimiento internacional, Barker, (2006) indica que la GIZC es reconocida como un mecanismo clave para hacer valer los objetivos del desarrollo sostenible en las zonas costeras. Sin embargo, a pesar de avances significativos en la práctica y el desarrollo de la GIZC, una serie de desafíos permanecen. Cabrera (*et al.*, 2005:39) argumentan que la GIZC “depende de muchos factores, dentro de estos se incluyen los geográficos, políticos, administrativos, económicos, oceánicos y sociales, por tal razón, los programas de manejo son muy particulares a cada espacio geográfico, aún dentro de una misma región”.

Sin embargo como lo mencionan Taljaard *et. al.*, (2011), durante las últimas cuatro décadas tanto el desarrollo de marcos para la gestión integrada de zonas costeras (ICM) como los modelos para su implementación han recibido mucha atención de los investigadores y profesionales por igual. Esto ha resultado en una proliferación de modelos de implementación, de los cuales incorporan los resultados basados en el enfoque sustentable, con el objetivo principal de identificar las cuestiones costeras y ser abordados mediante la implementación de proyectos o programas específicos ya sea a nivel nacional o local.

Olsen (2002) por su parte expresa que una característica determinante de la GIZC es que responde a las necesidades tanto para el desarrollo y la conservación en lugares específicos-ya sean de una sola comunidad, un estuario, o la costa de toda una nación. Los tiempos requeridos para alcanzar las metas fundamentales de la GIZC deben alcanzar tiempos superiores a los de administración actual, es decir, lograr que traspasen esos periodos de gestión, que no sea sectorial.

En este sentido el modelo GIZC, según lo marcado por la Recomendación del Parlamento Europeo (2002), es fundamental aplicar una gestión de las zonas costeras que sea sostenible, equitativa, responsable y sensible, manteniendo la integridad de la zona y considerando al mismo tiempo las actividades y usos locales tradicionales, que no presenten riesgos para las zonas naturales sensibles ni para la supervivencia de las especies fauna y flora costeras.

La Comisión señala al Consejo y al Parlamento Europeo que la GIZC requiere una actuación estratégica coordinada y concertada a escala regional y local, que cuente con la orientación y el respaldo de un marco adecuado a escala nacional. “La gestión de zonas costeras es una gestión integrada en el tiempo y en el espacio y es intrínsecamente pluridisciplinar no debe encasillarse en ningún caso como un aspecto emparentado exclusivamente con el sector del medio ambiente, se recurre a la participación y cooperación de todas las partes interesadas y afectadas, a las que se ha puesto en conocimiento de la información debida, para evaluar los objetivos de la sociedad (en una zona costera concreta y en un momento dado) y realizar las actuaciones oportunas para conseguir esos objetivos” (Comisión Europea 1999:16).

Sardá, Mora y Ávila (2004) coinciden con lo antes mencionado y expresan que la GIZC debe atender un proceso en el que inicialmente se valorará el contexto o situación actual, los cambios que se están presentando en un área específica de la costa, poder delimitar posteriores escenarios, con la finalidad de fijar objetivos, planificar y gestionar la zona costera, sin dejar de lado la parte social que atiende a las tradiciones, cultura e historia, enfatizando que la zona es frágil, existe conflicto de intereses y usos del territorio.

Cicin-Sain y Knecht (1998:121) reconocen que [...] “la naturaleza y estructura de un programa de GIZC va a depender en gran medida del contexto físico, socioeconómico, cultural y política sobre la cual se va a operar” la interacción entre las poblaciones humanas y los sistemas costeros y marinos, físicos y biológicos. En otro aspecto los autores hacen mención al tipo de sistema político de los países que adopten este modelo, pues será este el que defina quién puede desarrollar y llevar a cabo la gestión integrada de las costas y por qué medios.

El proceso de la GIZC no es tan sencillo por el tan solo hecho de que “Uno de los principales desafíos que presenta es alcanzar la efectiva integración entre los distintos sectores Gorfinkiel (2011:6). Para lograrlo se deben tomar en cuenta cuatro consideraciones que Cicin-Sain y Knecht (1998) mencionan: 1) intergubernamentales, 2) institucionales, 3) legales, y 4) financieros. Además de asegurarse que los distintos niveles de gobierno

(nacional, provincial o estatal y local) tienen un papel en el programa de GIZC y en consonancia con apoyo de sus roles en la gestión del uso de la tierra y el agua.

Mc Fadden, (2007) indica que la GIZC representa a más de un marco de gobierno, y que la integración exitosa en la gestión costera debe también basarse en el conocimiento del comportamiento integrado del sistema, refiriéndose en este enunciado que la ciencia tiene una posición cada vez más marginada dentro de la GIZC y como resultado no se conocen los patrones y procesos de los paisajes de las interacciones humano-naturaleza.

Es en este sentido que la visión integral de la gestión abarca las interacciones, acciones y perspectivas en la zona costera. Ante esta premisa Cicin-Sain y Knetch (1998:45) mencionan que la integración se reconoce en cinco tipos:

- 1) Integración intersectorial: se refiere a que se integren todos los sectores tanto costeros como terrestres que afecten al ambiente costero.
- 2) Integración intergubernamental: hace hincapié a la integración de los diferentes niveles de gobierno, ya que por sus perspectivas diferentes dificultan la armonización de políticas.
- 3) Integración espacial: incorporar los dos ambientes, costero y terrestre, tanto en actividades como en actores que intervienen.
- 4) Integración del conocimiento científico en la gestión: que se tome en cuenta las diversas disciplinas en la gestión de las costas, para fortalecer la comunicación entre las ciencias sociales, naturales e ingenierías con los tomadores de decisiones.
- 5) Integración internacional: integración entre las naciones que compartan un ecosistema costero o marino, ya sea por ruta de barcos, actividades pesqueras, etcétera.

Una parte clave de la GIZC es el diseño de esquemas legales e institucionales para acompañar esta armonización de una forma políticamente aceptable, aunque es necesario reconocer la complejidad que enmarca esta tarea (Abrahantes *et al.*, 2010), en donde el papel de la gestión estratégica fundamenta el papel de los actores para orientar sus acciones con base en la visión, liderazgo, coordinación y dirección hacia la sustentabilidad de las costas.

Sin embargo es importante señalar que, como dicen Barragán, Chica y Pérez (2008), la GIZC no se refiere solo a las relaciones entre medio ambiente y sociedad respecto a las actividades humanas en la zona, sino también a cómo se pueden organizar las dependencias gubernamentales y actores, para posteriores decisiones, que en consecuencia se presenten importantes cambios institucionales.

En este marco la GIZC va de la mano de la GE pues para integrar, planificar, y promover la participación de los tres niveles de gobierno, usuarios en general y el actuar para un área específica que atienda a la proteger los recursos naturales y resuelva conflictos ambientales, concede atención primordial al sentido de dirección en la gestión pública, a la capacidad de innovación, coordinarse y sobre todo promover una gestión política para generar consensos básicos entre los actores.

Los principios rectores bajo los que se enmarca la GIZC son los mencionados por la Comisión Europea (2001:20):

- Adoptar una perspectiva amplia para abordar problemas interconectados.
- Basar las decisiones en datos e información correctos.
- Trabajar en sintonía con los procesos naturales.
- Estar en condiciones de responder a evoluciones futuras imprevistas.
- Implicar a todas las partes interesadas y a todas las instancias administrativas competentes.
- Recurrir a una combinación de instrumentos (jurídicos y económicos, planes, campañas de información, Agendas 21 locales, acuerdos voluntarios, promoción de prácticas correctas, entre otros).

Los principios se refieren a que en el contexto más amplio los problemas en las zonas costeras no deben considerarse como si fueran independientes, es decir que no se toman en cuenta otros factores como los usos del suelo, impacto del turismo o algún otro. Además por otra parte las soluciones ante cualquier situación desfavorable para la zona costera tienen que

basarse en las condiciones específicas de la zona, adaptar las políticas para la región específica y que se garantice la cobertura de las necesidades locales.

La información científica es muy importante en este contexto pues sobre la base de esta se detalla la situación real. La disposición de información es vital para prevenir situaciones futuras de deterioro, empezar por tener una visión a largo plazo y que el proceso de GIZC sea suficientemente flexible como para adaptarse a problemas imprevistos que puedan surgir después.

La GIZC requiere adoptar un planteamiento estratégico en su proceso de gestión, que este basado en la protección de las costas y componentes terrestres de las zonas costeras, el reconocimiento de amenazas e imprevistos futuros, medidas de protección adecuadas, sistema social y cultural operativo en las comunidades, fomento de cohesión y mantenimiento en caso de contar con zonas costeras aisladas, coordinación en todas las autoridades participantes, tanto en el mar como en tierra, en la gestión de la interacción mar-tierra (Recomendación del Parlamento Europeo, 2002). En este marco los elementos de Moore (1998) que se consideran son: visión, planeación, coordinación, cooperación y liderazgo.

De acuerdo con lo que plantean Cicin-Sain y Knecht (1998) la GIZC debe ser presentada no como una medida única de solución, sino como un concepto que se adaptará a las circunstancias particulares de los países. Del mismo modo, es importante que la necesidad de mejorar la gestión de los recursos costeros se ponga en manifiesto y que el papel de este enfoque fortalezca y mejore el marco de gestión existente, aplicados de una manera convincente. Un objetivo general de la GIZC es asegurar que las zonas costeras y el mar están en buenas condiciones, y que el público que las utiliza lo haga de forma equitativa y sostenible de forma indefinida, al menor costo posible, y de una manera que no se comprometa a las generaciones futuras, por lo tanto, los usuarios y el público deben ser introducidos en el proceso de GIZC al menos por tres razones:

- “1. Es de gran importancia que en el diseño GIZC se tomen en cuenta a los usuarios que dependen de la zona costera y la utilizan, cuentan con información valiosa con respecto a la necesidad tanto de gestión y las oportunidades económicas que un programa de cómo este debe abordar.
2. Es crucial para el éxito de la GIZC que se cuente con el apoyo de los usuarios para el desarrollo y la aplicación
3. Cada vez más, los gobiernos están encontrando que es necesario desarrollar asociaciones público-privadas para lograr plenamente los objetivos de sus programas de gestión de recursos” (Cicin-Sain y Knecht, 1998:130).

Recapitulando, se menciona que las zonas costeras presentan características específicas, además de los usos e intereses que se llevan a cabo. Es precisamente este panorama en donde se requiere un enfoque integral y multidisciplinario para poder abordar su problemática, planificación y conservación. Por su parte la Comisión Europea (1999) menciona que el aumento de la población residente y flotante agrava los conflictos entre los distintos usos pues las diversas actividades han tenido consecuencias ambientales serias.

Moreno y Peresbarbosa (2005) mencionan que para las costas mexicanas la falta de un enfoque integral agrava la situación al carecer de una ley de costas. Sin embargo, hacen referencia al modelo de GIZC como el proceso que superará la fragmentación que existe en el manejo sectorial de recursos y los vacíos jurídicos entre los tres órdenes de gobierno que intervienen en el área donde convergen aire-tierra-agua.

En esta sección, se han presentado sólidas bases sobre varios temas, entre ellos las PP, que para el caso de estudio permite identificarlo como parte de una acción del gobierno para atender los conflictos ambientales en las costas, de los enfoques de GIZC y GE, que orientan y conducen el desarrollo de las políticas, programas y acciones a desarrollar. En palabras de Moore (1998), un enfoque estratégico de la gestión nos ofrece elementos de cómo pensar, re posicionar y adaptar a una organización para satisfacer las demandas sociales y atender nuevas necesidades.

El énfasis se pone en el análisis de la implementación de políticas para la gestión costera que permitan evaluar aspectos como: un mejor ambiente, educación, empleo y la salud en sus

comunidades. De ahí la importancia de la relación entre gestión, desarrollo, ambiente, costas y su impacto en el bienestar de los municipios costeros.

El tema de la implementación del PPL a nivel nacional en torno a la problemática de la contaminación costera, se aborda para este estudio desde la perspectiva de políticas públicas y de los modelos de GE y GIZC. El análisis del tema va encaminado a examinar la estructura y organización del programa pues como parte de una PP se consideró implementarlo para resolver los problemas en las costas mexicanas por las actividades de la población.

En este contexto el enfoque de gestión estratégica orienta en términos conceptuales y operativos a los factores jurídicos y sociales. El énfasis se pone en el diseño e implantación de políticas de desarrollo costeros eficaces, que permitan elevar aspectos como un mejor ambiente, la educación, empleo y la salud en sus comunidades. De ahí la importancia de la relación entre políticas, gestión y costas. El enfoque estratégico como la gestión integral permiten identificar las relaciones entre gobierno y sociedad, que al mismo tiempo respondan a una determinada política pública, independientemente de su naturaleza y metas. Es fundamental tener conocimiento de las características elementales del espacio y de los recursos pues están condicionados por las circunstancias que le rodean, así, la visión integral permite que se articulen con el medio costero los aspectos sociales, políticos y económicos, en un proceso de gestión dinámico.

A partir del contenido descrito se observa que la GIZC pretende precisar las relaciones de los niveles de gobierno y los distintos sectores para formular las políticas con una visión clara de aquellas necesidades presentadas por las zonas costeras. En este caso para Tijuana ubicarla en este contexto permitiría que se estrechen lazos de cooperación entre las esferas de la administración. La importancia del enfoque estratégico e integral radica en que la dinámica y características de la ciudad concentran una parte considerable de población, misma que lleva a cabo actividades que pueden deteriorar la zona costera.

Es viable promover modelos de desarrollo en términos ambientales, sociales, ecológicos, culturales, si se fundamenta bajo un modelo de gestión estratégica pues este permitirá

rediseñar las acciones concretas para estas áreas y fomentar procesos y programas eficaces para promover el desarrollo sustentable.

Este marco conceptual es útil para enmarcar al PPL ya que surge como respuesta y acción concreta para atender las necesidades o problemas de las zonas costeras mexicanas descansando en el gobierno local. Los problemas que se encuentran en la implementación de las políticas y la planeación de la gestión local pueden ser resueltos para el desarrollo costero si consideran la innovación y anticipación basándose en estos enfoques de gestión. El contraste entre el CPLT-Huatulco con el CPLTJ en materia de GE sería la evidencia del éxito de este modelo estratégico (ver capítulo IV).

El pensamiento estratégico en el cual la gestión de los municipios costeros se debería ubicar, se caracteriza por la búsqueda de nuevos enfoques para la acción pública y de incluir las orientaciones de largo plazo. También se concibe como una filosofía para fortalecer la función social de la organización.

CAPÍTULO III. ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN

Como se mencionó anteriormente, el propósito de este trabajo fue investigar y analizar la implementación del PPL, su contenido, objetivos y organización, para través del análisis del caso del CPLTJ, así como mencionar los avances logrados y revisar si el enfoque del modelo de gestión integral costera está presente en dicho programa.

El estudio se abordó desde el marco conceptual de dos enfoques 1) desde la política pública (Tamayo, 1997; Agranoff 1997) 2) y a la luz del GIZC complementado por la GE (Cicin-Sain y Knetch, 1998; Moore, 1998, Comisión Europea, 2001 y UNESCO, 2001).

El análisis se llevó a cabo utilizando un diseño de estudio de caso, y métodos de investigación cualitativa. Se seleccionaron como métodos de recolección de información: las entrevistas semi-estructuradas aplicadas a actores claves y la revisión documental de libros, artículos, tesis, documentos de carácter gubernamental, información electrónica en los portales de las dependencias gubernamentales involucradas con el PPL.

El lugar y la temporalidad que se consideraron en esta investigación fueron la zona costera de Tijuana, misma donde fue implementado el PPL e instalado el CPL en 2004. El trabajo de campo inició en la segunda mitad del mes de enero y continuó durante el mes de febrero de 2012.

Con base en la información recabada, se analizó la implementación del Programa Playas Limpias a través del caso del Comité Local de Playas Limpias de Tijuana, y se examinaron la estructura y organización de los mismos. Se analizó si el CLPLTJ respondía a los principios de la GE y GIZC, y, adicionalmente, se contrastó con la experiencia exitosa del comité local de playas limpias de Huatulco, en el estado de Oaxaca.

El capítulo está organizado de la siguiente manera: inicia con una descripción de la metodología cualitativa, siguiendo con el método de estudio de caso y las razones por las que éste fue seleccionado para la presente investigación. Después se aborda cómo se obtuvo la

información documental respecto al objeto de estudio desde su implementación hasta la actualidad (2012), y cómo por medio de entrevistas semi-estructuradas se logró profundizar y recabar la información necesaria a través de los informantes claves de las dependencias gubernamentales (de los tres órdenes de gobierno) y sociedad organizada que están involucradas en el objeto de estudio. En la parte final se mencionan las herramientas de análisis que permitieron dar respuesta a los objetivos y pregunta de investigación.

3.1 Diseño de investigación y metodología cualitativa

Ragin (2011) y Punch (2005) nos mencionan la importancia y necesidad de explicar y describir las circunstancias del hombre en su entorno. La investigación social se refiere a una de las formas de analizar y transmitir las construcciones sociales, mediante un proceso que implica el enfoque en uno o varios fenómenos sociales, recopilación de datos (ya sean evidencias empíricas y/o teorías de ciencias sociales) que se relacionen con ese fenómeno, y por último análisis sistemático que incorpora los datos obtenidos (teóricos y empíricos) que sirvan para responder los cuestionamientos y la hipótesis con la finalidad de satisfacer alguna de las metas u objetivos de la investigación social (Ragin y Amoroso, 2010).

“Los investigadores sociales parten de poder explicar hechos, comportamiento de las personas, circunstancias culturales y fenómenos sociales entre otros. Entre los métodos para lograrlo, están los de enfoque cuantitativo y los de enfoque cualitativo. Los primeros sugieren explicar la realidad de las cosas transformando los resultados en números, mientras que para los métodos cualitativos, la realidad se explica mediante un proceso interpretativo” (Punch, 2005:63).

El método de recopilación de datos, ya sea cuantitativo o cualitativo, depende del tipo de información que se necesita, para quién es, y cómo se va a usar esa información. No existe una definición única de la investigación cualitativa, y los diversos autores la describen por las características que presenta, o las herramientas que utiliza. Marsh y Furlong (2002) mencionan que la investigación cualitativa es aquella que conlleva procesos inductivos, generativos, y constructivos. Punch (2005) argumenta que lo cualitativo de la investigación

consiste en la inserción dinámica en los contextos de interés, descripción de prácticas y acciones, identificación del sentido y los significados y planteamientos ético-políticos.

3.1.1 Estudio de caso

Según Sampieri (2006) los estudios de caso son aquellos que, independientemente de los procesos que sigan, ya sean cualitativos, cuantitativos o mixtos, analizan a profundidad una unidad, con la finalidad de responder al planteamiento del problema. De acuerdo con Punch (2005) y Tarrés, (2001) este estudio tiene como objetivo observar el caso en su entorno natural, reconociendo su complejidad y su contexto.

Se define como caso aquello que ocurre en un contexto limitado y puede ser estudiado para un individuo, función, pequeño grupo, política o proceso. Otro autor que complementa la definición y alcance de este tipo de estudios es Patton (2001), quien expresa que los estudios de caso bien contruidos son holísticos y sensibles al contexto. Los estudios de caso pueden ser individuales, grupales, acerca de vecindarios, organizaciones y programas, o cualquier cosa que pueda ser definida como una unidad, algo específico, un sistema único y acotado.

En esta investigación se utilizó el estudio de caso para profundizar en el objeto de estudio, y dar respuesta a la pregunta planteada. En este trabajo se utilizaron métodos de investigación cualitativa¹, ya que se buscaba comprender cómo se desarrolló e implementó un programa público, es decir, comprender la particularidad del caso, y conocer cómo funcionan todas las partes que lo componen, ya que intervienen diferentes actores tanto del orden gubernamental como social, y a partir de ello fundamentar la importancia que tienen los enfoques de la gestión para fortalecer la zona costera de Tijuana.

Otra razón por la cual se eligió este tipo de investigación, fue para explorar a través de las personas involucradas, la implementación y forma organizativa del PPL y su parte operativa, es decir el CPLTJ. El aporte de esta fuente de información permitirá abrir nuevos caminos y

¹ Características de la investigación cualitativa según Hudelson (1994:2): a) se enfoca en estudiar y analizar la información requerida a partir de la percepción de los que son estudiados, b) provee de una visión holística de lo que se estudia, c) se basa en estrategias flexibles y adaptables (se pueden reformular hipótesis y preguntas a partir de los datos encontrados).

plantear escenarios futuros en la gestión costera para Tijuana, en el entendido que los enfoques de gestión orientan y conducen el desarrollo de las políticas, programas y acciones a desarrollar.

Es importante resaltar que integrar elementos de gestión así como prever oportunamente cambios asociados puede fortalecer el CPLTJ y explorar las oportunidades para la zona costera de Tijuana.

3.2 Obtención de información

La información se obtuvo de dos fuentes: análisis y revisión documental y entrevistas semi-estructuradas. La revisión documental contempló además de lo presentado en el cuadro 3.1, libros, tesis, manuales, e información en portales de internet referente al tema de investigación.

3.2.1 Revisión y análisis documental

El análisis documental se realizó mediante primeras lecturas exploratorias, seguido por selectivas (García, 1990) orientándose a tener una visión más amplia sobre la implementación del PPL a través del CPLTJ. Se utilizaron documentos e información que describieran este suceso, los cuales permitieron contar con elementos básicos para el análisis. La revisión de documentos incluye algunas fuentes desde su implementación y otras de actualidad.

A continuación se enlistan los documentos que fueron consultados, que incluyen información tanto a nivel federal como a nivel local.

Cuadro 3.1. Documentos seleccionados

Documentos Federales	Documentos locales/municipales
Convenio de coordinación y colaboración	Acta de instalación en 2004 del Comité de

interinstitucional (2007).	Playas Limpias de Tijuana
Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias de México (2010)	Programa de gestión del Comité de Playas Limpias de Tijuana 2011
	Minutas del comité de Playas Limpias de Tijuana del 2004 a 2011
	Acta de reinstalación 2011 del Comité de Playas Limpias de Tijuana

Elaboración propia de acuerdo a la información consultada.

3.2.2 Selección de informantes

El tipo de muestreo seleccionado fue el de caso típico. De acuerdo a lo planteado por Sampieri, Fernández y Baptista (2003) este muestreo se define por elegir a los informantes que poseen información sobre la situación a analizar o estudiar, no son representativos de la población, sin embargo por el conocimiento que poseen se eligen de acuerdo al planteamiento del problema. De acuerdo a lo citado, en este caso de investigación se utiliza este muestreo ya que los informantes conocen la situación y problemática de la zona costera y en particular conocen sobre la instalación del PPL y el CPLTJ.

Se incluyó informantes de dos sectores: gubernamental y social. Los informantes del sector gubernamental incluyeron los tres niveles de gobierno, en el cuadro 3.2 se enlistan los departamentos en que se desempeñaban los informantes, y del sector social, específicamente se entrevistaron a personas que participaban en dos asociaciones civiles.

A partir de la información encontrada en el acta de instalación del CPLTJ, se identificaron las dependencias involucradas en dicho acontecimiento, con la intención de que los titulares o representantes pudieran dar a conocer su experiencia.

El CPLTJ fue reinstalado recientemente, y a partir de esa reinstalación surgió una lista de participantes con responsabilidades en la costa, misma que amplió la gama de participantes, algunos de ellos con bastante experiencia en el tema de gestión costera, y otros que han enfrentado el proceso de implementación y logrado avances sobre las acciones en la costa. Entre otros criterios que se consideraron para seleccionar a los informantes estuvieron: 1) informantes de los tres niveles de gobierno, 2) que tuvieran relación con la implementación del programa 3) que hubieran participado o tuvieran experiencia en la protección y conservación de la playa.

Cuadro 2.1 Informantes seleccionados

Informantes seleccionados para entrevista de acuerdo a sector		
Nivel de gobierno	Departamento	Dependencia
Federal	Planeación y Política Ambiental	SEMARNAT
	Evidencia y Manejo de Riesgo Sanitario	COFEPRIS
	Coordinación de Atención a Emergencias y Consejos de Cuenca	CONAGUA
	Calidad del agua	
	Coordinación del Programa de Conservación de Playas Limpias	ZOFEMAT
Estatal	Departamento de agua residual	CESPT
	Secretaría de Turismo del Estado	SECTURE
	Departamento de proyectos estratégicos	
	Planeación ambiental	SPA
Municipal	Subdirección de protección ambiental	DPA
	Departamento de regulación	

	ambiental	
SOCIAL	Organización de la sociedad civil (OSC)	PFEA

Para algunos actores les fue fácil entablar una conversación y aportar más información sobre los problemas de la zona costera de Tijuana e implementación del PPL, mientras que otros sólo se limitaban a contestar las preguntas aplicadas.

Por otra parte, cabe resaltar que se entrevistó a Virginia Hernández, gerente operativo del CPL-Huatulco (un caso de éxito que se explicará más adelante). El propósito de este estudio no es comparativo, sin embargo es importante reconocer que su organización y modelo de gestión son un ejemplo para las costas mexicanas. En este caso para Tijuana se llevó a cabo un ejercicio de contraste basado en las experiencias de estos dos comités. En el capítulo de resultados se abordan los detalles.

3.2.3 Entrevistas semi-estructuradas

La entrevista es el método cualitativo de recolección de datos más utilizado en las ciencias sociales, y consiste en obtener información por medio de una serie de preguntas sobre el tema que permite entrar en la perspectiva de otra persona (Patton, 2001).

Las modalidades de la entrevista son cuatro: 1) estructuradas, 2) no estructuradas, 3) semi-estructuradas y 4) grupales (Punch 2005). Para esta investigación se seleccionó a la entrevista semi-estructurada, por ser un punto intermedio entre la 1) y 2), donde se estructuran las preguntas principales, manteniendo al entrevistador en una posición abierta al recibir información adicional (que no haya previsto). Se consideró además por ser lo suficientemente flexible como para redirigir la entrevista en caso de que el entrevistado se desvíe de la temática. Este tipo de entrevista permite la incorporación de otras variables no contempladas por el investigador, pero sí mencionadas por el entrevistado (Hudelson, 1994).

La guía de entrevista (ver anexos) fue aplicada con las mismas preguntas para todos los actores gubernamentales, cabe mencionar que por la característica de ser semi-estructuradas hubieron preguntas que no estaban previstas, lo que permitió enriquecer e interactuar como una conversación más fluida, donde surgieron temas nuevos. Además, se orientó a identificar puntos importantes acerca del PPL, como por ejemplo: si los entrevistados conocían el PPL, es decir si lo habían tenido físicamente como documento, el conocer los métodos de evaluación y bajo que elementos se estructuró. El diseño de tal guión aportó información valiosa pues la percepción de los actores frente la implementación del PPL permitió abordar más detalles del mismo e incluso generar inquietud por el documento.

El orden y modo de preguntar varió según la recepción del actor, aceptación a ser entrevistado y el tiempo que disponían para la entrevista. Las dimensiones consideradas (ver Figura 3.2) fueron tres, mismas que permitieron delimitar la investigación y enmarcar la guía de entrevista.



Figura 3.1. Dimensiones generales en las que se aborda el objeto de estudio
Elaboración propia.

Todas las entrevistas fueron realizadas por la investigadora, siendo un total de doce, y teniendo una duración promedio de setenta minutos. Las entrevistas fueron grabadas con previa autorización, registrándose apuntes durante la aplicación de las mismas, y a petición de los informantes algunos solicitaron su anonimato. Las preguntas estaban orientadas en una sección a conocer si el Programa existía de forma física, es decir si había algún documento oficial publicado, que a parte de la información en los portales pudieran enriquecer y detallar como se diseñó tal programa (anexo i). En la segunda parte se hicieron preguntas para conocer su percepción en cuanto a las problemáticas de gestión, ambientales, y políticas, resaltando si entre las dependencias involucradas existían elementos de gestión como

cooperación, coordinación, liderazgo, y si compartían la misma visión de proteger, conservar y disminuir la contaminación en la zona costera de Tijuana.

De manera particular las preguntas aplicadas para el informante de la sociedad organizada incluían las tres etapas diseñadas en el guión de entrevista a reserva de cambiar un poco las preguntas, puesto que se consideró que por ser de la sociedad su percepción ante el tema sería distinta. Aunado a esta recopilación y obtención de información, se procedió a formar categorías e incluir conceptos y etiquetas, para su posterior análisis. En el capítulo cuatro se presentan los resultados y en anexos se muestran las categorías encontradas y las relaciones entre códigos.

3.3 Análisis y reconstrucción de información

3.3.1 Aproximación al análisis de información

Para el análisis se utilizó el método de comparaciones constantes de la Teoría fundamentada (TF) o *grounded theory* (Starks y Brown, 2007). Este método, tal como lo describe Punch (2005), permite crear a partir de los datos una aproximación a la teoría o generar teoría, es decir, que la teoría se desarrollará por inducción a partir de datos.

Como cualquier otro método cualitativo, la TF brinda entendimiento de la realidad sobre lo estudiado, a través de los datos proporciona una comprensión alternativa sobre experiencias, procesos, fenómenos de la naturaleza. Además, particularmente se inicia con una pregunta general como: ¿qué es lo que pasa aquí?, ¿qué es lo que sucede? (De la Cuesta, 2006). Chamaz (1990) comenta que la TF permite contextualizar el tema de estudio, desvelar interacciones, construcciones que se hacen sobre una actividad. Es otra forma de explicar la realidad, apoyada en la comprensión de interacciones para mejorar las alternativas vigentes de lo que se desee.

La obtención y análisis de datos ocurre simultáneamente, se van generando códigos, e identificándose información valiosa, misma que se puede ampliar o incidir, siendo un proceso que explora la posibilidad de abrir nuevas direcciones en la recogida de información, consiguiendo modificar el estilo de entrevista e informantes (Cuñat, 2007).

Los pasos de la teoría fundamentada incluyen: codificación abierta, axial y estado relacional. La codificación abierta es el proceso analítico a través del cual se identifican los conceptos y sus propiedades y dimensiones que se descubren en los datos. En la codificación axial se relacionan categorías con sus subcategorías, y se denomina así porque la codificación ocurre alrededor del eje de la categoría, vinculando las categorías del nivel de las propiedades y dimensiones. Las propiedades, son porciones de información que representan conceptos, y características, en tanto que las dimensiones son las temáticas o áreas en las que se encuentran los conceptos (Starks y Brown, 2007).

Finalmente, cada porción de información va indicando las diferentes propiedades de los conceptos, se selecciona un nombre que represente a toda esta porción de información y se le llama categoría. Estas categorías permiten reducir los temas que son importantes para el estudio, se agrupan se organizan y se analiza la relación entre ellas.

Una de las herramientas técnicas que se utilizó fue el software ATLAS. ti 6.2.15 GmbH (Atlas. ti, 2012) que es un conjunto de herramientas para el análisis cualitativo de datos textuales como gráficos, audio y video. Esta herramienta ayudó a organizar, reagrupar y administrar la información recabada en las entrevistas.

La información obtenida se integró en esquemas que representan las categorías elaboradas, así como las etiquetas y conceptos encontrados, con la finalidad de agrupar y condensar toda la información recabada de las entrevistas (ver Anexos).

CAPÍTULO IV. RESULTADOS: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA PLAYAS LIMPIAS, Y EL COMITÉ DE PLAYAS LIMPIAS DE TIJUANA

En este apartado se presentan los resultados del análisis de la implementación del PPL en la zona costera de Tijuana, se menciona sobre el liderazgo que se lleva a cabo, la participación de los actores, la percepción de los mismos a través de las entrevistas y de su conocimiento ganado con la experiencia. Las entrevistas y la revisión documental informan acerca de los problemas que enfrenta la zona costera de Tijuana, y cómo el PPL a través de su Comité Local se ha enfrentado a atender estas problemáticas. Para tal fin, se dividió el capítulo en cuatro secciones.

En la primer parte se presenta la información obtenida describen como se constituyó la organización que sigue, la coordinación intergubernamental y el contexto en el que se desarrolla el PPL, igualmente se lleva a cabo el punto anterior para un comité de playas limpias en general, por último se presenta este mismo orden de descripción para el CPLTJ.

La segunda parte, presenta el resultado obtenido referente a la situación y problemática en la zona costera de Tijuana desde la opinión de los actores entrevistados que tienen relación con la organización y operación del CPLTJ.

La tercera parte del capítulo tiene la finalidad de presentar la opinión de los actores involucrados en cuanto al funcionamiento del CPLTJ, las debilidades y retos que ellos consideran desde su instalación hasta la fecha. Así mismo, se muestran los resultados obtenidos de las entrevistas acerca del tema.

En la cuarta sección se expone si el CPLTJ muestra elementos de GE y de GIZC. Para ilustrarlo, se contrastan las características en materia de gestión el CPLTJ con el CPL-Huatulco. Finalmente se muestran algunas reflexiones sobre la importancia de los modelos ya citados y la situación futura el PPL y CPLTJ.

4. 1 Estructura y Organización del PPL y CPLTJ

4.1.1 Constitución del PPL

En el año 2003, después de un análisis sobre los índices de contaminación en ciertos destinos turísticos del país y a raíz de la problemática derivada de éstos publicados a nivel nacional, los secretarios de Turismo, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, representantes de la Secretaria de Marina y de BANOBRAS, el Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios y la Presidencia en Políticas Públicas se reunieron para presentar el Programa Playas Limpias (PPL) y proponer la creación del Consejo Nacional de Playas. Tras esta reunión, el Director General de la CONAGUA emitió un oficio para enterar al Lic. Vicente Fox Quesada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de ese momento, donde se presentó oficialmente la instalación del PPL, en ese año (Acta e instalación de Tijuana, 2004).

El PPL es un programa ambiental, que reconoce la coordinación intergubernamental y está integrado por diversas instancias del gobierno federal mexicano relacionadas con el medio ambiente, salud y turismo, mismas que formaron un Grupo Interinstitucional (GI) para aplicar una estrategia conjunta con enfoques técnicos y administrativos innovadores, para promover acciones orientadas a la protección y conservación de ecosistemas costeros y el cuidado de la salud pública.

El objetivo principal es promover el saneamiento de las playas, cuencas, barrancas, ríos y arroyos, la prevención y corrección de la contaminación con la finalidad de proteger y preservar las playas del país, de igual manera elevar la calidad y nivel de vida de la población local y el turismo, respetando la ecología nativa de las playas. El PPL se concibió como integral, y consideró la coordinación interinstitucional para alcanzar sus objetivos e impactos sociales, con la participación de varias dependencias. Para cumplir su objetivo, se acordó trabajar sobre las siguientes acciones:

- Organización.
- Saneamiento.
- Monitoreo.

- Normatividad.
- Investigación.
- Recurrencia de recursos.
- Evaluación e intercambio de experiencias.

El desarrollo del programa consistió en la implementación de un sistema nacional de monitoreo bacteriológico, que inició con 13 destinos turísticos y 138 playas en 10 entidades federativas, con el propósito de mantener informados a los usuarios de las playas mexicanas y proteger su salud. Como resultado de esa primera etapa de coordinación y esfuerzos, se obtuvo un panorama general de la situación de las playas en México, y se iniciaron planes de colaboración con los gobiernos estatales y municipales (CONAGUA, 2010). Los resultados de ese monitoreo permitieron tomar decisiones en cuanto a los sitios y conocer bajo qué condiciones se encontraban.

4.1.2 Organización

El PPL está integrado por el Comité Interinstitucional Playas Limpias (CIP) los Consejos de cuenca (CC) de las Entidades Federativas y los Comités Playas Limpias (CPL). Cada uno está conformado de tal manera que las secretarías, comisiones y procuraduría que lo constituyen sumen esfuerzos y se coordinen para llevar a cabo los objetivos planteados. Los participantes del CIP son:

La secretarías de: Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Marina (SEMAR), Turismo (SECTUR), Salud (SS), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

En el marco de la “Alianza por un México Sano”, este CIP firma un convenio de coordinación y colaboración institucional entre las secretarías ya mencionadas (en la siguiente sección, se describen algunas de las coordinaciones expuestas en el convenio) para encaminar sus tareas y dar seguimiento a programas de saneamiento, instalación, organización y operación de los CPL, la planeación de los encuentros nacionales Playas

Limpias, y monitoreo de las aguas marinas, así como la elaboración de estudios de investigación (CONAGUA, 2011).

Los CC son las instancias de coordinación y concertación entre los tres niveles de gobierno y usuarios del agua, se integran por el Director general de la CONAGUA, los titulares de los Gobiernos Estatales, representantes de usuarios en los ámbitos de uso e invitados sin voz ni voto como la sociedad, presidentes municipales, organizaciones y entidades diversas públicas o privadas.

Los CPL, están conformados por representantes de dependencias y entidades de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, sociedad organizada representada por asociaciones civiles y sector académico, iniciativa privada y usuarios de aguas nacionales en el ámbito territorial de cada Comité.

4.1.3 Saneamiento

Del saneamiento, se han puesto en marcha programas por parte de la CONAGUA, para mejora de infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Programa de Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA), para localidades mayores de 50,000 habitantes.

- Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).
- Fondo Concursable para Tratamiento de Aguas Residuales, en localidades mayores de 2,500 habitantes.
- Programa de Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS) para localidades menores de 2, 500 habitantes.
- Programa Agua Limpia (PAL) para apoyar la desinfección del agua en general. Programas de Devolución de Derechos (PRODDER).

Dichos programas incluyen la construcción de obras nuevas, así como la rehabilitación y mantenimiento. Entre las acciones que destacan de esta línea de acción, se tienen las primeras etapas de construcción, ampliación y rehabilitación de plantas de tratamiento de aguas

residuales en los estados de Campeche, Durango, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz, aplicados en la ampliación de la infraestructura de tratamiento de aguas residuales en 1, 974.5 litros por segundo (lps) y mejorar en 3, 111 lps. En lo relativo a la operación y mantenimiento se otorgaron apoyos a los estados de: Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, para el tratamiento de 191.9 millones de metros cúbicos de agua residual.

Esta línea de acción hace referencia a las acciones concretas desde el servicio, desinfección y tratamiento de agua. CONAGUA es la autoridad que se ha encargado de impulsar esta acción para todos los estados costeros de México. Sin embargo aquellos que no lo son de igual manera reciben apoyo en la operación y mantenimiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales como: Chihuahua, Coahuila Nuevo León, Durango, Morelos, Querétaro y Tlaxcala, por contar con recursos hídricos (COANGUA, 2010).

4.1.4 Monitoreo

Con el fin de determinar la calidad del agua de mar, se ha puesto en marcha un sistema de monitoreo de playas en 17 estados mexicanos, que hasta 2009 incluía 237 playas y 50 destinos turísticos. Esta acción coordinada involucró a SEMARNAT, SEMAR Y SECTUR. Sin embargo es en la de SS a través de la COFEPRIS, que se realiza esta acción, pues el objetivo es proteger la salud de la población usuaria.

Para dicha acción se han establecido ciertos lineamientos¹ y criterios de calidad de agua de mar para uso recreativo (ver Cuadro 4.3), con un enfoque adaptativo de estudios evaluados por la Organización Mundial de la Salud, en cuanto a calidad bacteriológica se refiere

La calidad de agua para uso recreativo en centros turísticos es un factor primordial para garantizar la protección de la salud de los usuarios, estudios en agua marina y playas indican

¹ Los criterios de clasificación de playas se establecen de acuerdo a los niveles de enterococos presentes en el agua, el procedimiento de muestreo y el método de prueba para determinar este indicador en agua de mar. Estos lineamientos son aplicables a zonas recreativas de playa en la República Mexicana que de acuerdo a su afluencia turística requieran vigilancia de la calidad del agua (COFEPRIS, 2010).

que las enfermedades de las mucosas, de la piel y digestivas asociadas con los bañistas están directamente relacionadas con los niveles de contaminación fecal².

Cuadro 4.1 Clasificación de playa de acuerdo a la concentración bacteriológica.

Clasificación de playas de acuerdo a los criterios de salud	
NMP/Enterococos 100 ml	Clasificación para uso recreativo
de 0 a 200	Apta
mayor de 200	No apta

Fuente: COFEPRIS, 2010

Por su parte SEMARNAT instaló en el año 2008 el Sistema de monitoreo de calidad del agua en playas prioritarias³, (SISPLAYAS) con el propósito de garantizar que los usuarios cuenten con información confiable y oportuna sobre la calidad del agua de las playas turísticas prioritarias del país, las playas que se encuentran en esta categoría pertenecen a seis estados: Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Nayarit y Veracruz.

Este sistema inició con un grupo de 21 playas, consideradas prioritarias, y en el año 2009 ya se contaba con un total de 40 playas prioritarias de 10 destinos turísticos (El SISPLAYAS) no sustituye al monitoreo que, desde 2003, realiza la COFEPRIS, cuyos resultados conforman el Sistema Nacional de Información sobre la Calidad del Agua en Playas Mexicanas.

Los parámetros de calidad utilizados en el SISPLAYAS toman en cuenta, por una parte, un límite inferior denominado como “Límite Sustentable” (100 enterococos por cada 100

² El indicador bacteriológico más eficiente para evaluar la calidad de agua de mar para uso recreativo de contacto primario son los enterococos fecales, dado que resiste a las condiciones del agua de mar. Es un subgrupo de los estreptococos fecales y son diferenciados de otros estreptococos por su habilidad para crecer en 6.5 % de cloruro de sodio, pH de 9.6 y entre 10 y 45 °C.

³ Se ha considerado que una playa es prioritaria para el monitoreo dentro del Sistema de Monitoreo de Calidad del Agua en Playas Prioritarias de la SEMARNAT cuando su registro histórico muestra que ha presentado 4 o más incidentes de riesgo sanitario desde el inicio del Sistema Nacional de Información sobre la Calidad del Agua en Playas Mexicanas del Programa Integral de Playas Limpias, PROPLAYAS en el 2003. En el PROPLAYAS se registra un incidente de riesgo sanitario cuando una playa presenta un número de enterococos por 100 mililitros igual o mayor a 500 (SEMARNAT, 2010). Solo para aclarar, el máximo permisible actualmente es de acuerdo al cuadro 4.3.

mililitros) que se basa en el límite máximo permitido en la Norma Mexicana para la Certificación de playas (NMX-AA-120-SCFI-2006, "Requisitos y especificaciones de sustentabilidad de calidad de playas") y por el otro, el límite máximo denominado "Riesgo Sanitario" (igual o mayor de 200 enterococos por cada 100 mililitros) que considera los riesgos de contraer enfermedades como las gastrointestinales (5 a 10 por ciento) o respiratorias, según lo estipulado por la Organización Mundial de la Salud (SEMARNAT, 2010).

4.1.5 Normatividad

De la información recabada, la parte normativa no se encuentra dentro del listado de acciones específicas que muestra la CONAGUA en su portal, tampoco en aquellas instancias que participan por medio del convenio de coordinación en este programa a nivel nacional. Sin embargo se consideran las siguientes leyes, normas y reglamento como base sólida para su operatividad.

- Ley de Aguas Nacionales (LAN) y su reglamento

Normas Oficiales Mexicanas que establecen los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales:

- NOM-001-ECOL-1996
- NOM-001-SEMARNAT-1996

Certificación de playas de recreación y conservación aunque es de carácter voluntario (Popoca, 2006).

- NMX-AA-120-SCFI-2006

Las autoridades de salud por su parte indican en su portal las siguientes normas y lineamientos.

- Manual de organización y operación de los comités de playas limpias de México
- Lineamientos para determinar la calidad de agua de mar para uso recreativo de contacto primario.

La LAN, establece a los Consejos de Cuenca como órganos colegiados de integración mixta, que serán instancias de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría entre la CONAGUA y los tres órdenes de gobierno; y de concertación, entre estos y los representantes de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad. Así mismo, establece que estos órganos colegiados habrán de perfeccionarse para incorporar la participación adicional a la actual, de representantes de las dependencias federales, de los municipios y de la sociedad.

También adiciona al Consejo cuatro órganos funcionales: el Comité Directivo, la Comisión de Operación y Vigilancia, la Asamblea de Usuarios y una Gerencia Operativa (CONAGUA, 2005). Por otra parte la misma Ley señala, que los Consejos de Cuenca para el ejercicio de sus funciones se auxiliarán de Comisiones de Cuenca, Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS) entre otros, este último enunciado se refiere a los Comités de Playas Limpias mexicanos (se detallan en 4.2).

4.1.6 Investigación

La investigación vinculada con una política de desarrollo es fundamental, porque permite articular las prioridades de investigación con la necesidad de fortalecer los nichos de oportunidad. En este sentido CONAGUA y el CONACYT crearon el Fondo Sectorial de Investigación y Desarrollo sobre el Agua, cuyo propósito es establecer las bases de coordinación para el manejo de un Fideicomiso que apoye la investigación científica y tecnológica. Este Fondo proporciona recursos para fomentar la generación de información sobre la dinámica de la zona costera a nivel nacional, la calidad del agua costera, clasificación de playas, evaluación del riesgo sanitario en playas, y pronósticos de la calidad del agua en playas a la vez que apoya al campo de la investigación en México.

CONAGUA (2010) hace referencia de esta medida de coordinación donde se obtienen mutuos beneficios: 1) de investigación y 2) generación de información, sin embargo se desconoce si éste apoyo lo han solicitado todos los estados costeros mexicanos.

Hasta lo publicado en el portal de CONAGUA son los años 2004, 2005, 2006 2007 2009 que muestran estudios sobre evaluación, diagnóstico dinámica y clasificación de varias zonas costeras mexicanas. En este marco, cabe preguntarse, si estos estudios han fortalecido a los CPL pertenecientes a las zonas costeras para las que fue solicitado dicho fondo, y en qué medida se suman para evaluar si el PPL está cumpliendo con su objetivo a través de los comités ya instalados.

4.1.7 Recurrencia de recursos

Para esta línea de acción, el PPL cuenta con un Fondo para el Ordenamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre. Es a través del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que se genera este fondo, el cual se conforma del cobro de derechos por el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre.

Según lo mencionado por CONAGUA (2010) El 30 por ciento de lo recaudado se dirige a actividades de mantenimiento, vigilancia, limpieza, restauración, delimitación y ordenamiento, entre otros, de la zona federal marítimo terrestre. Algunas de las acciones que se realizan con estos fondos son:

- Conservación de especies de tortugas marinas.
- Limpieza de playas y adquisición de equipamiento para tal fin.
- Apoyo para la formalización de comités locales de playas limpias y el establecimiento de laboratorios para verificar la calidad del agua.
- Apoyo para la disposición de residuos sólidos y líquidos.
- Ordenamiento y zonificación de usos de la zona federal marítimo terrestre.
- Inspección y vigilancia

Además que se cuenta con un apoyo operativo para los Comités de Playas Limpias. Esto es, que la CONAGUA promueve acciones orientadas a consolidar a los Órganos Auxiliares, para lo cual desarrolla un Proyecto de Apoyo Operativo que les facilite el logro de sus objetivos.

Este apoyo operativo se procura mediante la instalación de una Gerencia Operativa⁴, la cual es una oficina de apoyo permanente a los Órganos Auxiliares (como los comités de Playas Limpias) con funciones de carácter técnico, administrativo y jurídico. Entre las ventajas que reporta, está el desarrollar y proponer el proyecto de Programa de Gestión que contiene las prioridades y las acciones que impulsará el Comité, diseñar y proponer métodos de difusión de las actividades emprendidas, gestionar la concurrencia de recursos que, fluyan directamente o a través de los programas institucionales o de otras fuentes para avanzar en el cumplimiento de su programa de gestión y/o en la certificación de alguna playa. Como ejemplo de lo antes descrito se tiene a la Gerencia Operativa del CPL-Huatulco, única mencionada en el portal de la CONAGUA (2010).

Lo antes citado lleva a plantear otra pregunta, como bien se mencionó en párrafos anteriores los consejos de cuenca cuentan con órganos funcionales, entre ellos la Gerencia operativa ¿Por qué solo se indica la de Huatulco?, tal vez no exista una respuesta puntual a esta interrogante por el momento, y no es parte de los objetivos de la tesis, sin embargo resulta interesante resaltar este hecho de que todo Consejo de Cuenca puede solicitar este apoyo permanente con el fin de presentar esquemas de organización que promuevan los elementos de la GIZC y GE ya mencionados en el capítulo II.

4.1.8 Evaluación e intercambio de experiencias

Se han celebrado seis encuentros nacionales de Playas Limpias, cuyos objetivos han sido el dar a conocer los resultados de las acciones y aportaciones que los CPL, Secretarías y Órganos desconcentrados presentan anualmente, en los que se resaltan los avances y logros obtenidos. Se incentiva a los participantes del Programa mostrando resultados alentadores obtenidos en materia de saneamiento, investigación, educación ambiental, entre otros. A la vez, los presentes tienen la libertad de proponer nuevos esquemas a fin de ir mejorando y fortaleciendo el PPL, y se logra el intercambio de experiencias exitosas para que todas las playas de México logren el cumplimiento de calidad establecido..

⁴ Cabe señalar, que esta oficina funciona con recursos de carácter Federal y del Gobierno del Estado o del municipio que corresponda. La finalidad de la gerencia es contar con personas exclusivamente dedicadas a la atención de las acciones vinculadas con su objetivo (CONAGUA, 2010)

Con lo antes citado y por la información encontrada sobre estos encuentros nacionales, no queda claro si al llevarlos a cabo se cumple algún propósito de medición en específico, además de intercambiar ideas y mostrar cómo los comités gestionan sus costas no se menciona si estos encuentros son considerados como evaluación que demuestren si el PPL está cumpliendo su objetivo central. La finalidad de esta convocatoria nacional es para mejorar y fortalecer al PPL a través de los comités a nivel nacional es deseable se consideren esquemas de evaluación y no solo se intercambie información. en este sentido se abren la siguiente pregunta; ¿Sí el intercambio de experiencias entre los comités de playas han promovido mejoras al PPL , se puede considerar este intercambio como base para el rediseño o retroalimentación de esta acción como PPL?.

Las acciones que se enlistaron anteriormente consolidan la ejecución del PPL. Además, en materia fiscal se dirigen acciones para promover vigilancia, limpieza, restauración, delimitación y ordenamiento, entre otros. A través del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal se genera el Fondo para el Ordenamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, mismo que se conforma del cobro de derechos por el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre donde el 30 por ciento de lo recaudado se dirige a la promoción de las acciones descritas arriba (CONAGUA, 2010).

4.1.9 Actividades de las diferentes instituciones

Como se ha mencionado, las diversas instancias del Gobierno Federal mexicano relacionadas con el medio ambiente, salud y turismo, decidieron formar un Grupo Interinstitucional para aplicar una estrategia conjunta con enfoques técnicos y administrativos innovadores, para promover acciones orientadas a la protección y conservación de ecosistemas costeros y el cuidado de la salud pública a través de la evaluación de las condiciones sanitarias de las playas del país.

A través del convenio de coordinación celebrado en el año 2007, las secretarías SEMARNAT, SS, SEMAR,SECTUR, CONAGUA, COFEPRIS Y PROFEPA establecen la coordinación y colaboración interinstitucional en materia de protección, prevención de la contaminación y saneamiento integral y aprovechamiento y desarrollo sustentable de las

playas de los destinos turísticos de México, con el objetivo de mejorar el nivel de vida de la población local y del turismo para preservar el medio ambiente (Convenio de coordinación, 2007).

La coordinación de estas autoridades se menciona en dicho convenio y van en el sentido de crear y aplicar estrategias de investigación y seguimiento conjuntamente entre las dependencias competentes para prevenir la contaminación en las playas del país. Algunas de sus atribuciones y esfuerzos se enlistan a continuación.

La COFEPRIS, siguiendo los lineamientos emitidos por la Secretaría de Salud y en coordinación con ésta, realiza los muestreos y análisis del agua en cada uno de los 17 estados costeros, además de identificar, evaluar, regular fomentar y difundir las condiciones y requisitos para la prevención y manejo de riesgos sanitarios.

La CONAGUA está encargada de administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, aguas de propiedad nacional y zonas federales, entre otras, y de establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales. Realiza acciones a través de programas para el mejoramiento de la eficiencia y de infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Promueve también acciones orientadas a consolidar a los Órganos Auxiliares, para lo cual desarrolla un Proyecto de Apoyo Operativo que les facilite el logro de sus objetivos.

La CONAGUA y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), mantienen un convenio de colaboración a través de la cual se generan estudios que brinden soluciones a las principales problemáticas.

La SEMARNAT, fomenta la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, y concreta acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente. Esta dependencia puso en marcha el Sistema de Monitoreo de Calidad del Agua en Playas Prioritarias, SisPlayas, con el propósito de garantizar que los usuarios cuenten con información confiable

y oportuna sobre la calidad del agua de las playas turísticas prioritarias del país a demás de promover la calidad ambiental, sanitaria, de seguridad y servicios de las playas en México con la finalidad de invitar al proceso de certificación de playas en dos categorías 1) uso recreativo y 2) prioritaria para la conservación (SEMARNAT, 2011).

La SEMAR, dentro de sus atribuciones, corresponde a esta dependencia intervenir en la prevención y control de la contaminación marítima, así como vigilar y proteger el medio ambiente marino, ejercer jurisdicción naval militar en nombre de la federación en el mar territorial.

La SECTUR, dentro de sus objetivos, esta dependencia impulsa la actividad turística a fin de elevar el de nivel de vida, económico, social y cultural de los habitantes en entidades federativas y municipios con afluencia turística y propiciar los mecanismos para la participación del sector privado y social.

PROFEPA, órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT que se le otorgan facultades para establecer vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental (Convenio, 2007).

Entre sus atribuciones se mencionan salvaguardar los intereses de la población en materia ambiental, incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental a fin de contribuir al desarrollo sustentable y hacer cumplir las leyes (PROFEPA, 2011).

4.2 Estructura y organización de un Comité de Playas Limpias

A fin de que las acciones y coordinaciones pudieran integrarse en todos los niveles de gobierno, a iniciativa del CIP según lo expuesto por Convenio de Coordinación (2007) se promovió la instalación de Comités Locales de Playas Limpias, cuyo objetivo principal es ejecutar las acciones de vigilancia del cumplimiento de los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Playas Limpias.

Los Comités de Playas Limpias, se identifican con las funciones y alcances que actualmente tienen los comités de cuenca; sin embargo, su singularidad reside en la naturaleza de su

misión en cuanto a la protección y resguardo de las playas, sin olvidar, bajo un principio de integralidad, la restauración y conservación de las partes altas de las microcuencas, por lo que se les reconoce como órganos auxiliares de los Consejos de Cuenca

Los Comités de Playas Limpias permiten atender, entre otros, de manera coordinada y concertada, la problemática de las playas seleccionadas en el año 2003 por las Secretarías de Marina, Turismo, Salud y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Esta vinculación funcional es benéfica para ambos órganos colegiados, ya que permite a los Comités de Playas Limpias ejercer las funciones que le concede la Ley de Aguas Nacionales a los Consejos de Cuenca, y a estos, les permite contar con órganos auxiliares que realicen acciones y proyectos en territorios específicos con un alto nivel de representatividad y participación.

Los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares son regulados estructural y funcionalmente por “Las Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca” emitidas por la CNA en el año 2000. En el proceso de perfeccionamiento de los Consejos de Cuenca marcado en la Ley se establece que cada uno de estos órganos colegiados adoptará sus Reglas Generales de Integración, organización y Funcionamiento. En este marco es importante resaltar que en la medida que reconozcan la importancia de sus costas y se muestren sensibles, receptivos para atender los conflictos se avanzara a una gestión de consenso, de cooperación, de liderazgo, es decir, estratégica y que estén dispuestos sobre todo a cambiar la forma de gestión y cumplir con los objetivos del PPL.

Una adopción en general de medidas de operar surgió en el año 2005 con el diseño del Manual de operación⁵ de los comités, que sirve de apoyo para el desarrollo de las acciones

⁵ El Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias de México , elaborado de manera colegiada entre personal de SEMARNAT -ZOFEMATAC, SECTUR, SEMAR, CONAGUA tiene por objeto determinar los lineamientos generales para regular la organización y su funcionamiento, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento establecen y con los criterios generales sustentados por la Comisión Nacional del Agua en materia de Consejos de Cuenca, así como por lo dispuesto en la Ley General de Salud y la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes federales, estatales y municipales aplicables a las aguas y playas de zonas marinas mexicanas en tanto a la conservación y control de su calidad, sin menoscabo de la jurisdicción, asignación o concesión que los pudiera regir, en el ámbito de competencia de las dependencias y entidades participantes. (Manual de Organización, 2010:1)

enfocados a concepto de playas. Las actividades que tienen los CPL, según lo mencionado por la CONAGUA (2011) son:

- Vigilar, a través de los integrantes que lo conforman, el cumplimiento de la normatividad aplicable,
- Delimitar el territorio de las playas a considerar dentro del comité,
- Formular y difundir periódicamente los diagnósticos generales y específicos, y de planes, programas, proyectos y acciones para la gestión integrada de las playas mexicanas.
- Apoyar en la concurrencia de recursos técnicos, humanos, financieros, materiales y tecnológicos, requeridos para la ejecución de los programas de trabajo”.

El objetivo principal del los CPL según el Manual de Organización (2010) es promover el saneamiento prevenir y corregir la contaminación proteger y preservar las playas mexicanas, de las cuencas, subcuencas, barrancas, acuíferos y cuerpos receptores respetando la ecología nativa y elevando la calidad y el nivel de vida de la población local y del turismo y la competitividad de las playas.

La participación de los CPL está vinculada directamente con los Consejos de Cuenca o a sus grupos de seguimiento y evaluación, y éstos son los que aprueban, crean y ratifican la disolución de los CPL, además de otorgarles el carácter de órganos auxiliares.

La formalidad de instalación de un CPL se lleva a cabo mediante un acta, donde los interesados en el ámbito de sus competencias participan en acciones y su delimitación territorial queda establecida en dicha acta, previa selección por la información que proporcionen SEMARNAT, las autoridades estatales y municipales, correspondiendo a fijar puntos georreferenciados. No se requiere de ningún protocolo adicional y son cartas únicas de instalación (Manual de Organización, 2010).

En las disposiciones generales que mencionan, las actividades operativas del CPL podrán ser apoyadas mediante recursos aportados por dependencias y entidades, sociedad organizada e iniciativa privada, para lo cual se suscribirán los convenios y anexos técnicos que se

requieran, en los que se especificarán montos, conceptos, responsables y controles (Manual de Organización, 2010).

A nivel nacional los CPL han surgido con el objetivo de mejorar y conservar las playas mediante la protección de la salud de los usuarios, mejora de la calidad ambiental de playas nacionales y elevar los niveles de competitividad de los destinos turísticos mediante la realización de acciones coordinadas de los tres órdenes de gobierno y los sectores privado, social y académico (CONAGUA, 2010).

4.2.1 Integrantes del CPL

Según el capítulo tercero del Manual de organización (2010) un CPL se integra por: un presidente, responsabilidad del Presidente Municipal, un secretario técnico, un tesorero, vocales gubernamentales, federales, estatales y municipales, y vocales usuarios y de la sociedad organizada (ver Figura 4.3). La proporción de representación de los vocales se aprecia en el cuadro 4.4

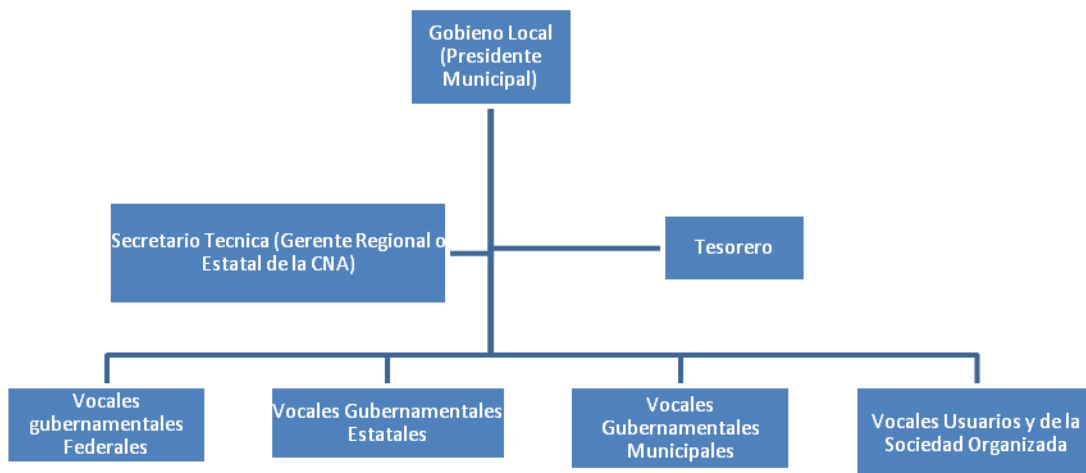


Figura 4.1. Estructura general de un Comité de Playas Limpias.

Fuente: Manual de organización y operación de los comités de playas limpias de México (2005)

Como se puede observar los representantes de un CPL están conformados por dependencias y entidades de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como de representantes de asociaciones y de la iniciativa privada y de los usuarios de aguas nacionales representados por agrupaciones de usuarios en el ámbito territorial de cada Comité (CONAGUA, 2011).

Así mismo, la Ley de aguas nacionales menciona la proporción de vocales que se debe cumplir, con la finalidad de que se vean representados los tres niveles de gobierno y los usuarios del agua (ver Cuadro 4.4).

Cuadro 2.4 Representación de los tres órdenes de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad.

Vocales	Proporción de Representación
Representantes del Gobierno Federal.	los que resulten conforme a la fracción IV del artículo 13 BIS 2
Representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales, conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica.	Cuando más 35%
Representantes de Usuarios en diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales.	Al menos 50%

Fuente: Ley de Aguas Nacionales, 2011
Elaboración propia

El reto de esta estructura es que pueda generar sinergias con el gobierno local para impulsar estratégicamente los fines de los CPL y con ello el desarrollo local costero. A nivel nacional esta estructura se aplica en todas las entidades costeras, que persiguen la gestión de sus costas. Según información de la Gerencia de Consejos de Cuenca, consultada a través del portal de internet de los Consejos de Cuenca (2006) para ese año, había 20 CPL instalados, y la CONAGUA (2011) en su portal de internet hace referencia a un total de 35 CPL instalados

para el año 2008. En el Cuadro 4.5, se enlistan el total de CPL instalados en los 17 estados costeros del país.

Cuadro 4.3. Comités de Playas Limpias instalados a nivel nacional de 2003-2008.

COMITES DE PLAYAS LIMPIAS INSTALADOS DE 2003-2008			
No.	Estado	Año	Ciudad
4	Baja California	2004	Tijuana
			Rosarito
		2005	Ensenada
		2008	San Felipe
6	Baja California Sur	2003	La Paz
			Los Cabos
8		2003	Manzanillo
	Colima	2008	Armeria Tecoman
11	Campeche	2004	Campeche
			Champoton
		2007	Municipio del Carmen
13	Chiapas	2005	Tonalá
			Tapachula
15	Guerrero	2006	Ixtapa-Zihuatanejo
			Acapulco
16	Jalisco Nayarit	2003	Jalisco y Nayarit
17	Michoacán	2005	Lázaro Cárdenas
	Oaxaca	2003	Santa María Huatulco
		2004	Puerto Escondido y Complejo

			lagunar
		2005	Puerto Ángel
		2008	Santa María Colotepec
23	Quintana Roo	2003	Cancun-Riviera Maya
		2007	Costa Maya
25	Sinaloa	2003	Mazatlán
		2006	Bahía de Altata
28	Sonora	2003	Edo de Sonora
		2006	Puerto Peñasco
		2007	Huatabampo
31	Tabasco	2006	Centla
			Paraíso
		2007	Cardenas
33	Tamaulipas	2003	Cuenca del Río Pánuco
		2007	La Pesca, Municipio Soto La Marina
34	Veracruz	2004	Boca del Río
35	Yucatán	2005	Costa Norte del Estado

Fuente: Consejos de cuenca, 2006
Elaboración propia

El papel que juegan los CPL es muy importante para llevar a cabo las acciones descritas en los apartados anteriores, se debe contar con el apoyo de todos los integrantes para fines de los objetivos del PPL.

Cabe resaltar, que el cuadro anterior muestra la información hasta el año 2008. No se encontró información posterior a esa fecha tanto en los portales de COANGUA como en Consejos de Cuenca, lo que refleja ausencia de información referente al total de CPL que actualmente se encuentran operando a nivel nacional.

La conformación de los CPL permite que entre otras tareas se sesione para plantear, analizar y definir lineamientos de carácter general y medidas específicas para los asuntos relacionados con las playas de su delimitación territorial, con la finalidad proponer a las dependencias federales, a gobiernos estatales y/o municipales, su inclusión en los programas que se aprueben, para promover en su caso su ejecución (Manual de organización, 2010).

Con lo descrito en esta sección se muestra un panorama general del PPL, las partes que lo integran, sus antecedentes, su estructura, y el estado actual de los comités que se han instalado. Sin embargo la información disponible es limitada.

4.3 Implementación y organización del CPLTJ.

El CPLTJ, se instaló en una reunión celebrada el 27 de mayo de 2004, quedó oficialmente declarado a través de un acta de instalación y funcionando como órgano auxiliar del consejo de cuenca de Baja California. Los actores involucrados en la instalación del CPLTJ (ver Cuadro 4.6) representaban los tres niveles de gobierno. A pesar de que, como muestra la Figura 4, en el comité debían participar miembros de la sociedad civil, fue hasta su reinstalación que se tomó en cuenta esta participación. La reinstalación citada, será mencionada en la siguiente sección.

El fundamento legal sobre el cual se enmarcó la instalación del CPLTJ, descansa en dos ordenamientos 1) la Ley de Aguas Nacionales y su artículo 14 de donde se hace referencia a que la CONAGUA será quien acredite, promueva y apoye a la organización de los usuarios para la mejora, preservación y control de calidad de agua de mar y 2) el reglamento de dicha Ley en sus artículos 19 y 21 que regula la participación de los usuarios. Quedando así un sustento legal a la integración.

Cuadro 4.4. Listado de dependencias presentes en la instalación del CPLTJ.

Dependencias participantes en la instalación del CPLTJ 2004	
Nivel de gobierno	Dependencia
Municipal	Presidente Municipal

	Dirección de Protección al Ambiente
	Delegación de Playas de Tijuana
Estatal	Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana
	Comisión Estatal del Agua
	Instituto de Servicios de Salud Pública en el Estado
	Dirección de Ecología del Estado
Federal	Comisión Nacional del Agua
	Secretaría de Marina
	Secretaría de Turismo
	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
	Secretaría de Desarrollo Social

Fuente: elaboración propia de acuerdo al acta de instalación (2004).

El acta de instalación del CPLTJ menciona que la CONAGUA, el Gobierno del Estado de Baja California, el Municipio de Tijuana, así como diferentes dependencias del orden Federal, Estatal y Municipal coincidieron en la necesidad de promover la instalación del Comité local de playas limpias, para apoyar en el saneamiento, protección, conservación y preservación de las playas de dicho municipio.

Las tareas asignadas en ese momento, se referían a establecer las condiciones sanitarias de calidad para ofrecer playas limpias y evitar riesgos a la salud, desarrollar un programa de saneamiento que involucrara a las dependencias relacionadas con el turismo, preservación del agua y el ambiente, la pesca y la salud pública y a la sociedad en su conjunto, así como definir y acordar metas e incentivos para avanzar hacia estándares internacionales de playas con calidad ambiental, turística y sanitaria.

Los objetivos y tareas específicas que se asentaron en el acta, aparentemente quedaron en iniciativas. Las sesiones de reunión posterior a la instalación se llevaron a cabo de forma ordinaria al menos 4 veces por año, y las extraordinarias en cada eventualidad o cuando lo convocara el CPLTJ. La revisión de las minutas permite suponer que no todos los pendientes fueron resueltos, pues las reuniones que se sesionaron fueron para atender contingencias y problemáticas del momento y, no se observó un reglamento interno ni plan de trabajo sobre el que se guiaran para atender las situaciones diversas de la zona.

Por otra parte se observó que en ocasiones ciertas dependencias no informaron al CPLTJ sobre las contingencias presentadas, sino que actuaron conforme sus responsabilidades. Del mismo modo se observó que los actores sociales no estaban contemplados en las sesiones, así como los representantes que acudían en modalidad suplente eran diferentes en varias ocasiones. Las incidencias frecuentes fueron las descargas residuales no tratadas, que en varias ocasiones notificaron los medios de comunicación para alertar a la población. Cabe señalar que durante su instalación el comité ha presenciado al menos una vez al año este eventos (Heras, 2005; Notimex, 2006; Pérez, 2007; Mondragón, 2008 y Gómez, 2011).

La forma en la que está organizado el CPLTJ corresponde a lo mencionado al inicio de este capítulo, De acuerdo con lo registrado en las minutas, la falta de comunicación y coordinación entre las dependencias y el incumplimiento de normas, interrumpieron los propósitos establecidos con la instalación del CPLTJ, pues los problemas involucraban a más de una dependencia y en ocasiones los interesados no se encontraban para dar solución.

La falta de coordinación y cooperación entre las instancias gubernamentales, no permitieron impulsar planes o acciones concretas, desde su instalación no se contó con un plan de trabajo que les permitiera fijar el rumbo para conservar, proteger la zona costera, así como prevenir los riesgos a la salud de los usuarios. El actuar para la zona costera se mostró tradicional en su proceso de gestión, es decir, basado en el control y jerarquía, no se presentó interés por parte del gobierno local en incluir propuestas para lograr la mejora de la zona.

4.3.1 Situación y problemática de la playa en Tijuana, vista desde los actores involucrados.

La representante de una organización de la sociedad civil y actores gubernamentales entrevistados, comentaron que la playa de Tijuana es atractiva para vivir y llevar a cabo diferentes actividades además, de ser un recurso importante para la población. Sin embargo, consideran que ciertos factores empeoran las condiciones ambientales de la zona costera.

Entre ellos se encuentran por una parte los eventos naturales como las fuertes lluvias, que han erosionado y provocado derrumbes de infraestructura construida cerca de la playa, y por otra parte los provocados por la sociedad, como las construcciones de fraccionamientos e invasión de terrenos cerca de la costa, la contaminación por descargas de aguas residuales de la ciudad, presencia de basura, y escorrentía de agua de lluvia que lleva contaminantes a la orilla del mar, así como el uso inadecuado de la playa.

Entre lo mencionado por el deterioro y contaminación, los informantes de gobierno expresan que se debe a la falta de conciencia y cultura ciudadana, señalan la poca educación cívica de la población que asiste a la playa, entre otras cosas “[...] la gente no lee los letreros, la gente hace fogatas, tira basura y mete a sus mascotas [...] hacen leña con los letreros y contaminan la playa” (Hombre, ZOFEMATAC)⁶.

La opinión de los informantes de los tres niveles de gobierno y la representante de la organización civil, coinciden en que por ser una playa pública la problemática está interligada es decir, que un problema afecta a todos los actores involucrados. De manera muy breve se presentan los comentarios de los informantes respecto a las problemáticas de la playa.

“la zona es compleja, intervienen varias dependencias de gobierno y dependiendo del problema es la solución” (Mujer, SPA), “el problema es de todos, se debe resolver en conjunto” (Mujer, DPA) “si hay un problema en la playa se revisa primero a quien le toca resolverlo y en base a eso das solución, si yo no atiendo un problema de derrame por ejemplo llega la CONAGUA, LA SEMARNAT y LA PROFEPA para ver qué está pasando” (

⁶Para hacer referencia a comentarios puntuales de los entrevistados, se utilizara esta forma para proteger el anonimato que algunos informantes solicitaron, se tomará en cuenta esta estructura para todos los demás informantes.

Hombre, CESPT), “la zona costera es muy complicada hay mucho interés políticos, administrativos y económicos y a la hora que se presenta un problema buscas quien te apoye para resolverlo” (Mujer SEMARNAT).

Por otra parte los entrevistados mencionaron que la zona costera se convierte en un área de riesgo para los usuarios:

“la playa no es apta para nadar, tiene corrientes de retorno, y es peligrosa (Mujer, DPA), “en las playas suceden mil cosas, hay basura, descargas clandestinas que pueden provocar riesgos a la salud para la gente que la usa” (Hombre, CEA) “los eventos que se hacen en la playa generan vandalismo y contaminación en la playa, por ejemplo que se roban botes de basura, letreros, dejan vidrios en la arena provocando que alguien se corte (Hombre, ZOFEMATAC), “mientras haya alguien que genere impactos y ponga en riesgo la zona, es un cuento de nunca acabar” (Mujer SPA).

(Mujer, SEMARNAT) en la playa son muchos los actores involucrados, se ha intentado coordinar a todos pero ha sido muy difícil [...] hablando en concreto la playa tiene muchos problemas con los asentamientos, las descargas, la falta de voluntad y de interés de los actores [...] y cuando hay una problemática atiendes lo urgente te olvidas del comité...

(Mujer, CONAGUA) “la zona costera de Tijuana presenta contingencias por aguas residuales, no existe conciencia de que las aguas van a dar a la playa y la contaminan [...] los indicadores de la SS antes estaban por arriba de la norma ahora ya no [...] la CONAGUA si sanciona pero muchos se amparan por ejemplo las fraccionadoras, existe un problema con ellos por las descargas y el municipio no se hace responsable, la gente sigue tirando basura en las cañadas y barrancas, todo eso provoca riesgos sanitarios...

Hombre CESPT) “si tenemos problemas ambientales, todos tenemos que ver mientras sigamos contaminando el agua y tirando basura [...] el escurrimiento lava la ciudad, se tapan alcantarillas se llena de basura y todo eso va dar al mar [...] una playa limpia no solo son descargas de aguas residuales son basura, problemas con las mascotas, la maquinaria, los servicios, no hay cultura de la gente...

Mujer PFEA “son muchas las problemáticas en la zona costera, falta infraestructura con relación al

número de visitantes, la regulación de los espacios, la playa presenta alta erosión, falta regulación con las descargas, no hay vigilancia ni servicio constante para la recolección de basura, el uso del suelo es otro problema [...] la raíz problema de todo es que no se concibe a Tijuana como una ciudad costera [...] el saber popular nos dice que la playa esta sucia y huele feo [...] el comité no se compromete y las juntas son irregulares...

Por una parte, las incidencias presentadas por los medios antes citados, ejerció influencia en la percepción de los usuarios, pues en lo encontrado por Eguiarte (2000) la población percibe a la zona costera de Tijuana como contaminada y por la otra, la opinión de la mayoría de los informantes coincide con esa problemática.

Es importante mencionar que los datos oficiales de muestreo arrojan condiciones óptimas para el contacto directo de agua de mar, en el anexo III se presentan los resultados que desde la COFEPRIS viene realizando. Estos datos se contradicen con lo mencionado por lo informantes, pues la mayoría asocia la contaminación del agua de mar por descargas residuales. ¿Es entonces qué la opinión de la DPA es cierta y existe una percepción errónea de la contaminación?

Las autoridades correspondientes de salud han llevado a cabo el monitoreo desde para la zona de estudio y revelan lo contrario, es decir, los datos de bacterias coliformes se encuentran en los parámetros establecidos para el uso recreativo, lo cual quiere decir que no existe riesgo sanitario, pues de acuerdo al cuadro 4.3 para no ser apta tiene que rebasar los 200 nmp/100 ml de coliformes.

A manera de resumen, se exponen en el cuadro 4.7 las principales problemáticas y usos identificadas por los informantes.

4.3.2 Retos, debilidades y vacíos del CPLTJ

Cuadro 4.5. Ideas generales expuesta sobre la problemática en la zona costera de Tijuana

USOS
Recreativo
Comercial
Urbanización-asentamientos
Cuerpo receptor
PROBLEMATICAS
Contaminación por descargas al Rio Tijuana
Exposición de residuos sólidos
Erosión de la playa
Descargas clandestinas
Inadecuada disposición de residuos sólidos
Insuficiente servicios de baños y regaderas
Crecimiento desordenado de asentamientos
Actividades diversas por usuarios

Elaboración propia de acuerdo a los resultados de las entrevistas.

Según los entrevistados el CPLTJ actualmente funciona de manera emergente, es decir no se sigue un plan de trabajo, los problemas que se atienden se llevan a cabo entre los responsables del área afectada, no en conjunto como grupo.

Al momento de atender una contingencia, cada dependencia actúa conforme a sus responsabilidades e injerencia sobre la zona afectada, olvidando que pertenecen a un comité, es decir, la falta de coordinación hace que cada uno actúe por su cuenta. Una informante de La SPA comenta: “la falta de un plan trabajo obliga a atender a la playa al día, no hay una planeación como tal” (Mujer, SPA).

De acuerdo a los resultados obtenidos por el análisis de entrevistas, se deja notar que el CPLTJ posee ciertas dificultades y retos que vencer para lograr sus objetivos. En el cuadro 4.8 se muestran

Cuadro 4.6. Retos y dificultades del CPLTJ expresados por los informantes.

Dificultades	Retos
Participación de los miembros no es continua	Enfrentar cambios de admón. municipal
Desconocimiento de responsabilidades y funciones en la zona costera	Fortalecer la participación del sector académico
Insuficiente coordinación institucional	promover disminución de cargas al río Tijuana
Gestión de recursos económicos	Vigilancia ciudadana e institucional
Ausencia de reglamento interno y estatutos	Campaña permanente para cuidado y buen uso de la playa
Insuficiente programa de educación ambiental	Restaurar y conservar la función de arroyos y cañadas
Mecanismos de diffusion	Retroalimentación con los diferentes actores locales y la comunidad

Elaboración propia, de acuerdo a los resultados de las entrevistas

Los informantes del orden federal argumentan que la voluntad de trabajar y los intereses no es igual entre todos los miembros del CPLTJ, que además, se atienden las prioridades sectoriales que dicte el titular de la dependencia, pues el poder de concertación esta en otro nivel. Algo que se mencionó es que las relaciones entre actores gubernamentales y sociales son importantes, pues por medio de ellas se cohesiona y fortalece la capacidad de actuación del CPLTJ. Por mencionar algunas de las dependencias la COFEPRIS es quien marca los lineamientos para muestreo de agua de mar y monitoreo sobre la calidad costera, la dirección de ZOFEMATAC cuenta con una estructura y apoyo técnico para la conservación y limpia de la playa, de las estatales se encuentra SPA quien su injerencia esta mas sobre la cuenca arriba, es decir, lo que sucede en el tierra, aire y agua en la ciudad.

La buena relación entre actores facilita la cooperación y comunicación para este tema en articular, como menciona un informante de ZOFEMATAC [...] “porque los conozco hay esa buena relación desde años y se facilitan los trámites”.

Se menciona que el propósito de implementar el PPL era fortalecer las coordinaciones entre los diversos sectores, sin embargo al no tener el mismo interés, se desconocían los vínculos que compartían para atender la zona. En el caso de esta investigación, CPLTJ parece que no

se comparten las mismas prioridades sobre la zona, pues como ya se menciono no solo el municipio fija sus objetivos también las demás dependencias federales y estatales, y que por lo general son distintos

La representante del asociación civil expresa que actualmente se está dejando el peso de responsabilidad y coordinación del CPLTJ en ellos, a pesar de la buena voluntad y compromiso, no tienen la autoridad para convocar a los actores gubernamentales, en este caso sería el municipio quien debería convocar a las reuniones, y dar seguimiento a la situación de la zona costera, tal como se marca en el manual de operación.

La percepción de algunos informantes de nivel federal de colaborar con asociaciones civiles la toman como ventaja; “las ventajas que trae integrar a los actores sociales es que ayudan a sensibilizar a la población sobre la situación de la zona costera, y además de involucrarse pueden sentirse dueños o parte del proyecto” (Hombre CONAGUA).

Por otra parte se encontró también que el apoyo de las organizaciones civiles no solo es para impartir temas de educación ambiental a los habitantes de la ciudad sino que a través de sus actividades buscan crear conciencia tanto a los actores de gobierno como a los habitantes de la ciudad, por medio de campanas de limpieza en cuencas, ríos y barrancas.

Entre otros comentarios, los entrevistados coinciden en la percepción sobre el CPLTJ, pues lo señalan con cierta debilidad, además de hacer hincapié en que no se cuenta con un reglamento interno desde la instalación del CPLTJ. Entre otras dificultades comentan que “no se daba seguimiento a los acuerdos, ya que la falta de continuidad de los miembros a las reuniones y el constante envío de representantes, dejaban a esa dependencia sin poder emitir voz y voto en la toma de decisiones, y los que asistían solo eran operativos” (Hombre, CESPT).

Se consideró que la ausencia de: un plan de trabajo, el seguimiento de acciones concretas, la poca frecuencia de reuniones, falta de prevención, vigilancia de descargas residuales no puntuales, control de la contaminación e incumplimiento de las normas, eran razones suficientes para convocar a una reorientación de acciones sobre las funciones del comité instalada ya en 2004. De esta formulación deriva la discusión en el apartado de resultados,

sobre el PPL pues parece que su formulación está determinada por la capacidad competente de gestión y que no ha impactado en que se instalen más comités a nivel nacional.

Ante esto, el tema de la zona costera de Tijuana cobra importancia y los actores involucrados decidieron retomar sus responsabilidades y reunirse para reinstalar el CPLTJ, como ellos lo mencionan “no es que sea otro comité, simplemente se reorientaron las acciones”.

Esto marcó la pauta para sumar esfuerzos nuevamente y convocar a los involucrados, y que a diferencia de la instalación, en esta nueva etapa ya se integraron a la sociedad organizada, que comprende a las asociaciones civiles y al sector académico. La siguiente sección expone la opinión de los actores acerca de esta reinstalación del CPLTJ.

4.4 Opinión de los actores sobre la reinstalación del CPLTJ

En las entrevistas respecto al tema de reinstalación, los actores comentan que para cumplir con el espíritu interinstitucional del PPL, la reorientación de acciones propuestas para reinstalar el CPLTJ en 2011 fueron formuladas de manera similar, es decir, se procuró la colaboración de actores de los tres niveles de gobierno, y en esta ocasión las tareas se llevarán a cabo bajo líneas de acción muy específicas, dando más soporte y responsabilidad a los integrantes para lograr los objetivos. De acuerdo con los entrevistados, a partir de la reinstalación se procurará que la participación de las dependencias de gobierno esté encaminada a generar cohesión, coordinación y comunicación para atender asuntos relacionados con la problemática en la zona costera. Además, nuevamente por iniciativa federal, en 2011 la CONAGUA ideó un programa de gestión que servirá como plan de trabajo para los CPL del país.

Actores federales mencionan que de las actividades y objetivos de la reorientación de acciones, el principal es “subsana la calidad del agua de mar y proteger la salud de la población que acude a Playas de Tijuana [...] se consideró prioritario elaborar el Programa de Gestión para el Manejo de las Playas de Tijuana (2011), el cual se sustenta en el marco de cumplir con lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 a través de sus objetivos y estrategias del Programa Nacional Hídrico 2007-2012.”

Entre las ventajas de reorientar las acciones con este proyecto los entrevistados mencionan que se pretende priorizar las acciones que impulsará el CPLTJ, asimismo de diseñar y proponer métodos para comunicar las actividades emprendidas, gestionar la concurrencia de recursos, que fluyan directamente o a través de los programas institucionales o de otras fuentes para avanzar en el cumplimiento de su programa de gestión y que cada línea de acción tendrá un responsable.

Se encontró que el citado Programa servirá como un instrumento de planeación, que con base al diagnóstico ordenará las múltiples acciones relacionadas con la protección de la salud de los usuarios, y mejorará la calidad ambiental de la playa. El objetivo superior como se menciona en el documento, es mejorar la calidad de vida de los usuarios.

Dentro de sus objetivos, se menciona que logrará un manejo sustentable del sistema costero y de los recursos naturales asociados, teniendo en cuenta tanto los aspectos del desarrollo económico de la región y los factores sociales, institucionales y legales, como los aspectos técnico científico, geohidrología, calidad del agua, clima y factores bióticos que influyen en la satisfacción del objetivo. El propósito fundamental es mejorar las condiciones ambientales de la playa de Tijuana.

Según el Programa citado, se consideró [...] “una planeación de diez años a partir de 2011, con revisiones cada dos años, pretende integrar directrices para lograr un manejo sustentable del sistema costero y de los recursos naturales asociados, teniendo en cuenta aspectos del desarrollo económico de la región”, según lo expuesto en su documento elaborado por todos los actores involucrados (Programa de gestión, 2011).

A través de un taller de planeación participativa liderado por actores federales de CONAGUA, se llevó a cabo un diagnóstico de la zona costera, dentro de los grupos de trabajo el de planeación (integrado por actores de los tres niveles de gobierno y de la sociedad) identificó por medio de un árbol de problemas, cierto grado de deterioro ocasionado por la contaminación de aguas residuales clandestinas, falta de infraestructura, servicios, la inadecuada disposición de residuos y el desorden de asentamientos humanos.

A raíz del taller de participación el problema central identificado para la zona es el deterioro ambiental de la playa de Tijuana, así mismo cinco limitantes para mejorar la costa, estos son:

1) comité de playas débil 2) crecimiento de la contaminación 3) insuficiente infraestructura 4) falta de ordenamiento ecológico local, zonificación y reglamentos específicos y 5) insuficiente cultura y educación ambiental.

En esta etapa de reinstalación y guía de trabajo, se pretende fijar una meta de acuerdo a los ejes rectores y proyectos vinculados, además de prometer el trabajo en equipo e instrumentación de acciones entre actores sociales y de los tres niveles de gobierno (Programa de gestión, 2011).

La parte medular del diseño del programa de gestión lo constituye la identificación de los ejes rectores (líneas de acción) que orienten el proceso de intervención en playa y cuenca costera de manera integral, ordenada y priorizada la estrategia, proyectos, acciones y actividades para resolver la problemática y las necesidades detectadas en los taller de planeación participativa, estos son: 1) CPLTJ 2) suficiente cultura y educación ambiental 3) contar con ordenamiento ecológico local y de zonificación y reglamentos específicos 4) suficiente infraestructura y 5) disminución de contaminación (Comité de playas limpias de Tijuana, 2012).

Los ejes rectores citados cuentan con un responsable de verificar se cumplan, y lo integran los tres niveles de gobierno y asociaciones civiles y la academia. Estos actores responsables lideran cada uno a un grupo de apoyo constituido de la misma forma, gobierno y sociedad organizada.

Como principal responsable del CLPLTJ se encuentra el Presidente municipal (tal como lo señala el Manual de operación) y es de su total atribución buscar fondos para llevar a cabo las acciones mencionadas en el programa y dar cumplimiento a los objetivos. Aparte de fungir como titular del CLPL, el presidente municipal es quien preside dicho comité y, podrá designar a un suplente en caso necesario. Conforme a la estructura administrativa el municipio puede asignar a un representante de cada área que así convenga para atender los asuntos relacionados con la zona costera de la ciudad, según los entrevistados coinciden en que [...] “es el municipio quien debe integrar todos sus departamentos y áreas para atender la playa” (Hombre, CEA).

Sin embargo no es solo el municipio quien toma las decisiones, sino que, como se mostró en la Figura 4.3 intervienen varios actores de todos los niveles, incluyendo el reciente ingreso de la sociedad organizada como asociaciones civiles y academia.

En otro orden de ideas, cuando se les preguntó a los actores gubernamentales sobre indicadores para el nuevo plan de trabajo o medición del desempeño, respondieron que “[...] ellos (refiriéndose a las asociaciones civiles) serán los que declararán si se está cumpliendo o no con los objetivos propuestos en el programa de gestión” (Hombre CONAGUA).

El compromiso y la buena voluntad como comentan los entrevistados, se hacen presentes entre todos los que integran el CPLTJ, no obstante han detectado ciertos vacíos en el programa antes mencionado. Finalmente los informantes reiteran que faltan indicadores para darle seguimiento al plan de trabajo, pues como menciona un actor estatal “se menciona de una evaluación cada dos años donde se harán revisiones y se fijaran nuevos objetivos, pero el diagnóstico que se hizo está basado en el conocimiento de todos, de nuestra experiencia, no de un estudio formal técnico o científico” (Hombre CEA) se expresaron también acerca de la disponibilidad de recursos, “necesitas tiempo, y no queda claro cómo se gestionarán los recursos económicos para llevar a cabo las acciones, pues la gestión es tardada” (Mujer SPA).

En resumen, la opinión de los actores a raíz de la reinstalación del CPLTJ va en tres sentidos respecto al Programa citado, por una parte resaltan que el trabajo que guiará al nuevo comité es excelente, y flexible [...] “fortalecerá al mismo comité y es la primera vez que se llevará cabo en equipo, además fortalecerá la comunicación entre dependencias y los problemas se atenderán entre todos”, por otra parte expresan que la lluvia de ideas sobre los problemas fue un buen ejercicio de trabajo, sin embargo para ser una iniciativa federal y como meta sectorial de CONAGUA, se diseñan los programas de gestión de los municipios deberían de considerarse diagnósticos hechos por la academia, o apoyar económicamente proyectos que reflejen la situación real y sobre esta plantear objetivos y metas a corto y largo plazo.

En otro sentido, la opinión de la entrevistada integrante de una asociación civil va encaminada a resaltar que la actividad que desde 2007 han presentado en el CPLTJ ha mejorado, ya que antes solo contaba con voz sin voto, y con su interacción constante en la

atención a los problemas de la playa ha llevado a empujar y enfrentar la falta de participación de los actores gubernamentales.

La asociación civil menciona que busca un impacto evidente para dar respuestas a la población, y a partir de que se les ha colocado como los coordinadores en general del programa de gestión, no resolverá del todo los conflictos de intereses y de visión por parte de los actores de gobierno, sin embargo si los limita, es decir por su misma naturaleza de que es un órgano externo a la estructura de gobierno, no cuenta con la autoridad para convocar a ninguna dependencia y tampoco cuenta con recursos que sostengan ciertas actividades en la playa.

Finalmente, aun con estas dificultades el Programa de gestión y el reorientado CPLTJ quedaron validados, y este ultimo reinstalado, asentándose tales hechos en el acta de celebrada el 25 de octubre de 2011.

De acuerdo con la información obtenida, son pocos los comités de playas limpias instalados en el país, que han respondido para atender las costas, y aunque se hayan constituido como CPL, se carece de organización para dar respuestas efectivas.

Para introducir o ejecutar a las políticas públicas que están contenidas en planes, programas y asignaciones de recursos económicos, humanos y materiales, disposiciones constitucionales, leyes y reglamentos, es preciso atender el qué, cómo y cuándo, es decir tener claro qué se desea, cuáles serán las estrategias o medios para alcanzar los objetivos y en cuánto tiempo se quiere lograr.

4.5 El PPL, CPLTJ y CPL-Huatulco desde el marco de la gestión integral costera y gestión estratégica

En el Anexo IV se resumen los elementos de GIZC y GE, y su situación en el caso del CPLTJ, así como la comparación sobre el caso Tijuana y Huatulco.

De manera breve e introductoria se destaca el modelo de gestión de Huatulco y las acciones que han logrado bajo este modelo.

4.5.1 CPLT-Huatulco y su modelo de gestión en la costa

El CPL-Huatulco al igual que todos los demás cumple con la misma estructura, es decir es un órgano auxiliar de Cuenca, está integrado por actores del orden federal, estatal, municipal, organizaciones civiles. Se encuentra ubicado en el estado de Oaxaca, municipio de Santa María Huatulco, parte de su extensión territorial está ubicada en el Parque Nacional Huatulco, declarada como Área Natural Protegida. (Hernández, Virginia, entrevista, 2011)

El trabajo en conjunto apoyado de de diversas instituciones y organismos logró la certificación de una de sus playas, trabajan paralelamente en diversas acciones ambientales para que de manera integral se logren los objetivos que se plantearon. Dentro de sus acciones ambientales esta: educación ambiental, manejo de residuos, monitoreo constante del agua de mar, apoyos para infraestructura turística, consensos y convenios de colaboración para servicios de vigilancia, salvavidas y de biodiversidad (Revista mensual CPLH, 2011).

Fomentan el valor de la responsabilidad y concientización a la comunidad a través de talleres, pláticas, acciones de sensibilización como el “programa adopta una playa” y reforestaciones de zonas, apoyados por la comunidad y sector académico.

“La operación del CPL-Huatulco se da través del apoyo operativo mediante la instalación de una oficina de Gerencia Operativa, opera de manera permanente con funciones de carácter técnico, administrativo y jurídico [...] esta oficina funciona con recursos de carácter Federal y del Gobierno del Estado o del municipio que corresponda, como también de la sociedad civil en apoyo permanente a los Órganos Auxiliares El plan de trabajo que se lleva a cabo lo elabora anualmente el gerente Operativo del Comité de playas limpias, en base a las solicitudes y propuestas de los integrantes [...] el modelo de gestión del comité se logra primeramente identificando actores, necesidades afines, alcances y limitaciones económicas, sociales y políticas (Hernández, Virginia, entrevista, 2011).

Los puntos anteriores llevan a considerar elementos como el trueque o intercambio, es decir de negociación, sensibilización, consensos para las acciones ambientales concretas,

integración de varios actores incluso del sector privado, e impactan en la aplicación de leyes, normas y planes específicos para lograr sus objetivos

4.5.2 Proceso de PP y modelos de gestión: PPL-CPLTJ-CPL-Huatulco

A continuación se expondrán los elementos citados por Tamayo (1997), Moore (1998) y la Comisión Europea (2001) .El orden de exposición se presenta de la siguiente manera: 1) PPL y CPLTJ y 2) comparación con CPLTJ y CPL-Huatulco.

Fases del proceso de política: PPL, CPLTJ y CPL-Huatulco

De acuerdo con la propuesta de Tamayo (1997), el proceso de política requiere de una serie de pasos (Identificación y definición del problema, formulación de las alternativas de solución, adopción de una alternativa, implementación de la alternativa seleccionada y evaluación de los resultados obtenidos). En cuanto al primero de ellos, el PPL sí cumplió con la identificación del problema, pues como ya se mencionó, la identificación de la problemática nacional sobre las condiciones de las zonas costeras llevó a las autoridades federales de diferentes sectores a presentar una acción que atendiera en materia de protección y prevención de la contaminación costera.

En cuanto a la formulación de alternativas, se realizó un esquema de coordinación de acciones entre las dependencias federales, a través del convenio firmado entre estas. Además para atender dicha problemática se recurrió a la ley de aguas nacionales, y al apoyo de los consejos de cuencas, además de formularse objetivos y metas. Sin embargo, se hace mención que entre los documentos revisados e información consultada, no se cuenta con información que muestre el tiempo en el que pretenden ser alcanzados dichas metas y objetivos.

La adopción de la alternativa consistió en presentar la viabilidad tanto técnicamente como políticamente, y se cumplió con esta parte ya que la participación de las autoridades federales logró crear el comité interinstitucional, la instalación de comités locales en diversas playas mexicanas, mismo que se rigen por el manual de organización y operación que el comité interinstitucional diseñó.

La implementación de la alternativa se cumplió, al dejar claro quiénes se harían responsables de la implementación, y es a través de esta iniciativa federal que se comparte la responsabilidad con las autoridades estatales y municipales en diversas playas del país. Siendo el gobierno local el receptor principal de este PPL. Así mismo se resalta que a pesar de quedar claro quienes implementan esta acción, no se puede identificar qué medios se usan para asegurar que esta acción se lleve a cabo en todas las playas mexicanas.

Por último, en cuanto a la evaluación se refiere, no se ha cumplido con esta fase del proceso puesto que no se sabe a ciencia cierta cómo las autoridades aseguran que los objetivos han sido cubiertos, o qué criterios considerar para conocer si el PPL presenta resultados favorables, incluso la idea de reflexionar sobre la continuación de acciones o modificación de las mismas. Además de cuestionarse, cómo se mide la cobertura de esta acción a nivel nacional.

Se observa entonces, que el PPL cumple en gran parte con las fases de la política pública expuesto por Tamayo, sin embargo, la fase de evaluación como ya se explicó es cuestionable. Las fases ya mencionadas muestran para el caso del CPLTJ algo similar. La fase de identificación, se da a conocer por las autoridades municipales y estatales, donde reconocen el deterioro y la contaminación en la playa, esta preocupación lleva a las autoridades a instalar el CPLTJ.

En cuanto a la formulación de alternativas se cumple parcialmente, pues si bien los objetivos se dejaron claros, al inicio del CPLTJ no existía un plan sobre el cual se atacara la problemática de la zona costera de Tijuana. No se muestra cuáles fueron las alternativas que se siguieron, pues en lo encontrado, parece que solo atendían eventualidades y situaciones del momento que demandara la población.

La adopción de la alternativa se cumplió, pues técnicamente fue viable, ya que se sumaron integrantes de diversos sectores gubernamentales, y prueba de esto es el acta que deja asentado oficialmente la creación del CPLTJ y de todos sus integrantes. A instalación del

CPLTJ hace cumplir la fase de implementación, dejando como responsable de dicha acción al presidente del municipio.

La última fase de evaluación, para CPLTJ no se cumplió ya que entre la información recaba no se muestra como han medido el avance de sus objetivos, que criterios tienen en cuenta para juzgarse y mencionar el alcance de sus resultados, es cuestionable sobre la cobertura de objetivos y las metas que se fijaron, pues en lo encontrado por las entrevistas, se tiene que las respuestas a eventualidades o a situaciones que ha sufrido la playa, han sido atendidas por las dependencias responsables y no realmente por que exista el CPLTJ.

Cabe señalar en esta última fase que el CPLTJ no tenía claro sus objetivos y no tenían un plan de trabajo, fue hasta después de ocho años que reorientan sus acciones y se decide reinstalar ahora con la participación de los sectores sociales y académico. El CPL-Huatulco cumplió con su primera fase identificando la problemática de sus playas, encontrando para ello las dimensiones de la misma, es decir conocían las causas, a quiénes afecta y en qué medida.

En la segunda fase, formularon las alternativas para dar solución a su problemática pues tenían claro que si no actuaban de inmediato evolucionaría afectando principalmente la actividad turística. En cuanto a la adopción de la alternativa técnicamente fue viable pues contaban con la participación de varios actores tanto gubernamentales como sociales y académicos, e igualmente que el CPLTJ fue aceptado por medio del acta de instalación.

La implementación de la alternativa sí se cumplió, la diferencia en este caso es que el responsable de dicha acción es una asociación civil que cuenta con el apoyo del gobierno local, y de una gerencia operativa de playas limpias a nivel nacional (la única que existe a nivel nacional). Estos tres se aseguran de que se estén cumpliendo las metas y objetivos del CPL-Huatulco.

La última fase de este proceso se cumplió, pues siguen no solo lograron sus objetivos, sino que propusieron otros, y siguen midiéndose internamente sobre sus acciones y constantemente verifican sus alcances. Llevan a cabo reuniones donde la gerencia operativa a

través de estas sesiones monitorea el desempeño del CPL-Huatulco, además de que se publican boletines donde se informan todas las tareas.

A continuación se presentan los elementos de GE encontrados para el PPL, CPLTJ y el CPL-Huatulco

Elementos de GE: PPL, CPLTJ y CPL-Huatulco

La información sobre la implantación del PPL refleja que sólo algunos de los elementos de GE estuvieron presentes, por ejemplo cooperación y coordinación, los demás no se consideran presentes como tal, sin embargo hay indicios de ellos.

En cuanto a la cooperación y coordinación, se encontró que se cumplieron con la implementación del PPL pues las autoridades federales que tomaron esta iniciativa tenían una misma visión, que era atender las playas mexicanas con problemas de contaminación.

Los esfuerzos de las áreas involucradas lograron elaborar convenios y lineamientos, haciendo partícipes a los gobiernos estatales y municipales. Además de que esta acción está al alcance de todos los municipios. Sobre los elementos de GE que parece son sólo esfuerzos o intentos de estrategia están: planeación, visión, liderazgo, evaluación y rediseño.

Planeación: los objetivos centrales sí se presentaron en la implementación del PPL, sin embargo no se cumplió este elemento porque las acciones a definir en cuanto a procedimientos no fueron claras, y sobre todo porque no existe un documento que determine la estructura o ejecución y que además proponga indicadores que permitan una posible evaluación. La información con la que se cuenta es sólo por los portales y algunos documentos encontrados.

Visión: este elemento se presentó en el momento que se definió el alcance del PPL sin embargo no fomentó resolver los problemas en un tiempo definido, además de no atender las problemáticas ambientales con un diagnóstico, sino que el monitoreo se basó sólo en la calidad del agua. No se deja claro si este diagnóstico consideró otros parámetros para evaluar la situación de las costas mexicanas. Por lo tanto no se cumplió.

Liderazgo: se cumplió en parte la delegación de responsabilidades, ya que se observó que invitan a participar a las autoridades estatales y municipales, así como a otros actores, y entre la información que se recabó se menciona a CONAGUA como una de las dependencias con mayor injerencia sobre la implementación del PPL.

Sin embargo este elemento considera un alto nivel de eficiencia y disposición concreta para resolver los problemas ambientales de las zonas costeras, características que están ausentes, puesto que son muy pocos los comités locales instalados a nivel nacional y no se recurre al seguimiento de acciones, se deja todo a nivel local. Por lo tanto este elemento está ausente

Evaluación: en cuanto a este elemento, por la información que se encontró, no quedó claro si llevan a cabo algún monitoreo de desempeño a través de indicadores, tampoco se sabe si la evaluación se hará en algún periodo de tiempo determinado. Este elemento permite la mejora continua a través de la capacidad de autocrítica, lo que también se desconoce.

Rediseño: por tanto no existe una evaluación, tampoco este elemento permite identificar si existen oportunidades de mejora, donde se muestren los resultados que ha tenido el PPL desde el año 2003 hasta el año 2012, se desconoce si se han planteado nuevos objetivos.

Los resultados esperados en los elementos de GE para el caso del CPLTJ no fueron del todo favorables, no obstante, merece señalar que en el rediseño de la reinstalación del Comité sí se muestran algunos elementos importantes.

Con la instalación, la cooperación se dio de forma parcial, es decir, las dependencias gubernamentales involucradas no tienen el mismo interés en la zona costera, se encontró que participaban de acuerdo con sus responsabilidades y facultades. No se logró la integralidad en la atención de los conflictos, pues se encontró que resuelven de forma sectorial.

En lo que se refiere a la coordinación, se encontró que existe sólo entre algunas dependencias del orden federal con el estatal. A pesar de estar involucradas todas las interesadas, no se ha reflejado la capacidad de abordar la problemática y que ésta, traspase los niveles de gobierno y las administraciones municipales. Los lineamientos que rigen al CPLTJ y que las coordina para trabajar han estado al alcance de todas las dependencias durante los ocho años desde su

instalación, sin embargo la coordinación entre áreas y niveles del gobierno parece que apenas se está presentando.

Por otra parte, no se cumplió la planeación en la instalación del CPLTJ, pues la estrategia de acciones o la ejecución de un plan de trabajo se limitaron a definir los objetivos centrales que se querían lograr. Si bien en el acta de instalación se propusieron algunos, no enfatizaron en el procedimiento de conseguirlos y sobre todo el proponer indicadores que les permitiera evaluar al CPLTJ.

Se encontró además, que el CPLTJ careció de una visión estratégica, pues al no definir claramente sus alcances no se fomentó la importancia de resolver los problemas de manera integral, y en un tiempo definido. Partieron de acciones que resolvían las eventualidades sin tener un diagnóstico real de las condiciones de la playa.

El manual de operaciones menciona que el responsable de un comité local es el gobierno local, en el CPLTJ el liderazgo no procuró cierto nivel de eficiencia, ni delegación de responsabilidades, pues la falta de visión no permitió que el liderazgo lo asumiera el presidente municipal, limitando a concretar acciones específicas para atender la problemática de la zona costera de Tijuana.

El CPLTJ no presentó durante su tiempo de instalación una evaluación que les permitiera conocer el desempeño que habían llevado. La ausencia de indicadores limitó la posibilidad de replantear nuevos objetivos a tiempo, y tomar mejores decisiones sobre la zona costera. Este elemento también se encontró ausente, pues en general no se conocía el qué, cómo y para qué estaba el CPLTJ. Tras la instalación, no se contempló la idea de identificar nuevas oportunidades de mejora para el CPLTJ. Se mostraron resultados sobre la situación de la zona costera, y al parecer los parámetros medidos mostraron cifras aceptables.

No fue sino hasta 2011 que, con la participación de CONAGUA, se redefinen los objetivos y las acciones CPLTJ, y se identificaron nuevas oportunidades de mejora. La presencia de este elemento parece alentar a que otros se presenten, tal es el caso de la planeación pues

actualmente existe un plan de trabajo que es el programa de gestión del CPLTJ, la cooperación de las dependencias y participación de la sociedad organizada tanto asociaciones civiles como la academia. Y el liderazgo que se ha concentrado en una de las asociaciones civiles.

El caso del CPLT-Huatulco, muestra un escenario totalmente diferente. A pesar de que también presentó problemas de contaminación, y de no contar con un plan de trabajo desde su instalación que fue en 2003 (ver cuadro 5), existió cooperación entre las dependencias, que mostraron además el mismo interés y misión, consideraron la integralidad de sus conflictos ambientales, así mismo se involucró a la iniciativa privada (cadenas de hoteles y restaurantes y empresarios de la localidad) para dar mejores resultados. El CPL-Huatulco en contraste con CPLTJ contó con la capacidad de abordar la problemática de su playa y sobre todo que el alcance de soluciones se presentó en todos los niveles de gobierno.

La planeación si bien no se dio con un plan de trabajo, desde el inicio las acciones tomadas fueron encaminadas a definir objetivos centrales, dejaron claro los procedimientos para llevarlos a cabo. Así mismo, tienen claras las líneas de acción, en términos de organización, saneamiento y monitoreo con una perspectiva integral y orientada hacia el desarrollo.

Se encontró que desde su implementación, la visión del CPL-Huatulco fomentó la importancia de resolver los problemas en un tiempo definido, fijándose entre los integrantes metas a corto plazo, no sin antes tener un diagnóstico real que auxiliara en la toma de decisiones.

Al igual que el CPLTJ, el CPL-Huatulco es presidido por el gobierno municipal, sin embargo después de su reinstalación en 2008 fue liderado por una asociación civil que delega responsabilidades, procura un alto nivel de eficiencia, recurre a la gestión de recursos económicos, tanto de gobierno como de la iniciativa privada y sobre todo se encontró que esta asociación tiene la disposición concreta de para resolver los problemas ambientales.

La capacidad de autocrítica permitió conocer nuevas oportunidades para sus playas. Se desconoce si cuentan con indicadores que permitan tomar mejores decisiones, sin embargo los involucrados tienen presente el qué, cómo y para qué se están llevando a cabo las

acciones Se encontró que en 2008 se reinstaló el CPL-Huatulco, que al igual que CPLTJ al inicio contaban en su mayoría con actores gubernamentales, y después de esta reinstalación se integraron mas actores de los tres niveles de gobierno, organizaciones no gubernamentales, empresarios y prestadores de servicios turísticos.

Identificar nuevas oportunidades llevó al CPL-Huatulco a crear una gerencia operativa de playas limpias (única a nivel nacional) y además de renovar sus acciones, se diseñó el programa de gestión en 2011 y se plantearon nuevos objetivos, entre ellos la certificación de una de sus playas.

Principios de la GIZC: PPL, CPLTJ y CPL-Huatulco

Los resultados obtenidos para el PPL demuestran que el PPL no se enmarca del todo bajo los principios de la GIZC, ya que no adopta una perspectiva amplia para abordar los problemas interligados. Esto significa que a pesar de mostrar una participación intersectorial e intergubernamental no se logran integrar soluciones que abarquen a todos los sectores involucrados en la zona costera, tanto terrestres, marítimos como costeros, además de presentar dificultades con sus diferentes metas y objetivos sectoriales, en el sentido de la poca claridad para lograrlos.

Se encontró que la base para tomar la decisión de implementar el PPL a nivel nacional fue la campaña de monitoreo en playas a partir del año 2003, una acción coordinada entre las Secretarías de Marina, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Turismo, con el fin de determinar la calidad del agua de mar para uso recreativo de contacto primario. Se desconoce el diagnóstico nacional de la situación de las playas, es decir los resultados o datos así mismo el uso de otros parámetros que no sean bacteriológicos.

En cuanto a trabajar en sintonía con los procesos naturales, se encontró que la mayoría de las playas que pertenecen a este PPL, están dentro de zonas turísticas o limitadas en cuanto a acceso por la construcción de desarrollos costeros, lo que implica modificaciones a las playas. Además se desconoce si se toma en cuenta el conocimiento científico para la toma de decisiones en las playas mexicanas.

El PPL parece no estar en condiciones de responder a situaciones futuras imprevistas, pues ya se ha demostrado que la concentración de población en las zonas costeras y las actividades en estas áreas traen consigo impactos sobre las playas. En este sentido se encontró que, si el objetivo del PPL incluye “elevar el turismo y la competitividad de las playas”, se piensa que no estará en las condiciones de responder a las posibles problemáticas, suponiendo que estas avancen más rápido que la capacidad de acción de los gobiernos.

El principio de implicar a todas las partes interesadas, sí se observó favorable, pues las instancias administrativas y todas las dependencias involucradas competentes se encuentran presentes.

El último principio podría decirse que sí se cumple, ya que en la información obtenida se muestra que sigue a la ley de aguas nacionales, el convenio de coordinación entre dependencias federales, las actas de instalación de los comités, el manual de organización y operación de los comités locales mexicanos, así como los monitoreos llevados a cabo por autoridades federales. Aunque el PPL no menciona específicamente que utilizó esos instrumentos, (esto si se parte de la información que existe en los portales de internet acerca de dicho PPL). No queda claro si consideró los planes de desarrollo estatales y municipales, agenda 21 local o instrumentos económicos.

Para el CPLTJ se encontró que se cumplieron en parte los principios de GIZC. Los resultados demuestran que desde su implementación no siguió el primer principio de adaptación amplia para abordar la problemática de la zona costera. Según lo mencionado por los actores entrevistados, son problemáticas en donde intervienen bastantes actores y autoridades tanto del área terrestre y costera, lo cual resulta difícil integrar a todos los sectores y niveles, si distan en los intereses y visión por la zona costera.

En cuanto a basar las decisiones en datos e información correcta hay puntos cuestionables, pues se encontró que en el monitoreo histórico del agua de mar, que se muestra en el Anexo 3, las cifras son aceptables tomando como base la información del cuadro 4.3, mientras que las notas periodísticas y algunos estudios específicos para la zona mencionan que la playa está contaminada por basura o aguas residuales. Por lo tanto este principio se considera

incompleto, pues no se partió de un diagnóstico real (refiriéndose a un reporte técnico-científico) para conocer la problemática y después tomar decisiones.

El constante crecimiento poblacional de la ciudad de Tijuana, los diferentes usos de la zona costera, y las diversas actividades que se presenta tanto cuenca arriba como en la costa, no permiten que el CPLTJ trabaje en sintonía con los recursos naturales.

La poca capacidad de gestión del gobierno local, así como la limitada interacción de dependencias de los tres niveles de gobierno, han limitado al CPLTJ para estar en condiciones de responder a situaciones imprevistas. Se encontró que las eventualidades registradas por los diarios de la región dejaron en evidencia la falta de capacidad operativa y técnica de las autoridades, pues año con año se siguieron presentando. Es cuestionable la anticipación y prevención de estas eventualidades.

Finalmente se encontró que el CPLTJ recurre a una serie de instrumentos, por ejemplo al manual de operación y organización de los comités locales mexicanos, programa de gestión que auxilia para guiar las acciones en la zona costera y campanas de información para el cuidado de las cuencas y de la playa, sin embargo se desconoce si aparte de los ya citados recurre a instrumentos económicos, ecológicos, de ordenamiento, agenda 21 local y prácticas del buen uso de la playa.

Los principios de GIZC para el CPL-Huatulco se cumplieron satisfactoriamente, ya que en comparación con CPLTJ, a pesar de que presentó una dinámica similar en cuanto a la instalación y reinstalación se refiere, sí se logró adoptar una perspectiva amplia para abordar los problemas, las decisiones que se tomaron contenían información correcta. Además el CPL-Huatulco trabaja en sintonía con los procesos naturales de la playa, conocen la dinámica de la zona costera, apoyan a la anidación de especie y las hacen parte de las actividades de conservación y protección, integran al sector turístico dentro de sus actividades para no colocar en riesgo a sus playas.

Se encontró además que cuentan con la capacidad de anticiparse a eventualidades futuras, realizan campañas de reforestación cuenca arriba, cuentan con vigilancia y seguridad en las playas de manera continua para atender tanto a los usuarios como las especies que habitan la zona. Entre los aspectos a destacar del papel del CPL de Huatulco se encuentran que asume

los objetivos integrales asociados con el saneamiento playas, cuencas, prevenir y corregir contaminación y en general mejorar la calidad de vida comunitaria. Además, cuenta con una visión compartida y mecanismos de evaluación y monitoreo. Los resultados demuestran que CPL-Huatulco integró a todas las partes interesadas y a todas las instancias administrativas competentes.

Para el último principio al igual que el CPLTJ, se desconoce para CPL-Huatulco cuántos instrumentos son utilizados, pues en la información obtenida no se mencionan otros, excepto que recurre a su agenda 21 local, a reserva de este resultado se encontró que los presentados para CPL-Huatulco son los mismos que para CPLTJ.

Un esquema breve y simplificado sobre el modelo de gestión entre los dos comités, se presenta en el cuadro 4.9.

Cuadro 4.9. Contraste de elementos de gestión entre Tijuana y Huatulco

Elementos de Gestión estratégica en contraste con los comité: Tijuana y Huatulco		
Tijuana	Elementos	Huatulco
Sectorial	VISIÓN	Integral
Plural	ORGANIZACIÓN	Gerencia operativa
Tradicional	PLANEACIÓN	Estratégica
Ausente	LIDERAZGO	Estratégico-busca oportunidades, busca entorno
Sectorial	ESTRATEGIA	Integral
Limitado	CONSENSO	Amplio
Parcial	EVALUACIÓN	Integral- evaluando

Elaboración propia.

Fuente: Moore (1998) y Ramos (2007)

En resumen, se presentaron los resultados sobre el análisis de la implementación del PPL y se describieron los elementos de GE y GIZC encontrados para el CPLTJ y CPL-Huatulco.

Se encontró que el PPL cumplió con todas las fases del proceso de política, sin embargo los elementos de GE y GIZC en su mayoría están ausentes, a excepción de la cooperación y coordinación. Estos últimos podrían estar limitando a la oportunidad de que reorientar los objetivos, y conocer otras alternativas para lograr que mas municipios costeros mexicanos se integren.

En otras ideas, con lo observado para el PPL se cuestiona cómo es que lograra cumplir el objetivo planteado, “ promover el saneamiento de las playas y de las cuencas, subcuencas, barrancas, acuíferos y cuerpos receptores de agua asociados a las mismas; así como prevenir y corregir la contaminación para proteger y preservar las playas mexicanas, respetando la ecología nativa y elevando la calidad y el nivel de vida de la población local y del turismo y la competitividad de las playas”, si los elementos de gestión parecen estar ausentes.

Para el caso del CPLTJ se encontró que cumple casi con todas las fases del proceso de política, a excepción de la evaluación de resultados. Y al igual que el PPL los elementos de GE y GIZC para el CPLTJ no se presentan en su mayoría, ya que parcialmente está la cooperación y completamente el rediseño. No debe olvidarse que con la reinstalación, se dejaron ver algunos elementos, que podrían surgir de manera definitiva. En cuanto a la GIZC se observó que solo ésta presenta el último principio.

La falta de elementos de gestión y estrategias para llevar acciones limita a las dependencias involucradas, ya que no se toman buenas decisiones y carecen de confianza en los sistemas que se implementan, no se conoce la situación actual de la playa, fuera de la calidad del agua y los enterococos, se desconocen por ejemplo la dinámica de sedimentos la dirección de las corrientes la tasa de erosión y la capacidad de carga que puede soportar la zona, además de como espacio de recreación carece de servicios para los usuarios.

El CPLTJ se instaló sin conocer datos e información correcta sobre la zona, además de que no ha respondido a eventualidades imprevistas, es decir no se anticipa, prueba de ello son los derrames de aguas negras y fallas técnicas, que de contar con alternativas, no se vería afectada la playa.

En otro aspecto, se menciona sobre la falta de coordinación para atender el ambiente costero, es decir, no se trabaja en sintonía, los impactos sociales se seguirán dando en la zona hasta que se regule desde cuenca arriba. Sin duda, la falta de visión por parte de los informantes gubernamentales, limitan los avances en la gestión costera. Se encontró también que la buena voluntad de algunos actores ha marcado líneas de trabajo muy sólidas, lamentablemente la no obligatoriedad expone un posible fracaso para tomar acciones y el no presentar liderazgo y visión limitan todavía más cualquier iniciativa.

Es importante mencionar entre los resultados, que el caso del CPL-Huatulco fue concebido desde una perspectiva de gestión estratégica después de su reinstalación. Pues al igual que el CPLTJ al inicio se presentaban dificultades para administrar la zona costera, solo que este se reinstaló a los cinco años y se renovó al año siguiente es decir, para los años: 2003 se instala, en 2008 se reinstala y en 2009 se instala la gerencia operativa (Entrevista Hernández, 2012).

Además el CPL-Huatulco, demuestra que los elementos de GE y GIZC lo han consolidado y permitido renovar sus acciones para fortalecer y su integración y credibilidad. El éxito del CPL-Huatulco se basa en gran parte en la presencia de estos elementos ya citados y además por la sinergia y el compromiso que existe entre los actores de todos los sectores de gobierno así como de organizaciones locales.

La propuesta de GE, fundamenta que los actores públicos tengan la iniciativa, sensibilidad y capacidad de crear un adecuado desempeño y fomentando el cambio organizacional, con la finalidad de fortalecer el desarrollo local costero.

La GE concede atención primordial al sentido de dirección en la gestión pública, y sin ésta, la GIZC no podrá lograr la integración de todos los sectores. Se considera que estos elementos se pueden adaptar en el caso de los municipios costeros mexicanos bajo un modelo de gerencia estratégica para el desarrollo local.

La GIZC va de la mano de la GE pues para integrar, planificar, promover el desarrollo económico, proteger los recursos naturales y resolver los conflictos ambientales, concede atención primordial al sentido de dirección en la gestión pública, a la capacidad de innovación y de coordinarse.

Las estrategias y el pensamiento gerencial deben presentarse en el líder que esté al frente, su capacidad de actuar y anticiparse ante las eventualidades guiará para tomar acciones concretas en la playa.

Sin embargo la importancia del cambio está a cargo de los actores de gobierno, que no solo deben de mantener a las organizaciones, sino transformarlas, con lo cual, están proyectando una visión de las tareas, la cultura y las importancias de sus dependencias.

El alcance y efectividad de lo antes expuesto significa que la gestión local del CPLTJ debe presentar nuevos enfoques de gestión y dirección, así como la oportunidad de transmitir esto al conjunto de la organización en sus distintos niveles.

La articulación conceptual y operativa entre pensamiento, gestión, dirección y gestión estratégica para la zona costera implica al menos que se considere el proceso de rediseño de actuar, explorar la capacidad de gestión que deban poseer los actores del CPLTJ. Además implica cambiar la forma de pensar y llevar a cabo una GE y considerar a la GIZC dentro de la organización de los comités locales mexicanos, posiblemente requiera mucho tiempo.

Sin embargo es importante realizarlo, pues como se presenta para el caso de Huatulco, las acciones que toman estos modelos potencializan el desarrollo costero de la localidad, pues entre otras cosas ha logrado certificar su playa, promover el trueque o el intercambio entre dependencias y actores sociales, sensibilizar a la comunidad, impartir cursos de educación ambiental, fomentar el sentido de pertenencia entre la población logrando que adopten un espacio de la playa y finalmente se ha logrado la integración de varios sectores y actores, con la finalidad de conservar su playa, elevar la calidad de vida de la población y la competitividad turística de Huatulco.

De forma esquemática y para contrastar los elementos de gestión entre los dos comités, se presenta el cuadro 4.10

Cuadro 4.10. Elementos de Gestión integral costera en contraste CPLTJ-CPL-Huatulco

Elementos de Gestión integral costera, contraste de entre los comités Tijuana-Huatulco		
Tijuana	ELEMENTOS	Huatulco

Reducida	Perspectiva amplia (problemas interconectados).	Amplia
Parcialmete	Datos e información correctos.	Totalmente
Desadaptado	Sintonía con los procesos naturales.	Adaptado
No se considera	Anticipación (responder a evoluciones futuras imprevistas)	Se considera
Parcialmente integrado	Integración (partes interesadas e instancias administrativas)	Integrado
S/INFO	Combinación de instrumentos	S/INFO

Elaboración propia

Fuente: Comisión Europea (2001)

4.6 Marcando el rumbo: GIZC y GE para fortalecer el PPL y el CPLTJ.

La zona costera es compleja, en ella interactúan el medio ambiente y la sociedad, los diferentes componentes políticos-administrativos, sociales y culturales y todo lo que esto implica, así mismo convergen y se suman a los factores que colocan a las zonas costeras como espacios frágiles.

En este sentido, por la ubicación de la zona costera de Tijuana la playa se encuentra incluida en un área urbana, que presenta varios problemas entre ellos la contaminación por aguas residuales y basura en general. A pesar de lo publicado a nivel regional por algunos medios y de ciertos estudios de investigación, la Secretaria de Salud en su monitoreo histórico representado en el Anexo III considera de valores aceptables la calidad del agua de mar, a diferencia de la percepción de los usuarios que a través del uso de voz recurren a las asociaciones civiles para demandar una playa limpia.

Siguiendo con lo que menciona Rosas (2008), la calidad ambiental es un concepto que se define a partir de variables, tanto cualitativas (características y procesos naturales y antropogénicos), como cuantitativas, lo cual requiere de establecer indicadores con capacidad de funcionamiento a partir de una diversidad de variables, y de que se pueda generar una visión concentrada de la calidad ambiental, que permita el análisis espacial y temporal de los

espacios costeros, con el fin de soportar el desarrollo y seguimiento de programas de manejo integral de la zona costera.

La capacidad de identificar de manera adecuada los indicadores del entorno es fundamental para tomar mejores decisiones; una elección incorrecta de la información o una pobre comprensión de lo que significa el indicador pueden llevar a interpretaciones y acciones equivocadas. Por ello, es importante enfatizar que un indicador es una herramienta y no un fin en sí mismo (SEMARNAT, 2009).

Estas situaciones son un reto para las autoridades del municipio, en términos de gestión, pues deben garantizar la salud y prevenir la contaminación de Playas de Tijuana. Sin embargo existen deficiencias en la organización de los mismos proyectos que hacen difícil encarar este reto. Los diversos órdenes de gobierno, tendrían que buscar la integración de sus departamentos para resolver estos problemas, así como la integración y concertación con otras dependencias para el intercambio de información, pues, por poner un ejemplo, en lo que se refiere al monitoreo son varias las dependencias que participan y no se integra en un solo lugar la publicación de estos resultados, sino que cada dependencia tiene sus lineamientos para garantizar la calidad del agua y sus indicadores.

En este orden de ideas, cabría preguntarse si la población realmente ha demandado una playa limpia, y cuáles son las características que considera debería reunir la playa. En otras palabras como lo menciona Ramos (2007) si se pretende influir en la agenda publica es importante que las organizaciones civiles fortalezcan sus valores, cambien su enfoque y las estrategias para vincularse con el sector gubernamental, pues en la medida que se lleve esto consolidan su estructura, perduran y fortalecen su capacidad de gestión para incidir en la agenda basándose en propuestas fundamentadas. En este contexto y de acuerdo a los resultados la asociación civil involucrada en el CPLTJ logra fortalecer ciertos elementos de su estructura, es decir, se concientizan del papel y potencial que tienen para adaptarse y establecer vínculos con el fin de proteger y corregir la contaminación de la zona costera.

De acuerdo con Aguilar (2006:110) “Los nuevos modos de interacción entre el gobierno y la sociedad están a la vista en las áreas de políticas de bienestar social, protección ambiental,

educación, salud, infraestructura física y han producido cambios tanto en el gobernar como en la gobernación/gobernanza”. Los resultados parecen indicar que la sociedad organizada ha tomado liderazgo sobre esta situación en particular.

Con la implementación del PPL, se pretendía corregir la contaminación, y atender los problemas de la zona costera de manera conjunta. Sin embargo, en la experiencia de los actores, como se menciona al principio del capítulo, los problemas se atendían de manera desarticulada, cada instancia conforme a sus responsabilidades. Por otro lado, cuando se les preguntó a los informantes si consideraban que la calidad ambiental era aceptable varios respondieron positivamente, además mencionaron que la atención a la problemática se daba aun sin un CPLTJ.

Sin embargo una gestión adecuada debe estar basada principalmente en el conocimiento del lugar, es decir, las características específicas de esta playa no son iguales en comparación a las demás costas del país, y en la medida que se conozcan las presiones, las fuerzas dinámicas costeras incluso la dinámica social cultural es como se procederá en elaborar los objetivos que fijaran el rumbo y las metas a alcanzar por parte de los actores que intervienen.

Se considera que la falta de una visión integrada y de la capacidad del municipio en cuanto a su organización se refiere, es poco flexible a adaptarse a los continuos cambios que se presentan en la zona, pues si bien lo comentan los informantes, se han atendido las eventualidades al día y no hay a la fecha un plan de evacuación en caso de un evento natural.

Según los resultados que se presentan, se asume que el municipio de Tijuana hasta ahora se ha limitado a la administración de los servicios públicos y a ampliar su acción para la economía local promoviendo el desarrollo de la comunidad, como lo menciona Ramos (2007:29) “la vida municipal generalmente y en años anteriores se ha efectuado en una dinámica de acción inmediata, alejada de la planeación y previsión [...] generando grandes problemas, sobre todo en lo que se refiere al ámbito urbano y ambiental”.

La gestión municipal no debería limitarse a diseñar los medios para cumplir los propósitos establecidos por el Manual de Organización y Operación de los CPL, es decir, en lugar de ser

responsables sólo de garantizar la continuidad de una gestión, conviene que tengan la capacidad de ser innovadores al cambiar lo que hacen y cómo lo hacen.

Desde este punto de vista parecería que los funcionarios de nivel municipal solo siguen las recomendaciones centrales sobre el CPLTJ y su operación, sin convertirse en actores estratégicos del cambio para descubrir y definir lo que sería valioso para la zona costera de Tijuana, pues desde hace ya tiempo no se ha innovado sobre alguna acción en particular que lidere el gobierno local. Parece que el desarrollo de las capacidades de los CPL condiciona su impacto para promover el saneamiento, protección, conservación y preservación de la zona costera. Lo anterior asociado a que el CPLTJ tiene un papel más dinámico en la atención de problema que lo citado por los lineamientos de operación.

Por otra parte Rivera *et al.*, (2004:869) mencionan que “los gobiernos municipales, aunque legalmente son la base de la organización política y administrativa del régimen republicano por ser los más cercanos a la población local, son niveles de gobierno débiles frente al sistema centralista con el que se gobierna en México”. Posiblemente sea una de las limitantes que ha enfrentado en particular este gobierno local, sin embargo por la falta de sensibilidad, visión integral y capacidad de gestión carecen de conocimientos directos sobre la problemática ambiental, resulta interesante que además de no desarrollar un liderazgo frente al tema con tantos acontecimientos de derrames, no se haya realizado una evaluación ambiental para el lugar y en general para el PPL. La administración en general de los comités locales a nivel nacional se caracteriza como jerárquica, autoritaria, y además se desconoce su potencial operativo.

Parece que el nuevo programa de gestión pretende concientizar al CPLTJ a través de sus líneas de acción, que es más bien la forma de organizarse y ver las cosas hacia el largo plazo. Sin embargo, en lo que comentan los informantes, es un plan de trabajo, que si bien es cierto que tiene una dirección clara sobre a dónde se quiere llegar, es un proyecto de gestión pura, esto significa que se tendrá que cambiar la forma de trabajar y promover cambios internos para generar un vínculo mas fuerte con el gobierno local, para utilizar tanto recursos económicos como humanos.

En este sentido va el modelo de gestión integral costera, según lo marcado por la Recomendación del Parlamento Europeo (2002), es fundamental aplicar una gestión de las zonas costeras que sea sostenible, equitativa, responsable y sensible, manteniendo la integridad de la zona y considerando al mismo tiempo las actividades y usos locales tradicionales, que no presenten riesgos para las zonas naturales sensibles ni para la supervivencia de las especies fauna y flora costeras.

La Comisión señala al Consejo y al Parlamento Europeo que la gestión integrada de las zonas costeras requiere una actuación estratégica coordinada y concertada a escala regional y local, que cuente con la orientación y el respaldo de un marco adecuado a escala nacional. La gestión de zonas costeras es una gestión integrada en el tiempo y en el espacio y es intrínsecamente pluridisciplinar.

No debe encasillarse en ningún caso como un aspecto emparentado exclusivamente con el sector del medio ambiente, se recurre a la participación y cooperación de todas las partes interesadas y afectadas, a las que se ha puesto en conocimiento de la información debida, para evaluar los objetivos de la sociedad (en una zona costera concreta y en un momento dado) y realizar las actuaciones oportunas para conseguir esos objetivos (Comisión Europea 1999:16).

En este sentido el marco de la GIZC debe ser fortalecido por la GE que inserta los conceptos de Moore (1998) y la finalidad es crear valor público, trata de cambiar esa estructura tradicional y a través del proyecto estratégico se establecen las líneas de acción es más bien como una cultura de organizarse y ver las cosas hacia largo plazo, pero con base de estrategias y acciones es fundamental la visión, pues con ella se sabe que se quiere lograr y hasta dónde se quiere llegar. Para hacer viable esa visión se requiere de una gestión o de un modelo de gerencia.

Para implementar los fines del CPLTJ, aún con el nuevo proceso de reinstalación, y bajo el programa de gestión creado apenas hace un año, dinámico y operativo, es necesario considerar un plan estratégico, y los elementos de Moore (1998).

Ya que sí sólo se consideran algunos elementos como coordinación o cooperación, aun si fueran llevados a cabo de manera excelente, serviría de poco sino se cuenta visión, dirección y planeación.

Es importante que en esta nueva etapa de reorientación de acciones se presente una mejor coordinación y liderazgo (que al parecer es asumido por un sector externo al gubernamental) basada en acciones bien sustentadas y atendidas por los grupos de trabajo, y que además se sumen otros proyectos para promover el saneamiento de la playa, cuencas, sub cuencas, barrancas, acuíferos y cuerpos receptores de agua asociados a las mismas.

Ahora bien, contrastado el CPLTJ con la experiencia del CPL-Huatulco, la diferencia central es que éste cuenta con una gerencia operativa, lo que favorece que las tomas de decisiones no recaigan en todos los integrantes del CPL-Huatulco. La gerencia se encarga de orientar acciones y enfocar a ciertas actividades, y en el caso del CPLTJ, no existe tal instancia. Con este mismo análisis en el caso del CPL-Huatulco se identifican distintos elementos de una gestión estratégica, como son visión, liderazgo, coordinación, cooperación, ya que dentro de sus acciones han conseguido impartir de manera permanente talleres de educación ambiental, dirigirse a la comunidad con un programa sobre cultura del agua, talleres de reciclaje. Y en coordinación con otras dependencias y actores, se lleva a cabo el programa para el manejo de los residuos, la difusión ambiental, y sensibilizan a la población invitándola a participación en eventos socio-ambientales, y lograron además la certificación de una de sus playas.

CONCLUSIONES

El presente estudio analizó la implementación del PPL para el caso de la zona costera de Tijuana bajo los postulados de la GIZC y GE contrastándolos entre el CPLTJ y la experiencia del CPL-Huatulco, en términos de gestión. Esta tesis señaló en su parte inicial, la importancia de las zonas costeras como ecosistema, los servicios ambientales, y por ser un recurso natural altamente valorado con características que a nivel mundial son reconocidas por sus aportes a la económica de los países, por albergar a una amplia variedad de especies tanto acuáticas como terrestres. Además de lo que brinda como espacio de recreación para actividades turísticas. Esto genera valor público en términos de gestión estratégica

Las costas mexicanas, sin duda representan un patrimonio e importancia para el desarrollo del país, sin embargo al igual que en varios países las actividades llevadas a cabo las deterioran y colocan como áreas frágiles trayendo consigo numerosos problemas ambientales. No se debe dejar de lado los logros que se han tenido para hacer frente a los retos de las costas mexicanas.

Cabe hacer mención del desarrollo de varios instrumentos de política como los citados en el capítulo IV, resaltando que existen diversas leyes y reglamentos que intervienen en el marco regulatorio de las zonas costeras, oceánicas y sus recursos, además de mencionar la creación de la PNDSOC y la CIMARES. Sin embargo, algo que no se ha considerado en esos instrumentos son las características naturales y diversidad de las costas mexicanas ni los conflictos socio ambientales entre los sectores que influyen en ellas. Pero sobre todo porque no se ha tomado en cuenta la GE y GIZC.

A partir de los resultados encontrados, se infiere que la respuesta a un problema público está ligada a la elaboración de PP, a la participación de actores por medio de las RIG's que son el vínculo de coordinación entre instancias gubernamentales y la participación de organizaciones de la sociedad y el sector académico. Que además, el modelo de gestión debe ser estratégico e integral, que se promueva valor público. Es en este sentido que el caso de

estudio corresponde a una acción del gobierno que da respuesta a la problemática de la zona costera, se considera pues que el PPL es una PP que necesita de la GIZC y se requiere adoptar la GE que promuevan la protección de las costas y componentes terrestres de las zonas costeras, solo así se podrá saber si el conjunto de conjunto de decisiones y acciones están logrando los objetivos del PPL, además no como h además de la participación de la sociedad y sector académico.

Para dar cuenta de la relación entre las dimensiones ya descritas se muestra a manera de resumen, la figura 3. La interacción entre PP, sociedad y medio ambiente incluye otras subdimensiones como: gestión, normatividad, RIG's, participación, actividades y crecimiento de la sociedad, contaminación y zona costera.

De los resultados en esta investigación, se infiere que tanto el crecimiento de la población como las actividades que esta realiza son aspectos de la sociedad que afectan el medio ambiente, estos elementos influyen en los procesos naturales y dinámicos ocasionando deterioro y problemas interligados con otros sectores, ya no solo el ambiental.

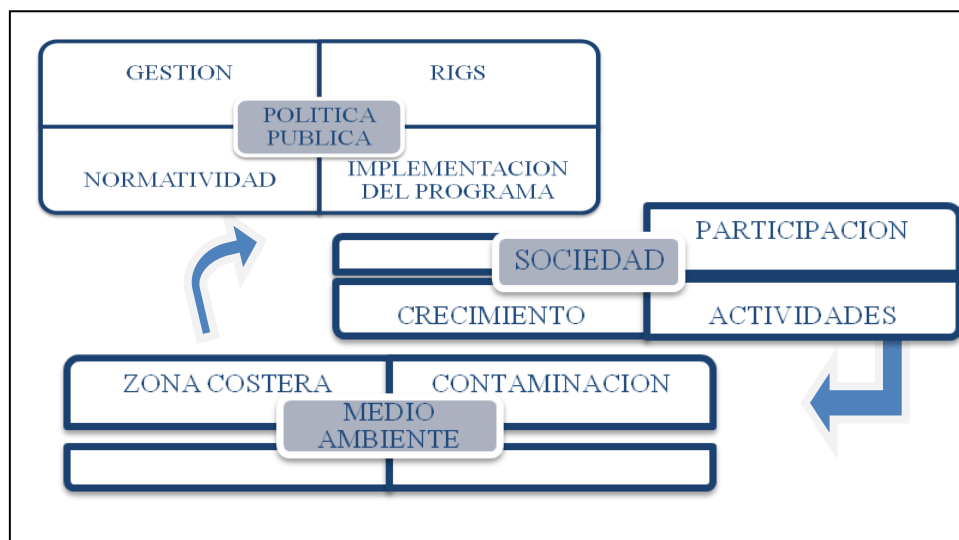


Figura 4.1 Dimensiones generales y su dirección con el contexto del PPL
Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas

La relación entre sociedad y medio ambiente lleva al Estado, es decir al gobierno, a presentar acciones para atender el problema, la puesta en acción requiere del conjunto de decisiones que lleven al logro de objetivos, es decir se necesita de un modelo de gestión estratégica.

Además del proceso de gestión, se requiere de RIG's pues estas vienen a representar el vínculo de coordinación entre actores que permiten que cada instancia gubernamental y no gubernamental actúen conforme sus derechos y obligaciones. La relación entre RIG's y PPL se expresa directamente, pues para atender el problema que dio origen a la PP y que éste se resuelva, dependerá en gran medida de la cooperación entre actores y de la participación de la sociedad tanto organizada como del sector académico. Por la otra, en respuesta a alcanzar los objetivos que orienten a cumplir el propósito del PPL se debe considerar el modelo de gestión que lo sustente.

Según lo encontrado en los documentos consultados, la problemática ambiental de las zonas costeras fue atendida de manera prioritaria para el año 2003, con la finalidad de atender el saneamiento de las playas mexicanas, de ahí la implementación del PPL. La puesta en marcha de esta programa debía *promover el saneamiento de las playa, cuencas, subcuencas, barrancas, acuíferos y cuerpos receptores de agua asociados a las mismas; así como prevenir y corregir la contaminación para proteger y preservar las playas mexicanas, respetando la ecología nativa y elevando la calidad y el nivel de vida de la población local y del turismo y la competitividad de las playa*. Sin embargo no quedaron claros los mecanismos para impulsar a los gobiernos locales a que cumplieran los objetivos planteados por el mismo PPL y sobre todo que no se diseñó bajo modelos de GIZC y GE.

No todas las costas mexicanas presentan las mismas características, existen particularidades y condiciones geológicas, biológicas y ecológicas. La zona costera de Tijuana no es una playa turística, ni prioritaria, sino de uso comunitario recreacional y con gran afluencia de visitantes en el verano. Los problemas de la zona costera parecen desatendidos y en la experiencia de los actores entrevistados la desarticulación que existe entre las instancias no concreta acciones para la zona.

La visión de los actores no se muestra compartida ni a largo plazo. Entre las problemáticas identificadas están: el deterioro de la playa (como problema central), un Comité de Playas Limpias débil, creciente contaminación, insuficiente infraestructura para manejo y control de residuos sólidos (basura), falta de accesos, ausencia de un ordenamiento ecológico local, zonificación y reglamentos específicos, educación y cultura ambiental. Problemas que se deben a la falta de visión y consenso entre los actores involucrados para atender y resolver de manera eficaz y eficiente la problemática costera.

El objetivo y la meta del PPL para atender estas problemáticas en la zona de estudio no consideró las características de la zona, además de no considerar la cuenca a la que pertenece Tijuana, pues las autoridades federales solo se han enfocado en monitorear la playa, a reserva de las acciones que se han llevado a cabo por la organizaciones de la sociedad civil y participación activa de las sociedad, es decir, si el objetivo del PPL menciona el saneamiento también de las cuencas para este caso no aplica, pues solo se concentra la atención a la calidad del agua y pequeños esfuerzos por parte del gobierno local para la zona.

Las responsabilidades de preservar, proteger y conservar no solo corresponden al CPLTJ, el gobierno local es quien debe regular y facilitar que se lleven actividades muy concretas para la zona costera de Tijuana. Partiendo del supuesto de que el gobierno local es más cercano a la gente y que por este motivo conoce los problemas su estructura organizativa puede ser una ventaja para administrar la costa.

La parte operativa y auxiliar de este PPL son los comités que como ya se mencionó son presididos por el presidente municipal e integrados por varios actores. El reto de la estructura de los comités de playa limpia es que pueda generar sinergias con el gobierno local para impulsar estratégicamente los fines propios.

Según lo que plantea la GIZC, se tiene que basar en el conocimiento de las características que posee la zona costera, entre ellas las presiones que se ejercen, y la influencia de fuerzas internas externas sobre la dinámica natural. Lo cual no se considero para esta zona, además, de la recogida de datos confiables, adecuados solo se concentró en cumplir este punto en un

taller participativo generando lluvia de ideas basada en la experiencia, sin ningún diagnóstico ambiental actual que considerada la elaboración de indicadores pertinentes que permitan medir los avances y logros de objetivos. Los actores que intervienen en la gestión deben involucrarse en el flujo de información para la toma de decisiones.

Para la zona costera de Tijuana que no cuenta con usos sectoriales diversos como en el caso de las demás costas mexicanas (como actividades; petroleras, agropecuarias, navegación, entre otras) se ubican en la parte terrestre el uso por comunicación y transporte, actividades de industria, turismo, asentamientos y urbanización, incluso en las partes más accidentadas topográficamente hablando. En cuanto a la parte costera están el comercio, la recreación, cuerpo receptor de aguas residuales de la ciudad.

Los elementos que integran la zona costera de Tijuana se ubican tanto en la parte costera como terrestre. En la primera se encuentran los usos directos que se hace de la playa para fines recreativos, comerciales y de asentamientos urbanos. Entre los usuarios se ubican en su mayoría a los habitantes de la ciudad, turísticas de la región, comerciantes y de los actores que la integran participan el ayuntamiento de la ciudad, gobierno del estado, e instancias federales.

La delimitación del área que debe ser considerada como zona costera para una GIZC no debería comprender solo la playa sino la parte terrestre que tiene influencia con la zona, esto involucra la cuenca, subcuenca cañadas y arroyos que tienen relación con la zona.

De acuerdo con lo planteado por el marco de GIZC, la zona costera de Tijuana debe identificar la necesidad de implementar un plan para ordenar, restaurar y proteger no solo la playa sino también la cuenca, de esta manera se cumple la integralidad, además donde convergen tanto instituciones, la usuarios de la zona y la participación de la academia y organizaciones civiles. La GE estratégica por su parte resalta la necesidad de cambiar el pensamiento de gestión, es decir, que se incluya estrategias anticipativas y adaptativas requeridas para atender estas zonas tan complejas por la interacción hombre-naturaleza.

Se debe considerar evaluar la voluntad de grupos, es decir, las instancias gubernamentales y los actores de la sociedad que lleven a cabo consenso para programar las acciones regulatorias para la zona.

Los problemas y conflictos deberán estar caracterizados, es decir, identificados desde su origen y que actores son parte del problema y de la solución, así como tener en cuenta la posibilidad de resolución. La información es muy importante, para la zona se debe considerar todas las características geológicas, físicas, biológicas, económicas como oceanográficas, es deseable un amplio diagnostico que refleje la situación actual.

La generación de mecanismos para el flujo de información debe considerar los principios de de GIZC. La participación pública aportara la visión desde los usuarios y la oportunidad de desarrollo, siempre y cuando se considere el enfoque estratégico.

El enfoque estratégico atiende tanto los cambios que se presenta actualmente en la zona, estar preparados para promover un cambio para anticiparnos ante eventualidades futuras. Analizar causas- efecto para construir soluciones a corto, mediano y largo plazo, define las prioridades, alcance de objetivos. En este punto se puede dirigir el esquema para un recurso en particular, ya sea toda la costa, la cuenca, el agua, o alguno otro recurso. Es sobre esta fase que se diseñan los mecanismos de gestión y administración, se informa a los usuarios y se identifican las acciones concretas.

Es importante evaluar las capacidades institucionales y desarrollar acuerdos que permitan la coordinación intersectorial e intergubernamental.

El proceso continuo de evaluación y ajuste permitirá re-examinar los objetivos y las estrategias. La construcción de la GIZC es una constante de ajustes, discusión y concertación de intereses sociales, económicos y ambientales. Aunque no hay una regla para llevar a cabo la implementación de este proceso, es deseable lo lleve a cabo el gobierno local, sin dejar de lado el papel que juega la federación y el gobierno estatal.

Para que la zona costera de Tijuana considere la GIZC necesita contar con la capacidad legal y administrativa, que el municipio regule el desarrollo de la zona y designe las áreas de

interés evitando los asentamientos en zonas vulnerables y de riesgo y sobre todo, que la GE este considerada no como una guía, sino para agregarse como forma de pensamiento y cambio para asegurar la preservación y conservación de la zona costera.

En este marco, se plantea que la mayor parte de los municipios costeros mexicanos han carecido de un modelo de gestión que les permita fundamentar procesos de bienestar y de competitividad según sus capacidades existentes en materia de desarrollo local costero.

Se concluye que el PPL dista de alcanzar sus objetivos, puesto que si el papel operativo se encuentra en los CPL y si estos no consideran en sus planes estratégicos y acciones concretas elementos de GE y GIZC los municipios costeros no reducirán sus impactos tampoco se apoyaran para la planificación y gestión de sus costas, pues aunque los elementos mencionados no son de carácter jurídico si son un instrumento que auxilia en la mejora de conflictos por diversos intereses, sociales, políticos y económicos.

El único caso que se conoce ha recurrido a los elemento de GE es el caso de CPL-Huatulco, La diferencia central es que éste cuenta con una gerencia operativa y en el caso de Tijuana, no existe tal instancia. Además se tiene consciencia sobre las diferencias regionales entre ambas localidades, y como en un principio se mencionó la ciudad es muy dinámica y por el mismo hecho Tijuana concentra una cantidad considera de habitantes, lo contrario sucede con Huatulco, donde de partida es un destino turístico siendo este su principal fuente de comercialización, que indirecta o directamente benefician a más del 80 por ciento de los habitante de esa localidad. Sin embargo, no se justifica por este hecho que Tijuana no tenga éxito, y este modelo y ejemplo de gestión podrían instalarse en esta zona.

Es importante mencionar que el desarrollo de las capacidades por parte de los CPLTJ y CPL-Huatulco ha condicionado su impacto para atender la problemática de la zona costera, promover un desarrollo local costero y lograr resultados socialmente aceptables. Resalta que este último implementó su programa de gestión desde una perspectiva de gestión estratégica ha logrado integrar a varios actores y fortalecer su parte operativa con los elementos de gestión mencionados por Moore (1998). El éxito del CPL-Huatulco se basa en gran parte en

la sinergia y compromiso que existe entre las diversas instituciones y organizaciones locales, además, se fomentó la participación de empresarios particulares, que normalmente no invierten en los temas ambientales como los inversionistas, tiendas de autoservicios y empresas constructoras.

La experiencia del modelo de gestión de Huatulco refleja que para conseguir un equilibrio adecuado para el desarrollo económico, el crecimiento de la población, el uso racional de los recursos y la protección y conservación del ambiente, habrá que incorporar elementos de la gestión estratégica para promover un desarrollo local costero.

En el fondo la propuesta de GE fundamenta a que los actores públicos tengan la iniciativa, sensibilidad y capacidad de crear un adecuado desempeño y fomentando el cambio organizacional, con la finalidad de fortalecer el desarrollo local costero. La importancia del cambio radica en que los funcionarios no solo deben de mantener a las organizaciones, sino transformarlas. Se concede atención primordial al sentido de dirección en la gestión pública, capacidad de innovación y de respuesta social, visión política de futuro y especialmente la calidad de sus decisiones.

El proceso de GIZC por su parte pretende alcanzar el desarrollo sustentable en las costas donde se busque el bienestar humano y ambiental, se requiere tiempo para desarrollar y consolidar las estrategias que encaminaran esta meta de valor estratégico para el gobierno local. La conciencia pública para llevar a cabo este proceso es fundamental pues como se ha resaltado en las zonas costeras la complejidad de problemas necesitan de la coordinación y cooperación de un equipo multidisciplinario.

Desde esa perspectiva, resulta fundamental evidenciar que los municipios costeros mexicanos que cuentan con un comité local no han logrado implementar de manera eficaz estrategias para cumplir con los objetivos del PPL. Se parte de que de los comités presentados en el cuadro 4.5 solo el CPL-Huatulco cuenta con una gerencia estratégica bajo los enfoques ya descrito. Por consiguiente se considera que no solo el caso de Tijuana sería el único municipio que gestione a su zona costera sin un modelo de gerencia estratégica y gestión integral costera.

De forma muy puntual se expresan las siguientes conclusiones:

- A partir de lo observado con el CPLTJ el PPL no consideró elementos de GIZC y GE en su implementación, y existe poca claridad en cuanto a los mecanismos de evaluación.
- Hasta donde permitió el estudio, se concluye que el PPL no ha considerado las últimas fases de la PP ya mencionadas, es decir de la evaluación y el rediseño.
- No todas las playas mexicanas presentan las mismas características sociales, demográficas y geomorfológicas por lo que el PPL según lo encontrado está orientado aquellas que playas turísticas.
- Para la zona costera de Tijuana no existe claridad, concertación y coordinación por parte del gobierno local y CPLTJ para enfrentar los problemas ambientales.
- El CPLTJ no considero elementos de GE y GIZC en su instalación.
- El CPLTJ no se ha adaptado a los procesos de cambio, tanto ambientales como sociales no se ha fijado metas a corto plazo que puedan alcanzar y atender, es decir, no se han anticipado ante situaciones imprevistas.
- A pesar de la reinstalación del CPLTJ y del taller de participación, no quedan claros 2 aspectos 1) la responsabilidad de los actores con materia de gestión costera y 2) la vía para obtener recursos económicos, elemento esencial para lograr los fines propuestos.
- El CPLTJ debe buscar integrar con mayor fuerza al sector académico y contar con datos oportunos y confiables a la hora de tomar decisiones.

RECOMENDACIONES

- ✓ Deseable que el PPL tome en cuenta el caso del CPL-Huatulco para que los comités locales de playas limpias a nivel nacional, cuenten con una Gerencia Operativa y todo lo que esta implica en términos de apoyo para lograr los fines del propio PPL.
- ✓ Deseable que los modelos de GIZC y GE se puedan adaptar a todos los municipios costeros mexicanos, y que con esto se promueva una gestión responsable y que de mejores resultados.
- ✓ Si no existiera, es deseable construir una matriz de indicadores para el PPL colocando metas a corto y largo plazo, que permitan mejorar las condiciones de las costas mexicanas a través de los comités de playas limpias.
- ✓ Fomentar la coordinación y participación de los actores tanto de gobierno como a la población en general con la finalidad de tomar mejores decisiones y encaminarla hacia una gestión integral costera.
- ✓ Elaborar campañas de educación ambiental apoyadas por el gobierno local y generar mecanismos de difusión que fomenten la sensibilización y el sentido de pertenencia de la población.
- ✓ Para la etapa de reinstalación y la propuesta del Programa de gestión el mayor obstáculo será vencer la falta de interés del gobierno local, se recomienda verificar que exista cumplimiento del plan de trabajo del CPLTJ, así como dar a conocer sus actividades a los usuarios de la zona.
- ✓ Llevar a cabo un diagnóstico ambiental y socioeconómico amplio que permita establecer bases y sea punto de partida en el nuevo Programa de Gestión llevado a cabo para reinstalación del CPLTJ.

Posibles líneas de investigación

- ✓ Estudios comparativos entre los comités de playas limpias que exploren sus experiencias en términos de gestión.
- ✓ Investigar sobre las capacidades de gestión entre los actores involucrados en el CPLTJ.

BIBLIOGRAFÍA

Acta de instalación del comité local de playas limpias en el municipio de Tijuana, 2004, Presidencia del H. Ayuntamiento del municipio de Tijuana Baja California, Departamento de Protección al Ambiente, pp.10.

Acta de reinstalación del Comité de Playas Limpias de Tijuana, 2011, en <<http://pfea.org/playaslimpiastijuana/wp-content/uploads/2011/11/ACTA-DE-REINSTALACION-DEL-CPL-DE-TIJUANA-1.pdf>> consultado el 05 de febrero de 2012

Aguilar Villanueva, Luis F., 2006, *Gobernanza y gestión pública*, México, sección de obras de administración pública, Fondo de Cultura Económica (FCE), pp. 500

Aguilar Villanueva, Luis F., 2010, comp., *Política Pública*, Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF : México, Siglo XXI, pp.175

Aguilar, Luis, F., 2012, “La Eficacia Gubernamental: Pasado y Presente, en José María Ramos y Tonatiuh Guillén, *Gobernanza por Resultados en México: Eficacia Directiva, 2006-2012. El Colef*, pp.175

Agranoff, Robert, 1997, “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, comps., *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, pp. 125-170.

Ángel Cruz, Italia [tesis de maestría], 2010, “Análisis de la influencia de las relaciones intergubernamentales en los resultados ambientales y sociales del programa de estímulos a la productividad ganadera "antiguo PROGAN" y del programa de producción pecuaria sustentable y ordenamiento ganadero y apícola "nuevo PROGAN": ¿hacia un desarrollo rural sustentable?, México, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana B.C., pp.127

ATLAS.ti versión 6.2.15, [software], 2003-2012, Berlin, Scientific Software Development GmbH.

Azus Adeath Isaac y Evelia Rivera Arriaga, 2009, “*Descripción de la dinámica poblacional en la zona costera mexicana durante el periodo 2000-2005*”, *Papeles de Población*, vol. 15 en < <http://redalyc.uaemex.mx/src/iniciyuio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11212354003> >consultado el 10 de junio de 2011.

Barker Adam, 2006, “Strategic Environmental Assessment (SEA) as a Tool for Integration within Coastal Planning” *Journal of Coastal Research*, vol.22, núm., 4, pp. 946 – 950 en <<http://www.jcronline.org/doi/abs/10.2112/04-0292.1?prevSearch=iczm&searchHistoryKey=>>>, consultado el 15 agosto 2012

Barragán, J. M., 2003, *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: Introducción a la planificación y gestión integradas*. Universidad de Cádiz, Cádiz, España, 301 p

Barragán Muñoz, Juan Manuel, 2005, *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*, Cádiz, Universidad de Cádiz, pp.198.

Barragán Muñoz, Juan Manuel, Juan Adolfo Chica Ruiz y María Luisa Pérez Cayeiro, 2008, “Iniciativa andaluza (España) para la gestión integrada de zonas costeras (GIZC)”, *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. , 41, pp. 5-22 en
< http://www.geo.puc.cl/html/revista/PDF/RGNG_N41/art01.pdf> consultado el 02 de junio de 2011.

Barragán Muñoz, J.M. 2010, coord., *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 380 pp.

Beatley Timothy, David J. Brower y Anna K. Schwab, 2002, *An introduction to Coastal Zone Management*, 2nd Ed., Island Press, United States, pp. 317.

Bocco, G., R. Sánchez, y H. Riemann, 1993, “Evaluación del impacto de las inundaciones en Tijuana (Enero de 1993) uso integrado de percepción remota y sistemas de información geográfica” *Frontera Norte*, vol. 5, pp. 53-83.

Botero, Camilo y Luz Helena Díaz, 2009, “La playa como espacio costero particular en la Gestión Integrada Costera, revisión desde la bibliografía especializada”, *Revista De Medio Ambiente, Turismo y Sustentabilidad*, México, vol.2, pp. 99 – 107.

Botero Saltarén, Camilo Mateo, 2009, “Utilidad de los esquemas de certificación de playas para el manejo integrado costero evaluación de ocho certificaciones en iberoamérica, *Ciencia en su PC*, núm. 4, pp. 27-41 Instituto de Información Científica y Tecnológica Santiago de Cuba, Cuba en< <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=181317813003>> consultado el 11 de noviembre de 2011.

Bowen Robert, E., y Cory Riley “Socio-economic indicators and integrated coastal management” *Ocean & Coastal Management, Environmental, Coastal and Ocean Sciences (ECOS)*, University of Massachusetts, Boston, USA, Vol. 46, num 3-4, marzo, pp.299-312, en<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0964569103000085>>consultado el 19 de agosto, 2012.

Brañes, R., 2000, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2da Ed., Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica , pp. 120-123.

Bringas, Nora, et al., 2000, *Actualización del Programad Regional de Desarrollo urbano, turístico y ecológico del corredor Tijuana-Ensenada (COCOTEN)*: Gobierno del Estado de Baja California, SAHOPE, EL COLEF. En
<<http://futurocostaensenada.files.wordpress.com/2010/12/avances-cocotren-imip.pdf>>
consultado el 13 de mayo de 2011.

Cabrera Carranza, Carlos, *et al.*, 2005, “Planificación y Gestión Integrada de la Zona Marina Costera del Callao” *Revista del Instituto de Investigación FIGMMG*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú, Vol. 8, núm., 16, pp. 38-43, en<<http://www.scielo.org.pe/pdf/iigeo/v8n16/a06v08n16.pdf>> consultado el 23 de octubre de 2011.

Cardozo Brum, Myriam Irma, 2006, *La evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los programas de desarrollo social en México*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa, pp.374

Casillas Benjamín y Alberto Pombo, 2007, “Análisis socioecológico de los mecanismos de gestión en el nivel de servicios de playa de la zona costera de Tijuana y Rosarito Baja California” en Vicente Sánchez Munguía, coord. *Gestión ambiental y de recursos naturales en México: los modos imperantes. Diez estudios de caso*. Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., pp.123-145.

Castellanos, M. E. 1997: Proyecto de Programa Integrado de Manejo Costero en la bahía de Cienfuegos. Resúmenes IV Congreso de Ciencias del Mar. La Habana, pp.45.

Cicin-Sain, Biliana, Robert W. Knecht, 1998, *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices* , UNESCO/Island Press, pp.517.

Clark, John R., 1996. *Coastal Zone Management Handbook*, New York, Lewis Publishers, pp. 694

Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana, 2010 en <<http://www.cespt.gob.mx/cultura/calidadagua/zonacosta.html>>, consultado en 04 enero de 2011.

Comisión Europea, 1999a, “Lecciones del programa de demostración de la sobre la Gestión Integrada de las zonas costeras (GIZC) 1997-1999”, Luxemburgo: Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, pp.102, en <http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/vol2_es.pdf> consultado el 14 de octubre de 2011.

Comisión Europea, 1999b, “Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas 1997-1999”, Luxemburgo: Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, pp.32, en <http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/vol1_es.pdf> consultado el 14 de octubre de 2011

Comisión Europea, 2001, “La Unión Europea apuesta por las zonas costeras”: *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*, Luxemburgo, pp.29, en <http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/g24229_es.htm> consultado el 13 de octubre de 2011.

Comisión Federal contra Riesgos Sanitarios, (COFEPRIS), 2010 “Lineamientos para determinar la calidad de agua mar para uso recreativo con contacto primario, pp.14.

Comisión Nacional del Agua, (CONAGUA), 2005, “Memorias del 1er encuentro nacional de playas limpias” Puerto Vallarta, Jalisco, 04 de abril en <<ftp://ftp.conagua.gob.mx/PlayasLimpias/memorias/Memorias1>> consultado el 12 octubre 2011.

Comisión Nacional del Agua, 2010, “Playas Limpias”, *Recurrencia de los recursos*, México, en <<http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?id=a7ce09fa-2639-4032-b78c65104fee3f30|Playas%20Limpias|0|45|0|0|0>> consultado el 04 de marzo de 2011.

Comisión Nacional del Agua, 2010, “Playas Limpias: Saneamiento” en <<http://conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=4&n2=45&n3=54>> consultado el 04 de marzo de 2011.

Comisión Nacional del Agua, 2011, “Playas Limpias Organización” en <<http://conagua.gob.mx/Contenido.aspx?id=5556676d-4086-420e-a723-8f4a260573c9|Playas%20Limpias|0|45|0|0|0>> consultado el 04 de marzo de 2011.

Comisión para la Cooperación Ambiental CCA., 2001 “Prioridades en el Reforzamiento de la Capacidad de Gestión Ambiental en México, 27 pp., en <http://www.cca.org/Storage/40/3282_Priorities-s_ES.PDF> consultado el 23 de abril de 2011.

Comité de playas limpias de Tijuana, 2012, en <http://pfea.org/playaslimpiastijuana/?page_id=106> consultado el 27 enero de 2011.

Consejos de Cuenca, 2006, “Comités Locales de Playas Limpias instalados”, *Comités Locales de Playas Limpias en* <<http://www.consejosdecuenca.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=8>> consultado el 18 agosto de 2011.

Convenio de Coordinación, 2007, Dirección general de asuntos jurídicos y revisión legal por parte de Secretaria de Salud, Secretaria de Turismo y Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pp.9

Cuñat Giménez, Ruben J., 2007, “Aplicación de la Teoría fundamentada (Grounded theory) al estudio del proceso de creación del empresas, *Decisiones basadas en el conocimiento y en el papel social de la empresa: XX Congreso anual de AEDEM*, Vol. 2, pp.44 en <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2499458>> consultado el 08 de agosto de 2012.

Cupul Magaña Luis Antonio y Adolfo González Calvillo, “Causas de erosión en playas de Tijuana, B.C., durante el periodo 1975-1985”, *Ciencias Marinas*, Vol. 12, núm. 3, pp.: 82 – 94.

De la cuesta Benjumea, Carmen, 2006, “La teoría fundamentada como herramienta de análisis”. *Cultura de los cuidados Año X, Universidad de Antioquia Medellín, Colombia*,

num.20, julio-diciembre, pp. 136-140, en <<http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/876>> consultado el 14 de agosto de 2012.

Del Saz Salvador, 2008, “Medio ambiente y desarrollo: una revisión conceptual”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España, núm. 61, agosto, pp. 31-49.

Eguiarte, Pérez Ana Xóchitl., [tesis de maestría] 2000, “El espacio litoral como alternativa de uso recreativo: Playas de Tijuana, Baja California”. Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., pp. 216.

Encuentro nacional de playas limpias, memorias6, 2010, en<<ftp://ftp.conagua.gob.mx/PlayasLimpas/memorias/Memorias6/Panel%208-Perspectivas%20y%20acciones%20para%20el%20desarrollo%20sustentable%20de%20las%20zonas%20costeras%20y%20marinas%20de%20M%E9xico/Rese%F1a.pdf>> consultado el 30 de Julio, 2012.

Escofet Giansone Ana María [tesis de doctorado], 2004, “Aproximación conceptual y operativa para el análisis de la zona costera de México: un enfoque sistémico-paisajístico de multiescala” UABC.-Facultad de Ciencias Marinas-Instituto de Investigaciones Oceanológicas, Ensenada BC, pp 260

Estrategia nacional para el ordenamiento ecológico del territorio en mares y costas., 2007, SEMARNAT-colección legal, México D.F. pp.28. en<http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/estrategia_nacional_oe_mares_costas.pdf> consultado el 28 de mayo de 2011

Fernández Pérez, José, 1995, “La gestión integral de la costa: hacia una nueva estrategia territorial” *Ingeniería del agua*, 1995, vol. 2, núm. 5 en <<http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/3348/1/25article1.pdf>> consultado el 05 de febrero de 2011.

Fernández Ruiz, Jorge, 2002 “El problema de los recursos de uso común. Un enfoque de teoría de juegos” *Estudios Demográficos y Urbanos*, mayo-agosto, número 050 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México pp. 381-409.

Fischer David, 1999, *Técnicas para la formación de políticas en zonas costeras*, Universidad Autónoma de Baja California, pp.243

García Martínez, Rosendo C., 1990, *Guía práctica para elaborar trabajo de investigación documental*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, División de Ciencias Económico-Administrativas, Villahermosa Tabasco, pp.113.

Gil Corrales, Miguel Ángel, 2007, *Crónica ambiental, Gestión pública de políticas ambientales en México*, FCE, SEMARNAT, Instituto Nacional de Ecología, pp.559

Gómez Sánchez, Lucía, 2011 “Fuga de aguas negras en playas no es tragedia ecológica: CESPT”, *El mexicano*, 25 de enero, en < <http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2011/01/25/451348/fuga-de-aguas-negras-en-playas-no-es-tragedia-ecologica-cespt.aspx>> consultado el 30 de Julio de 2011

Gorfinkiel Denise et al., 2011, “Manejo costero integrado en Uruguay: ocho ensayos interdisciplinarios” en Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero Integrado del Cono Sur . UDELAR/CIDA., Montevideo, pp. 278.

Guevara Sanginés Alejandro, 2003, “La descentralización de la gestión ambiental: fundamentos, estrategias y prácticas en México” en Claudia Rodríguez Solórzano (comp.) *La descentralización en México experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. Instituto Nacional de Ecología, SEMARNAT. pp. 127-150

Hardin, Garret, 1995, *Filters against folly*, Penguin books, United States, pp.233

Heras Antonio, 2005, “Contaminadas, playas de BC”, *La Jornada*, 01 de octubre, en < <http://www.jornada.unam.mx/2005/10/01/index.php?section=estados&article=034n3est>> consultado el 21 de abril de 2011.

Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio, 2003, *Metodología de la investigación*, 3ª ed., México, McGraw-Hill, pp.705

Hernández Viera, Virginia, 2011 [Foro nacional]] “ *La participación social: una estrategia para la gestión de recursos* en <

ftp://ftp.consejosdecuencia.org.mx/pub/downloads/Foro_Nacional_de_Gerencias_Operativas/01-Ponencias/03_Mesa%20-

Gestion%20de%20Recursos/M02_CPL%20Santa%20Maria%20Huatulco_Participacion%20en%20la%20gestion%20de%20.pdf> consultado el 17 de Julio de 2012.

Hernández Viera, Virginia [entrevista] 2012, por Hilda Mendoza [trabajo de campo,] implementación del Programa Playas Limpias, municipio de Santamaría de Huatulco.

Hudelson Patricia, M., 1994, “Qualitative Research for Health Programs”, World Health Organization Geneva Switzerland en <http://libdoc.who.int/hq/1994/WHO_MNH_PSF_94.3.pdf> consultado el 23 julio de 2011

INE, Instituto nacional de Ecología, 2000, *Estrategia ambiental para la gestión integrada de la zona costera de México*, propuesta, INE-SEMARNAT, México, pp.40

INE, Instituto Nacional de Ecología, 2009, “Términos comunes de la Dirección General de Investigación en Ordenamiento Ecológico y Conservación de Ecosistemas, *GLOSARIO*, México en <<http://www.ine.gob.mx/glosario>> consultado el 28 de octubre de 2011.

INEGI, Instituto nacional de estadística y geografía, 2010 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=2> consultado 11 de marzo de 2011.

James J. R., 2000, "From beaches to beach environments: linking the ecology, human-use and management of beaches in Australia", *Ocean & Coastal Management*, vol.43, pp. 495-514.

Justafre García, Yeslin, 2009, "La conformación de una base teórica jurídica para legislar sobre Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba: Estudio bahía de Cienfuegos", Universidad de Cien Fuegos: Carlos Rafael Rodríguez, Cuba, Edición electrónica gratuita, en <www.eumed.net/libros/2009a/471/>consultado el 28 de octubre de 2011.

Lara-Lara, J.R., *et al.* 2008, "Los ecosistemas costeros, insulares y epicontinentales, en Capital natural de México", vol. I : *Conocimiento actual de la biodiversidad*. Conabio, México, pp. 109-134, en <http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I04_Losecosistemascos.pdf> consultado 15 de marzo de 2011.

Ley de Aguas Nacionales, 2011, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1992, reforma publicada DOF 20-06-2011.

Lezama José Luis, 2006, *Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional*, México D.F., El colegio de México, pp.218

López Mendoza, José A., [tesis de maestría], 2004, "Evaluación de la calidad ambiental para uso recreativo en 14 playas de Baja California, Universidad Autónoma de Baja California, México, pp. 74.

Maldonado, Socorro [tesis de maestría], 2006, "Calidad del espacio público urbano y su relación con la movilidad en la ciudad de Tijuana", El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B, C, México, pp.122

Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias de México, 2010, Comisión Nacional del Agua y Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pp.10

Manteiga, L. 2000, "Los indicadores ambientales como instrumento para el desarrollo de la política ambiental y su integración en otras políticas", *Estadísticas y medio ambiente*, Instituto de estadística de Andalucía, Sevilla, pp.69-87.

Marín B., *et al.*, 2005, "Diagnóstico y evaluación de la calidad ambiental marina en el Caribe y Pacífico colombiano red de vigilancia para la conservación y protección de las aguas marinas y costeras de Colombia". Diagnóstico Nacional y Regional. INVEMAR

Marsh, David y Furlong, Edward (2002): 'Ontology and Epistemology in Political Science' in Marsh, David and Stoker, Gerry (eds.): *Theory and Methods in Political Science*, 2nd edition. Basingstoke: Palgrave.

Martin Delgado Macrina María y María Luisa Pita Toledo, 2007, “Plan nacional de salud y medio ambiente informe: aguas y salud pública” *Resumen ejecutivo*, España, pp.11 en <<http://www.msps.es/ciudadanos/saludAmbLaboral/docs/aguasSaludPublica.pdf>> consultado 15 octubre de 2011.

Martínez Guerrero, Steephen Arturo [tesis de maestría] 2006, “Identificación de áreas viables para usuarios del mar en función de la calidad de agua costera adyacente en el corredor Tijuana-Ensenada”, Ensenada, UABC, Facultad de Ciencias, pp.108

Martínez Iglesias, J.C., *et al.*, 2007, “Lineamientos metodológicos para la gestión integrada de la zona marina costera (GIZC) en cuba”, *Serie Oceanológica*, núm. 3, en <<http://oceanologia.recdiciencia.cu/articulos/articulo31.pdf>>, consultado el 26 de febrero de 2011.

McFadden Loraine, 2007, “Governing Coastal Spaces: The Case of Disappearing Science in Integrated Coastal Zone Management” *Coastal Management*, Vol. 35, núm., 4, en <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08920750701525768>>

Méndez, José Luis (1997), Estudio introductorio, en D Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE, pp. 7-46

Méndez Mungaray Elizabeth, 2009, *Retos Ambientales y Desarrollo Urbano en la frontera México-Estados Unidos*, Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana B.C. pp. 49-90.

Micheli Jordy, 2002, “Política ambiental en México y su dimensión regional”, *Región y sociedad*, México, El Colegio de Sonora, Vol.14, núm. 23, pp. 170.

Mondragón, Adán, 2008, “Contaminadas las playas de Tijuana”, *El Sol de Tijuana*, 17 de marzo, en <<http://www.oem.com.mx/esto/notas/n631924.htm>> consultado el 21 de abril de 2011.

Moore, Mark., 1998, *Gestión estratégica y creación del valor en el sector público*, Barcelona, Paidós, pp 407.

Moreno Casasola, Patricia y Elisa Peresbarbosa Rojas, 2005. “Manejo integral de la zona costera” en Patricia Moreno-Casasola, Elisa Peresbarbosa Rojas y Ana Cecilia Travieso Bello, eds., *Manejo costero integral: el enfoque municipal*, Instituto de Ecología, A.C Instituto de Ecología, A.C.pp.21-49.

Norma Mexicana NMX-AA-120-SCFI-2006, Secretaría de Economía pp.40 en <<http://www.semarnat.gob.mx/servicios/anteriores/otroleyes/normas/Normas%20Mexicanas%20Vigentes/nmx-aa-120-scfi-2006.pdf>>consultado el 19 de febrero de 2011

Norma oficial mexicana NOM-001-ECOL-1996, en <<http://www.semarnat.gob.mx/leyesy normas/Documents/comarnat/NORMAS%20OFICIALES%20MEXICANAS%20VIGENTES.pdf>> consultado el 19 de febrero de 2011.

Norma oficial mexicana NOM-001-SEMARNAT-1996 en <<http://www.semarnat.gob.mx/leyesy normas/Documents/comarnat/NORMAS%20OFICIALES%20MEXICANAS%20VIGENTES.pdf>> consultado el 19 de febrero de 2011.

Notimex, 2006, “Advierten de playas contaminadas en BCN”, 19 julio, en <<http://www.terra.com.mx/Turismo/articulo/194596/>> consultado el 12 de marzo de 2011.

O’Hagan A.M y R. Ballinger, 2009, “Coastal governance in North West Europe: An assessment of approaches to the European stocktake”, *Marine Policy*, Coastal and Marine Resources Centre, University College Cork, Haulbowline, Cobh, Co. Cork, Ireland, vol. 33, pp. 912–922.

Ochoa Cervantes, José Manuel [tesis de maestría], 1996, “Relaciones Intergubernamentales y políticas ambientales. El caso de manejo y control de la contaminación de las aguas residuales de la ciudad de Tijuana, Baja California”. El Colegio de la Frontera Norte Tijuana, B.C., pp.153

Ochoa, E. & Olsen, B. (2004). *Marco metodológico y conceptual para la planeación e implementación del manejo de ecosistemas costeros*, Rhode Island: Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island–Fundación EcoCostas.

Olsen B. Stephen, 2002, “Assessing Progress Toward the Goals of Coastal Management” *Coastal Management*, Vol. 30, núm. 04, pp 325-345.

Parsons, Wayne, 2007, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas pública*, México, Flacso, pp.815.

Patton, Michael Quinn, 2001, *Qualitative Research & Evaluation Methods*, Thousand Oaks, Sage, United States , pp.598

Pedroza Páez Daniela et al., 2010, “Perspectivas y acciones para el desarrollo sustentable de las zonas costeras y marinas de México” en *Memorias 6to encuentro nacional de playa limpias* <<ftp://ftp.conagua.gob.mx/PlayasLimpias/memorias/Memorias6/Panel%208-Perspectivas%20y%20acciones%20para%20el%20desarrollo%20sustentable%20de%20las%20zonas%20costeras%20y%20marinas%20de%20M%E9xico/Rese%F1a.pdf>> consultado el 01 agosto de 2012.

Pereira Carneiro, Luci C., et al., 2003, “The influence of the environmental status of Casa Caiada and Rio Doce beaches (NE Brazil) on beaches users”, *Ocean and Coastal Management*, vol. 46, pp. 1011-1030

Peresbarbosa Rojas Elisa, Patricia Moreno Casasola y Ana Cecilia Travieso Bello, 2006, “uso sectorial, problemas y riesgos en la zona costera” en Patricia Moreno-Casasola, Elisa Peresbarbosa Rojas y Ana Cecilia Travieso Bello, eds., *Manejo costero integral: el enfoque municipal*, Instituto de Ecología, A.C Instituto de Ecología, A.C.pp.415-454

Pérez, Luis Alonso, 2007, “Playas de Tijuana fueron cerradas a los bañistas”, *La prensa de San Diego*, 29 de junio, en <<http://laprensa-sandiego.org/archieve/2007/june29-07/Playas.htm>> consultado el 20 de abril de 2011.

Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas de México (PANDSOC), 2006, SEMARNAT-Subsecretaría de planeación y política ambiental, México D.F. en <http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20integracion/oceanos_costas_semarnat.pdf> consultado el 10 de agosto de 2012.

Pontifes Martínez, Arturo, 2002, “Relaciones intergubernamentales” *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: El gobierno y la gestión municipal en México*. núm. 65, pp. 43-59, en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=65>> consultado el 19 de agosto de 2012.

Popoca Arellano, Ernesto Israel, [tesis de maestría], 2006, “Evaluación integrada de las playas recreativas de Loreto y Nopoló, Baja California Sur, México”, Universidad Autónoma de Baja California, pp. 96

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. PROFEPA, 2011 en <http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1161/1/mx/acerca_de_profepa.html> consultado el 16 de diciembre de 2011.

Programa de gestión del Comité de Playas Limpias en el municipio de Tijuana, 2011, pp., 92.
Punch Keith, 2005, *Introduction to social research: quantitative and qualitative approaches*, 2nd ed, London, thousand oaks, California, United States, SAGE, pp.320

Ragin Charles C., and Lisa M. Amoroso, 2010, *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*, 2nd Ed, Sociology for a New Century Series, Pine Forge Press, pp. 248
Ragin, Charles C, 2011, *Constructing Social Research: the Unity and Diversity of Method*, Thousand Oaks, United States, pp.234

Ramírez Chaves Eduardo Juventino, [tesis de maestría] 2010, “Estimación de la vulnerabilidad costera ante amenazas hidrometeorológica de la franja Tijuana-Ensenada” El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, pp.89

Ramos, García José María, 2007, *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*. El Colegio de la Frontera Norte pp.155-190

Ramos García José María, 2009, “Gestión de las políticas de desarrollo social y seguridad ciudadana: hacia un enfoque estratégico e integral” en Ramos García José María, e Ismael Aguilar Barajas, coord., *La gestión del desarrollo local en México, problemas y agenda, México, Porrúa pp.75-123*

Ramos García, José María, José Sosa y Félix Acosta, 2011, coords., *La evaluación de políticas públicas en México*, México, INAP/El Colegio de la Frontera Norte, pp.162

Ramos García José María, 2012, “Gestión estratégica asociada y gobiernos locales en México” en Villalobos Pacheco Alberto y José María Ramos García, coords., *Gestión Políticas y Desarrollo en México*, Konrad Adenurer Stiftung-Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gacet, pp.119-137.

Recomendación del parlamento europeo y del consejo, 2002, “sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa” *Diario oficial de las comunidades europeas*, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:148:0024:0027:ES:PDF> consultado el 30 de mayo de 2012

Rein Martin y Francine F.Rabinovitz, 2000, “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción” en Aguilar Villanueva Luis F., edit., *La implementación de las Políticas*, México, Porrúa, pp. 147-184

Rivera, E. et al., 2004, *El Manejo Costero en México*, (eds.), Universidad Autónoma de Campeche, SEMARNAT, CETYS-Universidad, Universidad de Quintana Roo. 654 pp.

Rosas Ruth, [tesina de especialidad] 2008, “Propuesta de plan de manejo para la playa municipal de Ensenada, Baja California”, México, Universidad Autónoma de Baja California, Facultad de Ciencias Marinas, pp.110.

Rose Richard, 1998, *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales* Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp. 375

Sardá, Rafael, Joan Mora, y Conxita Ávila, 2004, “La Gestión Integrada de Zonas Costeras como instrumento dinamizador de la Industria Turística en la Costa Brava” *Marcas Turísticas para la competitividad. (XIII Simposio Internacional de Turismo y Ocio)*. Barcelona, Fira de Barcelona, pp. 1-27, en <http://www.ceab.csic.es/web/?p=1288> consultado en 18 de septiembre de 2011.

Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT, 2006, *La Gestión Ambiental en México*, México, 457 pp.

Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT, 2009, Sistema de monitoreo de Calidad del Agua en Playas Prioritarias en <http://www.semarnat.gob.mx/playas/Paginas/inicio.aspx>, consultado el 12 de enero de 2011

Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT 2010 en http://www.semarnat.gob.mx/playas/playas_prioritarias/Paginas/PlayaPrioritaria_P.aspx consultado el 12 de enero de 2011.

Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT, 2011 en <<http://www.semarnat.gob.mx/playas/Paginas/inicio.aspx>> consultado el 14 de agosto de 2011.

Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT, 2012a en <<http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Paginas/OrdPacificoNorte.aspx>> consultado el 17 de marzo de 2011.

Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT, 2012b, en <http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/cimares/Paginas/monitoreo_oceanografico.aspx> consultado el 17 de marzo de 2011.

Secretaria de Turismo (SECTUR), 2004, “Programa de Playas Limpias”, México en <http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/sect_Programa_de_Playas_Limpias> consultado el 10 de septiembre de 2011

Segovia Olga y Enrique Oviedo, 2000, “Espacios públicos en la ciudad y el barrio” en Olga Segovia y Guillermo Dascal [edits.] *Espacio público, participación y ciudadanía*, Corporación de Estudios Sociales y Educación SUR Chile, pp.51-69

Silva Iñiguez Lidia et al., 2007, “La Gestión Integral en Playas Turísticas: Herramientas para la Competitividad” , *Gaceta Ecológica*, Instituto Nacional de Ecología, pp 82.

Starks Helene y Susan Brown, 2007, “Choose Your Method: A Comparison of Phenomenology, Discourse Analysis, and Grounded Theory”, *Qualitative Health Research*, SAGE journals, vol.17, num. 10, diciembre, pp.1372-1380, en <<http://qhr.sagepub.com/content/17/10/1372.abstract#cite-by>> consultado el 03 mayo 2012.

Steer, R., F. et al., [Documento de consultoría] 1997, “Documento base para la elaboración de la política nacional de ordenamiento integrado de las zonas costeras colombianas” Ministerio de Medio Ambiente, Bogotá, pp.413

Sorensen Jens, 1997, “National and international efforts at integrated coastal management: Definitions, achievements, and lessons”, *Coastal Management* Vol. 25, núm., 1 en <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08920759709362308>> consultado el 10 de agosto de 2012.

Taljaard Susan et al., 2012, “Implementing integrated coastal management in a sector-based governance system” *Ocean & Coastal Management*, Volume 67 , Pages 39–53 en <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0964569112001482>> consultado el 10 de agosto de 2012.

Tamayo Sáez, Manuel, 1997, “El análisis de las políticas públicas” en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (compiladores), *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, pp. 281-310.

Tang Zhenhong *et al.*, 2011, “Examining Local Coastal Zone Management Capacity in U.S. Pacific Coastal Counties” *Coastal Management*, vol.39 num. 2, Febrero, pp. 105-132, en <http://dx.doi.org/10.1080/08920753.2010.540708> consultado el 09 agosto de 2012.

Tarres María Luisa, 2001, coord., *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, El colegio de México, Porrúa, México D.F. pp. 409

Turner, R.K. 2000. “Integrating natural and social-economic science in coastal management” *Journal of Marine Systems* 25, 447-460.

UNESCO, 2001, “instrumentos y personas para una gestión integrada de zona costeras”, *Guía Metodología volumen II*, en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001245/124596s.pdf> consultado el 30 de octubre de 2011.

Urquidi, Víctor L, 2007, *Desarrollo sustentable y cambio global*, México D.F. El Colegio de México pp.639

Valadez Fernández, Francisco y Marcos S. Reyes, 2007. “La desarticulación de las relaciones intergubernamentales en el proceso de descentralización de la gestión ambiental en Baja California”, en Vicente Sánchez Munguía (coord.), *Gestión ambiental y de recursos naturales en México: los modos imperantes*, México, RNIU/El Colef, pp. 19-44

Valdés Carlos y Hans Herrmann, 2004, “Cooperación internacional en el manejo integrado de la zona costera en México en Rivera Arriaga, E. G., J. Villalobos, I. Azuz Adeath, y F. Rosado May eds., *El Manejo Costero en México*. Universidad Autónoma de Campeche, SEMARNAT, CETYS-Universidad, Universidad de Quintana Roo, pp.654.

Vallega, A., 2010 “Fundamentals of Integrated Coastal Management” en Abrahantes Rodríguez, Maritza, Yeslin Justafre García y Dianelys Borges Iznaga, *La conformación de una base teórica jurídica para legislar sobre manejo integrado de zonas costera. Conceptos y tendencias*, pp.86

Vela Peón, Fortino, 2001, “Los procedimientos básicos de recolección como técnica y método, en María Luisa Tarrés, Coord., *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México, El Colegio de México, Porrúa, pp. 256.

Velásquez Martínez, Shivani [tesis de maestría], 2008, “Propuesta de manejo para 4 playas recreativas en la Paz, Baja California Sur, México”, Universidad Autónoma de Baja California. Ensenada, B.C., México. 98 pp.

Wheeler Peter J., James A. Peterson, y Lee N. Gordon-Brown, 2011, “Spatial Decision Support for Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Victoria, Australia: Constraints and Opportunities” *Journal of Coastal Research*, vol.27, núm.2, pp. 296 – 317, < <http://www.jcronline.org/doi/abs/10.2112/JCOASTRES-D-09-00150.1?prevSearch=ICZM&searchHistoryKey=>> consultado el 11 de agosto de 2012

Wright Deil, Spencer, 1988, *Understanding Intergovernmental relations*, 2ª ed., Brooks/Cole Publishing Company, Belmont, CA. EE.UU pp.511

Yepes Piqueras Victor, 1999, “Las playas en la gestión sostenible del litoral” *Cuadernos de Turismo*, Universidad de Murcia España, núm. 004, julio-diciembre pp. 89-110 en <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=39800406>> consultado el 10 de abril 2011

Zárate Lomelí David, 2005 “Evaluación del impacto y riesgo ambiental: recomendaciones para zonas costeras” en Patricia Moreno-Casasola, Elisa Peresbarbosa Rojas y Ana Cecilia Travieso Bello, eds., *Manejo costero integral: el enfoque municipal*, Instituto de Ecología, A.C. pp. 753-784.

ANEXOS



Implementación del Programa Playas Limpias desde el marco de la gestión integral costera

Guion de entrevista para actores gubernamentales

Nombre.....
Cargo.....
Dependencia o departamento.....
Nivel de gobierno.....

1. ¿Cuál es el objetivo de la dependencia o departamento a su cargo?
2. ¿Qué responsabilidades y compromisos tiene su dependencia o departamento sobre la zona costera?
3. ¿Conoce el Programa Playas Limpias?
4. ¿Conoce el diseño y los mecanismos de evaluación del programa playas limpias?
5. ¿En que se basó la iniciativa federal para instalar el programa playas limpias?
6. ¿Qué organismo es el encargado de verificar el proceso y avances que lleva este Programa de Playas Limpias?
7. ¿El Programa de Playas Limpias, ha logrado sus objetivos en las costas mexicanas?
8. ¿Qué resultados se han obtenido de las acciones realizadas con la implementación del Programa?
9. ¿Se ha considerado reuniones para evaluar el programa o hacer propuestas de mejoras?
10. ¿Se tomo en cuenta la participación de esta dependencia para la implementación y planeación del programa playas limpias?
11. ¿Qué organismo es el encargado de delimitar las acciones necesarias para atender los asuntos relacionados a la zona costera de Tijuana?
12. ¿Cuáles han sido los programas o proyectos que su dependencia ha realizado para mejorar las condiciones de la zona costera de Tijuana?
13. ¿Cuáles son los principales obstáculos que ha enfrentado su dependencia en busca de mejorar las condiciones de la zona costera de Tijuana?
14. ¿Considera que la calidad ambiental de la zona costera de Tijuana es buena?
15. ¿Qué problemas de gestión considera usted, que tiene la zona costera de Tijuana?
16. Su dependencia o departamento ¿Ha llevado a cabo acciones en conjunto con otras dependencias para responder a las necesidades de la zona costera de Tijuana?
17. ¿Con que frecuencia se reúnen para atender los problemas?
18. ¿Existe coordinación y comunicación entre los tres niveles de gobierno para atender los asuntos relacionados con la zona costera de Tijuana?
19. ¿Se comparte la información que se genera en las diferentes dependencias gubernamentales y niveles de gobierno con respecto a las necesidades de la zona costera de Tijuana?
20. En su opinión, ¿Cuales son las perspectivas de gestión para la costa de Tijuana?
21. ¿Qué elementos considera son necesarios para lograr mejores avances?



Implementación del Programa Playas Limpias desde el marco de la Gestión integral costera

Guion de entrevista: organización de la sociedad civil

Nombre organización.....

1. ¿Que actividades lleva a cabo su organización sobre la zona costera?
2. ¿Considera que la calidad ambiental de la zona costera de Tijuana es buena?
3. ¿Qué problemas de administración considera usted, que tiene la zona costera de Tijuana?
4. ¿Conoce el Programa Playas Limpias?
5. ¿Conoce como se llevo a cabo la instalación del programa, para la zona costera de Tijuana?
6. ¿El organismo gubernamental que propuso el programa convoco a reunión para implementarlo, en esta zona?
7. ¿Se dieron a conocer el diseño y los mecanismos de evaluación del programa playas limpias desde el primer comité?
8. ¿Se ha considerado reuniones para evaluar el programa o hacer propuestas de mejoras?
9. Durante los 8 años de instalación, ¿Se han obtenido resultados con la implementación del Programa?
10. ¿Qué organismo es el encargado de verificar el proceso y avances que lleva este Programa de Playas Limpias?
11. ¿Qué organismo es el encargado de delimitar las acciones necesarias para atender los asuntos relacionados a la zona costera de Tijuana?
12. Su organización ¿Ha llevado a cabo acciones en conjunto con las dependencias de gobierno para responder a las necesidades de la zona costera de Tijuana?
13. ¿Existe coordinación y comunicación entre los tres niveles de gobierno para atender los asuntos relacionados con la zona costera de Tijuana?
14. ¿Hace 8 años como se atendían los problemas de la zona costera?
15. ¿Se comparte la información que se genera en las diferentes dependencias gubernamentales y niveles de gobierno con respecto a las necesidades de la zona costera de Tijuana?
16. En su opinión, ¿tal como está conformado ahora el comité de Tijuana generara mejores resultados?
17. ¿Qué elementos considera son necesarios para lograr avances?

Anexo III. Resultados de los monitoreos mensuales para los sitios Tijuana I, II y III 2004-201 por la Secretaria de Salud.												
playa : Tijuana I San Antonio del Mar												
Año	meses											
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
2004	52	<10	146	586 y 218	<10	<10		124	10	20	10	
2005			10	52	<10	31	41	10	292			41
2006	52			10	31	<10	10	20	20	10	20	
2007	>10	>10	51	41		72	>10		39	61	31	
2008	329	20	<10	30	<10	31	30	30	<10	20	<10	<10
2009	120		160	<10	<10	20	52	<10	52	20	41	
2010	74		67	<10	98	85	71		41		20	20
2011	10	83	<10	10	10	<10 y 12			161	10		
playa : Tijuana II Frente al Parque México												
Año	meses											
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
2004	10	<10	10	<10	<10	<10		20	<10	10	10	
2005			31	10	10	41	41	31	41			10
2006	10			30	10	20	10 y 86	73	<10	10		<10
2007	30	30	161	20		<10	<10	<10	<10	10	10	
2008	234	<10	<10	<10	<10	20	30	226	<10	<10	<10	<10
2009	74		<10	10	10	<10	<10	10	<10	<10	20	
2010	41		84	<10	20	10	13		<10		20	10
2011	20	96	282	10	20	20 y 18			20	20		
playa : Tijuana III Frente a la Mojonera												
Año	meses											
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
2004	62	10	<10	10	20	<10		<10	<10	20	<10	
2005			96	10	10	74	20	10	152			31
2006	10			<10	10	31	10	41	<10	10	<10	
2007	<10	<10	20	<10		<10	<10	<10	<10	10	10	
2008	307	<10	<10	<10	<10	<10	<10	90	20	<10	10	<10
2009	173		<10	<10	<10	<10	<10	10	<10	<10	<10	
2010	52		74	10	30	31	15		41		<10	<10
2011	31	63	292	10	10	18 y <10			20	20		

Anexo IV. Modelo de gestión estratégica y GIZC presentes en el PPL, CPLTJ y CPLHuatulco

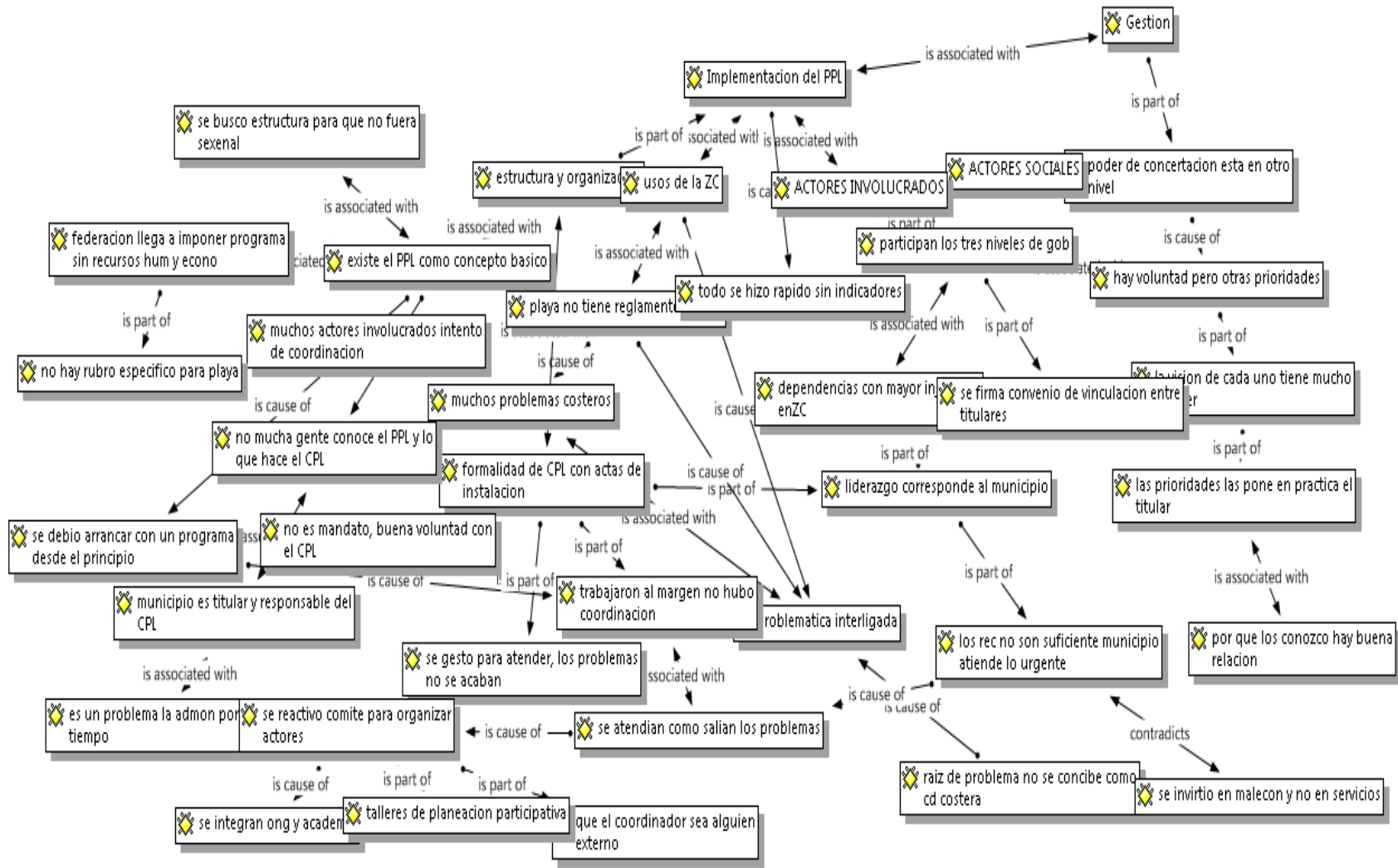
Proceso de Política Pública de acuerdo a Tamayo (1997)	¿Se cumplió en el caso del PPL-CPL/Tijuana?	¿Por qué si o no se cumplió? ¿Cuáles fueron las consecuencias de que si o no se cumpliera?	¿En el CPL/Huatulco se cumplió? ¿Qué fue lo que facilitó que se cumpliera?
Identificación del problema	Si / Si	en cuanto al PPL Y CPL, se logra tal identificación de problemas, de ahí el interés del gobierno federal por involucrar a las entidades federativas costeras	el PPL identifica la problemática costera a nivel nacional, Huatulco es parte de esta situación
Formulación de alternativas	Si /Si	la alternativa puesta en marcha fue la constitución del PPL, con carácter emergente y de coordinación entre niveles de gobierno	igualmente por iniciativa federal se suma al PPL
adopción de una alternativa	Si / Si	este proceso se lleva cabo por medio de la firma de actas de instalación y convenios de cooperación	sucede lo anterior
implementación de alternativa seleccionada	Si / Si	en esta etapa, el PPL cumple con la instalación de los CPL a nivel nacional de 2003 en adelante	sucede lo anterior
evaluación de los resultados obtenidos	No / No	El programa no tiene indicadores que permitan evaluar su alcance y cumplimiento de objetivos, así como tampoco se puede evaluar sus presupuestos por qué no se inyectan de manera directa, sino a través de los programas de otras dependencias, así mismo no menciona un ajuste de acciones para mejora, se delega a los gobiernos locales y en el CPLTJ no queda claro como autoevaluarse	sobre el PPL, se presenta de la misma forma a diferencia que el CPL Huatulco fue concebido desde una perspectiva de gestión estratégica.

Elementos de Gestión estratégica según Moore (1998)			
Cooperación	No / No	aunque se ha presentando en algunas ocasiones, no se ha considerando la integralidad de los conflictos ambientales y cada actor involucrado tiene diferentes intereses	comparten la misma visión, existe fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales y han dado buenos resultados como por ejemplo la certificación de una de sus playas
Coordinación	Si / No	El alcance de soluciones no se ha visto presente en los tres niveles de gobierno. No se trabaja de acuerdo a los lineamientos establecidos	las organizaciones gubernamentales no son las únicas involucradas, y que el alcance de soluciones se presente a todos los niveles de gobierno
Planeación	No / No	no existía ningún plan de trabajo o ejecución de acciones, sino hasta la reinstalación del CPLTJ	las acciones diversas planeadas han cubierto sus objetivos, logrado entre otras cosas, Certificación de playas: Educación Ambiental • Programa para el manejo de los residuos • Difusión ambiental • Participación en eventos socio-ambientales
Vision	No / No	el PPL deja claros sus objetivos, sin embargo no se estable un tiempo definido para alcanzarlos, en el CPLTJ no se cumplió, puesto que se partió a trabajar sin ningún diagnostico previo de la zona costera, y hasta apenas con la reinstalación se fija un tiempo definido para revisar las acciones	han definido el alcance de sus acciones y la operación del CPL, así como fomentado la importancia de resolver los problemas, la apropiación de espacios en la playa, sensibilización de la comunidad y e integración de todos los sectores

Liderazgo	Si /No	en el CPLTJ se han delegado las responsabilidades por parte de los presidentes municipales pero sin procurar la disposición concreta para atender los problemas ambientales, en cuanto al PPL, delegan el liderazgo a los gobiernos locales	es el único CPL que cuenta con una Gerencia operativa la cual asume con responsabilidad y delega tareas procurando un alto nivel de eficiencia a través de sus acciones, responsabilidad moral, social y profesional, con el fin de incentivar a los diversos actores que continúen involucrados en el tema ambiental.
Evaluación	No /No	No se ha monitoreado el desempeño del PP, tampoco del CPLTJ, ya que no se cuenta con indicadores para ello	se fijan metas a corto y largo plazo, existe una autocritica al interior del CPL y observan los alcances que han logrado
Rediseño	No / Si	se han planteado nuevas acciones y un plan de trabajo con la reinstalación del CPLTJ	se han identificado oportunidades de mejora, y planteado nuevos objetivos
Principios de GIZC (Comisión Europea)			
Basar las decisiones en datos e información correctos.	No /No	a pesar de la información disponible por parte de la academia, no se traducen a datos entendibles por tomadores de decisiones, no se parte de un diagnostico ambiental integral	Toman datos de la calidad de sus aguas, y están basados en cifras confiables
Trabajar en sintonía con los procesos naturales	No /No	la zona se ha visto muy degradada, no se ha previsto trabajar en sintonía con	respetan la dinámica costera, y se llevan a cabo campañas para informar

Estar en condiciones de responder a evoluciones futuras imprevistas	No / No	las características de la zona se han presentado campanas de limpieza de cuencas y arroyos con la finalidad de anticiparse al depósito de basura en la orilla de la costa	a la población anticipación ante eventos naturales, periodos de reforestación, preservación de la anidación de especies, campañas de limpieza
Implicar a todas las partes interesadas y a todas las instancias administrativas competentes	Si / No	los tres niveles de gobierno están presentes en el CPLTJ aunque en minoría la academia y la sociedad organizada, no se incluye al sector privado.	participan actores de la sociedad civil, dependencias de los tres niveles de gobierno grupos voluntarios entre colonos, empresarios particulares y estudiantes
Recurrir a una combinación de instrumentos	No/No	No se considera la integración de agendas 21 locales, ni jurídicos o planes de ordenamiento	no se observa claramente

Anexo IV. Codificación axial de categorías y etiquetas



EL AUTOR

La autora es Oceanóloga por la Universidad Autónoma de Baja California, con experiencia en contaminación marina, sistemas acuícolas y oceanografía costera en general. Egresada de la Maestría en Administración Integral del Ambiente.

Correo electrónico: adlih84@gmail.com

© Todos los derechos reservados. Se autorizan *la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.*

Forma de citar:

Mendoza Renteria, Hilda K. (2012). Análisis del Programa Playas Limpias desde el marco de la Gestión Integral Costera: el caso de playas de Tijuana, B.C., Tesis de Maestría en Administración Integral del Ambiente. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Tijuana, B.C., México 142 pp.