



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES ACATLÁN**

**“PROGRAMA PLAYAS LIMPIAS (2003-2006)
TRANSVERSALIDAD, FACTIBILIDAD, EFICIENCIA
Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN UN
PROGRAMA AMBIENTAL.”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A :
DEMIAN OIRALI MIRANDA ESTRADA**

ASESORA: MAESTRA OFELIA ALVARADO DOMÍNGUEZ



SANTA CRUZ ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO

OCTUBRE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

La elaboración de este documento la dedico:

A mis padres (Hilario, Arcelia) por la vida misma y por el amor y apoyo, a mis hermanos (Aresví, Rommel y Yecari) por contribuir a darle sentido a esta vida, a la maestra Ofelia por el apoyo, a mis amigos por darme alegría, consejos y experiencia, a la Universidad Nacional Autónoma de México, por la oportunidad y por dar fundamento y esperanza a mi existir y a dios, porqué no lo intento comprender pero lo siento.

Índice	1
Introducción	2
Capítulo 1. Políticas Públicas, Relaciones intergubernamentales y Desarrollo Sustentable.	5
1.1 Marco Conceptual	5
1.1.1 Desarrollo Sustentable	5
1.1.2 Descentralización	6
1.1.3 Federalismo	9
1.1.4 Coordinación	11
1.2 El análisis de las Políticas Públicas	13
1.3 Las relaciones intergubernamentales	14
1.4 La transversalidad como instrumento de las políticas públicas ambientales	16
Capítulo 2. Programa Integral Playas Limpias	18
2.1 El Sector Medio Ambiente en México	18
2.2 El Desarrollo Sustentable como Política Pública en México	21
2.3 Legislación competente	23
2.3.1 Federación	23
2.3.2 Estatal y Municipal	30
2.4 Descripción del Programa	34
2.5 Entes convergentes	36
2.6 Recursos con que opera	41
2.7 Planeación de mediano plazo y objetivos del programa	43
2.8 Indicadores	55
Capítulo 3. Transversalidad del Programa Integral Playas Limpias: Realidad y Propuesta	58
3.1 El Programa en el contexto de las políticas públicas	58
3.2 El Programa en el contexto de las relaciones intergubernamentales	60
3.3 El Programa en el contexto de la normativa de planeación en México.	62
3.4 Análisis de los indicadores del programa	64
Conclusiones	66
El Programa Integral Playas Limpias en el periodo 2007-2010	68
Anexos	69
Bibliografía	77

Introducción

Este estudio de la transversalidad de las políticas públicas pretende explicar los mecanismos mediante los que se articula la participación de los diversos actores que convergen en la aplicación de estrategias y ejecución de acciones para la atención de una problemática específica, cómo lo hacen, y que tan consecuentes son con los fines del programa. A la vez, la transversalidad en el sector medio ambiente, se entiende como la imposibilidad de hacer ajenos los temas ambientales a cualquier ámbito de la vida social, y por ende a los esfuerzos que desembocan en acciones de gobierno concretados en políticas públicas, tal es el caso del sector turístico.

Asimismo, diversas interrogantes motivaron la elaboración del presente trabajo: ¿cuáles son los fines específicos del programa?, ¿en verdad se hace factible su operación a partir de las características que una política pública debe tener? y ¿cómo se plasman los objetivos de dicho programa?, fue también de interés verificar si son congruentes con los planes rectores de los diversos entes participantes, se pretendió explicar de forma general dónde se encuentra la dificultad operativa y, más allá, cómo se podría mejorar su operación para maximizar su eficacia y eficiencia, a fin de lograr la mejor comprensión del tema y la identificación de los elementos susceptibles de mejora.

El motivo por el cual se ejemplificó con el "Programa Integral Playas Limpias" (PROPLAYAS) es que el sector del gobierno encargado del medio ambiente es coordinador de varios programas de la agenda de transversalidad, que se refiere a situaciones en las que varias dependencias y niveles de gobierno convergen en sus intereses en una o más políticas públicas; esto de forma coordinada, para obtener resultados óptimos. Esta situación hace que exista dependencia de los objetivos respecto a la coordinación, lo que deriva en el interés por ver los mecanismos mediante los que dicha coordinación se materializa. Por otra parte, el objetivo general del programa es el desarrollo sustentable de las playas, lo cual exige la coordinación de los diversos sectores que en las playas tienen su ámbito de competencia y de interés para el desarrollo económico y social. Es el proceso de descentralización de la administración pública al igual que el federalismo lo que impone la necesidad de coordinar eficientemente las acciones en torno a los objetivos del programa entendiéndose que a partir de esta tendencia las competencias de

los sectores y niveles de gobierno se vuelven cada vez más específicas, y la autonomía que se adquiere impone la búsqueda e implementación de mecanismos de coordinación como base del éxito de programas como el que aquí se trata. Estos puntos son de importancia relevante para entender cómo puede ser el tema; asimismo permite un acercamiento a la factibilidad y la eficiencia de este programa que parte de dichas premisas. El tema de la calidad de las playas turísticas mexicanas, tiene que ver con la importancia de los temas ambientales, ya que es un claro ejemplo del potencial desarrollo económico y social del país mediante la observación de criterios de sustentabilidad.

Así, encontramos que en México, la mayoría de los desechos llegan al mar sin ningún tratamiento, “basura, químicos, plásticos y materia fecal amenazan el equilibrio marino y la salud de las poblaciones ribereñas, esto puede indudablemente hacer que las playas mexicanas pierdan su perfil turístico y otros potenciales (como lo es la producción de alimentos)”,^{1/} por lo que el programa resulta de interés dada la importancia económica de las playas, y el motor de desarrollo que representan para el país.

Son varios órdenes de gobierno y dependencias o entidades gubernamentales los participantes en este tipo de política pública, por tanto la coordinación entre ellos debe presentarse precisa y afín al objetivo del programa, esta coordinación puede verse afectada por varios factores (políticos, económicos, sociales, etc.). La claridad en los procesos, así como en las posibilidades de participación y las funciones de los diversos actores concurrentes en el programa, se presenta como una necesidad para conseguir los fines del mismo. Es por eso que el éxito de la política pública se verá condicionado a la voluntad de los actores participantes, en cuanto a que los objetivos del programa converjan de una forma u otra con los de los sectores participantes.

Al no ser claros los mecanismos de coordinación y la asignación de recursos para el programa, que tiene un arreglo institucional transversal, y mientras la participación de los actores no tenga claridad en su definición, la implementación y los resultados de la política pública no llegan a ser eficaces ni eficientes.

Al abordar este tema, se propuso un análisis tanto cuantitativo como cualitativo, ya que la eficiencia y eficacia del programa se puede y debe estudiar desde los dos enfoques. Los datos cuantitativos dan pie a

^{1/} Estas opiniones fueron vertidas por Ricardo Sánchez, Director para América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, durante una conferencia realizada en el Distrito Federal, en diciembre de 2003.

conclusiones precisas que soportan los indicadores del programa y a partir de eso se demuestra cualitativamente cómo es que operó el programa y los resultados que reporta en el periodo de análisis. Lo cualitativo concurre en ver la alineación que se tiene al enfoque que la misma formulación institucional le ha dado al programa, y la teoría nos sugiere cuáles son las características mínimas que debe cumplir para intentar ser operativamente funcional, eficaz y eficiente.

Capítulo 1 Políticas Públicas, Relaciones intergubernamentales y Desarrollo Sustentable.

1.1. Marco Conceptual

1.1.1 Desarrollo Sustentable

El concepto de desarrollo lo entendemos en términos de lo que Enrique Cabrero ^{2/}, expresa como un “incremento de la capacidad productiva de los satisfactores que puede ser medida en términos de producto o ingreso per capita”. En esta línea, entendemos que la acción de gobierno se encamina a mejorar las posibilidades de incrementar estos satisfactores.

En el mismo sentido, el concepto de desarrollo sustentable ^{3/} hace referencia a que, lo económico no puede estar separado de las variables ambientales, las de equidad en la distribución territorial de los beneficios que los recursos naturales generan, y que trasciende el ámbito de la temporalidad, es decir, que se puede y pretende lograr un desarrollo que respete el derecho de las generaciones futuras a acceder a las mismas oportunidades de gozar de los recursos naturales de los que hoy disponemos, lo que genera la necesidad de dirigir las políticas públicas en este sentido.

En 1983 se comenzaron a gestar los esfuerzos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la creación de una Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo. El resultado de estos esfuerzos fue materializado en el documento titulado Nuestro Futuro Común o Informe Bruntland, ^{4/} que tenía como objetivos primordiales los siguientes:

- Proponer estrategias ambientales a largo plazo a fin de asegurar el desarrollo sustentable para el año 2000.
- Recomendar los medios mediante los cuales la preocupación por el ambiente pudiera traducirse en una mayor cooperación entre los países.

^{2/} Cabrero, Enrique, **Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)**, Ed. Porrúa-CIDE.

^{3/} La legislación mexicana adopta el concepto *desarrollo sustentable*, sin embargo las traducciones de los documentos de la ONU en inglés (*sustainable development*) lo traducen como *desarrollo sostenible*, los dos conceptos son aceptados por los teóricos, sin embargo, en este trabajo se usará el término *sustentable*.

^{4/} Bruntland, Gro Harlem, **Nuestro Futuro Común** también conocido como **Informe Bruntland**, Organización de las Naciones Unidas, 1987.

-
- Considerar los métodos mediante los cuales la comunidad internacional pudiera enfrentar con mayor efectividad las inquietudes ambientales.
 - Unificar la percepción común de los problemas ambientales de largo plazo, así como las medidas necesarias para preservar y proteger el ambiente.

Dentro del informe presentado por la comisión, encontramos que desarrollo sustentable “es el desarrollo que satisface las necesidades presentes, sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.^{5/}

La declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo proclama en sus principios al desarrollo sustentable como base del desarrollo humano: “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.^{6/}

Es así que al hablar de desarrollo sustentable, entendemos un proceso integral de decidir vivir, una reforma cultural tendiente a armonizar la capacidad del ser humano de satisfacer sus necesidades de bienestar y progreso, con la capacidad de la naturaleza de mantener el status de los procesos vitales del planeta.

1.1.2 Descentralización

Para fines de éste análisis, es importante un acercamiento al concepto de descentralización, toda vez que, el carácter transversal del Programa Integral Playas Limpias, implica una participación coordinada de los niveles de gobierno y la delimitación de las atribuciones que permitan la eficiente consecución de sus objetivos.

La importancia del estudio de la descentralización radica en que ofrece la posibilidad de evitar la concentración de los poderes decisorios en las instancias centrales, permitiendo con ello, mantener la autonomía de los componentes federales. En estos términos, la autonomía comprende la capacidad de

^{5/} Op. Cit.p.4

^{6/} **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

decisión sobre los ámbitos de competencia de entidades y entes gubernamentales que componen un sistema que, en el caso de un sistema federal como el mexicano, permitirá un ejercicio de las atribuciones, que parte de la distinción de dichas competencias dentro del ámbito legal que parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La descentralización, se acuerdo con Norberto Bobbio, no son instituciones jurídicas unívocas sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político o administrativo, y son, por tanto, directivas de organización en sentido amplio, no un concepto inmediatamente operativo. Por lo que la descentralización comprende un esquema de corresponsabilidad en la planeación de acuerdo con los ámbitos de competencia ello a fin de que la consecución de objetivos sea el resultado de la responsabilidad, el compromiso y la coordinación.

La descentralización podemos entenderla en dos sentidos: productiva y político-administrativa, que, aunque se ligan estrechamente, puede obedecer a causas distintas. Para fines de este análisis es conveniente precisar que la naturaleza del Programa Integral Playas Limpias, implica la descentralización político-administrativa, puesto que la actividad productiva que generan las playas y lo que dicha actividad implica, están por mucho, alejadas del centro que históricamente representa la capital del país.

La descentralización en éste sentido, es una estrategia administrativa, mediante la que el gobierno federal traslada la implementación de sus políticas hacia unidades responsables ubicados en el interior del país o a los estados y municipios, a través de la desconcentración, coordinación y descentralización.^{2/}

Históricamente, el problema de la centralización político-administrativa, se ha visto empatada (aún sin ser el factor determinante de esta tendencia) en la centralización de la actividad económica, interrelacionada por motivos de diversa índole, por ejemplo la concentración de la población y por tanto de la mano de obra, por la cercanía con los productores de otros insumos y servicios y la concentración del mercado, además de la concentración de las autoridades que regulan estas actividades.

El Doctor Uvalle Berrones al respecto menciona que “por la descentralización, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que

^{2/} **Los Gobiernos Locales: el Futuro Político de México.** IGLOM-Congreso.

él encarna y representa. Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar. A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin cortapisas. La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. Permite a la vez, que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno".^{8/}

El Doctor Gabino Fraga ^{9/} al respecto de la descentralización dice que "consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía (...) el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos".

Es importante señalar que la descentralización reconoce la implícita influencia de actores locales en la acción de gobierno. En este sentido, la descentralización implica que se tomen en cuenta las necesidades de estos diversos grupos, a la vez que la ingerencia de ellos implica que normalmente será en el sentido que a sus intereses mejor convenga, hecho que sin duda implica una dualidad en los procesos decisorios, ya que el resultado de esas ingerencias puede suscitar acciones de gobierno contrarias a los intereses sociales.

También es importante señalar que, en cuestiones funcionales y en la política real, la organización del Estado puede obedecer a una tendencia descentralizadora o centralizadora, pero alcanzar estos procesos en forma plena y total resulta utópico, es decir que la noción de Estado Nación, desde la acepción de una comunidad política que alberga en un territorio una diversidad de aspectos, no tendría cabida en una descentralización total, por lo que el concepto de Estado Nación perdería razón de ser.

^{8/} Ricardo Uvalle Berrones, **Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones Sobre el Caso de México**. Edición Internet de Gestión y Estrategia www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm

^{9/} Fraga, Gabino, **Introducción al Estudio del Derecho**, ed. Porrúa.

La descentralización encuentra razón de ser, para fines de éste análisis en el contexto federalista, es decir, es parte fundamental de la organización política del Estado mexicano, concepto que coadyuvará a desmenuzar los mecanismos de coordinación que propician la factibilidad, la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas que ameritan la concurrencia de los componentes federales, como son los programas medioambientales, específicamente el Programa Integral Playas Limpias.

1.1.3 Federalismo

El federalismo se puede entender desde varios puntos de vista, Norberto Bobbio menciona que “el federalismo designa la teoría del estado federal, en una segunda perspectiva, se refiere a un estado global de la sociedad”.^{10/} La diferencia entre una y otra estriba en que la primera hace referencia al carácter institucional, es decir, el modo en que el estado se organiza para llevar a cabo la acción de gobierno; mientras que la segunda, se refiere a una actitud global de la sociedad, es decir que el conjunto de valores sociales tienden a concebir toda una forma de vida que va acorde con los valores federales, definiendo con ello una *actitud política*.

El principio constitucional en que se fundamenta el estado federal, como nos menciona Bobbio, “es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que el gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se le asignan los poderes restantes”. El caso de México lo podemos describir como un esfuerzo constante por seguir esta tendencia, sin embargo, se ve subyugada a la tradición centralista que históricamente ha predominado, las entidades federativas en sí, respondían a la necesidad de fragmentar la organización administrativa del Estado-Nación (federación) que, por el contrario, opone una fuerte tendencia a organizar y decidir desde el centro sede de los poderes.

El federalismo responde a una necesidad histórica del país, cabe recordar que cuando se definió la organización del país, se recurrió a un modelo que tomó como base el sistema estadounidense, con la

^{10/} Bobbio, Norberto y Matteucci Nicola, **Diccionario de Política**, Siglo XXI editores.

diferencia sustantiva de que los estados en la unión americana gozan de una autonomía política y administrativa cuya base radica en la mayor independencia en el ejercicio de los recursos y las facultades; en cambio, en México, la etapa colonial heredó una centralizada tradición administrativa que exige un mayor esfuerzo para compararse con el federalismo norteamericano.

Ahora bien, el federalismo nos ubica en una tendencia que, necesariamente, debe ser abordada al pretender entender un programa cuyo éxito se basa en la coordinación de niveles de gobierno e instituciones. Al respecto, el Doctor Uvalle nos dice: “El federalismo en la vida moderna da vida a un conjunto de poderes que deben dirigirse, coordinarse y colaborar a la manera de un todo armónico. El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos”.^{11/} Con la ayuda de estos conceptos nos será más viable entender y explicar la problemática que abordamos en este estudio.

El federalismo tiene importancia en tanto que hablamos de federalismo cooperativo, aludiendo con ello a lo que Alberti Rovira define como “el nacimiento de un nuevo tipo de relaciones en el seno de los estados federales, las cuales pueden agruparse bajo la categoría genérica de [cooperación] y, yuxtaponiéndose a aquellas otras que son propias y aparecen ordinariamente en los estados federales entre las diversas instancias de gobierno, contribuyen decisivamente a decantar el equilibrio federal hacia la interdependencia y colaboración entre los distintos niveles de poder”.^{12/} Es decir, estas circunstancias presentan como necesaria la búsqueda de fórmulas de cooperación para alcanzar objetivos comunes, la cooperación se refiere a la que deben acordar mediante diversos mecanismos el poder central (que en el caso de México es el gobierno federal), y los gobiernos estatales y municipales, dicha cooperación, permitirá hacer frente a problemas que superan la competencia individual, y que en algunos casos torna necesaria la concurrencia por la magnitud de la problemática planteada.

Rovira nos describe tres clases de relación cooperativa:

^{11/} Op Cit. P.6

^{12/} Enoch Alberti Rovira, **El Federalismo Actual como Federalismo Cooperativo**, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 58, No. 4. Oct—Dec., 1996.

-
- El auxilio.- hace referencia a una primera y "concreta" manifestación de colaboración, por la que diferentes instancias de gobierno, están obligadas a prestarse mutuamente ayuda y la asistencia necesaria para ejercer adecuadamente sus funciones respectivas.
 - La coordinación.- consiste en un modo de proceder, el establecimiento de un determinado procedimiento de relación entre dos o más instancias de gobierno, que permita que todas ellas orienten el ejercicio de las competencias que les corresponden según un parámetro común, que es fijado a través de este procedimiento.
 - La acción conjunta.- consiste en una mancomunación de poderes, ante un régimen de atribución y ejercicio unido o asociado de competencias.

1.1.4 Coordinación

La coordinación, en un sentido amplio la podemos entender como: "combinación, ordenamiento, arreglo, armonización. Un acuerdo o concierto de movimientos, organizaciones, procesos o etapas entre personas e instituciones; establecimiento de determinadas relaciones entre ellas y movilización de sus esfuerzos para resolver tal o cual tarea común". ^{13/}

En la administración pública, se precisa la armonización de todas sus actividades organizadas, lo cual conlleva a la realización de la *política pública*,^{14/} la administración pública implica conjuntar esfuerzos, de manera ordenada y organizada, por tanto, la coordinación es la esencia misma de los esfuerzos administrativos, la complejidad del término se relaciona con la complejidad de las estructuras burocráticas, con la intervención del estado en las distintas actividades sociales y con el tamaño del mismo.

Follet ^{15/} determina los siguientes principios de la coordinación:

^{13/} Oscar Arévalo y otros, **Breve Diccionario Político**, Ed. Cártago de México, 1980

^{14/} Martínez Silva, Mario y otros autores, **Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública**, Colegio de Licenciados en Ciencias políticas y Administración Pública.

^{15/} Follett, Mary Parker (1941), **Administración Dinámica: Recopilación de ensayos de Mary Parker Follett**, editado por Henry Metcalf y Lionel Urwick, Londres. Ed. Pitman.

-
- Coordinación por contacto directo – La gente responsable debe estar en contacto directo sin hacer caso de su posición en la organización. La comunicación “horizontal” es tan importante como las cadenas “verticales” de mando en el logro de la coordinación.
 - Coordinación en las etapas iniciales – La gente interesada deberá estar involucrada en las políticas y decisiones, mientras están siendo formadas o tomadas y no simplemente ser interesadas después. En esta forma, los beneficiarios de la participación serán una mayor motivación y una mejor moral.
 - Coordinación como la “relación recíproca” de todos los factores en una situación – Todos los factores tienen que estar relacionados entre sí y estas relaciones en sí mismas deben ser tomadas en consideración.
 - Coordinación como un proceso continuo – “Una decisión ejecutiva” es un momento en un proceso. Tanta gente contribuye en la toma de decisión que el concepto de la responsabilidad final o última resulta una ilusión. El conocimiento combinado y la responsabilidad compartida toman su lugar. La autoridad y la responsabilidad deben derivarse de la función real a ser desempeñada y no derivar del lugar que se tiene dentro de la jerarquía.

La coordinación entre individuos de una organización es equiparable a la coordinación entre instituciones y niveles de gobierno de forma que, la responsabilidad entre sí y las relaciones que se dan se optimicen a fin de maximizar la consecución del objetivo común.

La coordinación consiste en ensamblar las diversas actuaciones de las distintas administraciones que concurren o intervienen en un determinado sector para producir un resultado deseado, constituye un método de actuación en el que concurren varias instancias en la determinación de objetivos y medios, de proyectos y programas de acción pública que una vez establecidos, indicarán el sentido que cada parte concurrente debe adoptar, en el ámbito de su competencia y atribuciones.

Con lo anterior, se concluye que las relaciones interpersonales y su eficiente control llevan consigo una eficaz coordinación. La coordinación se sirve de medios que ayudan a su eficaz consecución, tales medios pueden ser la supervisión; la planeación y control; la organización; medios suplementarios

(medios electrónicos, escritos, mecánicos o informáticos de comunicación); reuniones de trabajo; entre otros.

1.2. El análisis de las Políticas Públicas

El análisis de Políticas Públicas obedece a un proceso que es estudiado desde muchas perspectivas, podemos encontrar generalidades, podemos definir las desde el punto de vista de las “decisiones de gobierno”, el cual opta por intervenir o no en cierto problema. Esto implica que cuando el gobierno decide intervenir, debe seguir ciertas generalidades en la estructuración de las Políticas Públicas, como el estudio del contexto en que se da, con qué fines se implementa y cómo se planea su operación, al igual que los recursos de toda índole con que se cuenta para ser aplicados a la misma.

El análisis de los elementos adversos con que choca la Política Pública puede dar pie a librarlos de cierto modo, esto implica una mejor estructuración de la misma. Dice Luis F. Aguilar Villanueva “El redimensionamiento del Estado, su “adelgazamiento”, ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del Estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de que instrumentos y opciones de acción. A esta empresa de racionalidad y publicidad política quiere contribuir el análisis, estudio y diseño de políticas”. ^{16/}

El análisis de políticas públicas hace referencia al estudio de la formulación de las políticas públicas, a la elaboración de los productos de éstas, los insumos que intervienen en la elaboración de esos productos, los valores de los formuladores de la política pública, el medio ambiente del sistema en que se formulan, el costo de las distintas opciones; se basa en los distintos enfoques y métodos de la ciencia política tales como el sistémico, el análisis de la toma de decisiones, etc.; además toma en consideración otros elementos y enfoques de disciplinas como la economía, la teoría administrativa, etc. Otro uso del término es el que hace referencia al examen analítico detallado de una particular política pública.

^{16/} [La Hechura de las políticas / Theodore J. Lowi. \[et al.\]; Luis F. Aguilar Villanueva, estudio introd. y ed.](#)

1.3. Las Relaciones Intergubernamentales

Podemos definir a las relaciones intergubernamentales como un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todo tipo y nivel dentro del sistema federal, es decir, incluyen toda una gama de relaciones, acciones y concepciones en todos los niveles y ámbitos del gobierno y, en su caso, de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad.

Se integran por ciudadanos y funcionarios públicos, por entidades gubernamentales de todo tipo, tamaños y ubicaciones, las podemos encontrar en cualquier parte en el sistema político y administrativo, son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas; asimismo, tienen raíces en el pasado y tendrán consecuencias importantes acerca de los problemas elementales como la educación, el ambiente, la salud, el transporte, etc.

El ámbito teórico de las relaciones intergubernamentales está conectado con diversas disciplinas, entre ellas las políticas públicas. En cada una de ellas las explicaciones adquieren un matiz particular pero surge la preocupación de comprender y explicar la manera en la cual funciona el gobierno al conectar sus partes y cuáles son las responsabilidades propias de cada agencia, nivel o esfera de gobierno.

En el estudio de las relaciones intergubernamentales existen distintos enfoques que permiten un estudio más fino, Robert Agranoff, ^{17/} distingue cinco grandes temas que los pueden agrupar:

- 1) Las relaciones espaciales que afectan a los distintos niveles de gobierno.
- 2) Las políticas públicas (comunidades de las políticas y estructuras de implantación).
- 3) Los aspectos estructurales (leyes, subvenciones intergubernamentales, poderes en materia fiscal).
- 4) Las conductas de los distintos participantes (acciones de los partidos, políticos, acceso de los actores locales a los centros de decisión en el nivel nacional).

^{17/} Agranoff, Robert. (1993) *Marco para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales*, en Mauricio Merino (coord.) *Cambio Político y Gobernabilidad*, CNCPAP-CONACYT, México.

-
-
- 5) El análisis desde el punto de vista de la gestión, de las transacciones y los instrumentos de coordinación y control utilizados para actuar en el contexto intergubernamental.

Podemos decir que las características principales de las relaciones intergubernamentales son cinco:

El número y la variedad de las unidades gubernamentales como pueden ser: nacionales, estatales, municipales, distritales, localidades, etc.

La unidad de gobierno se define como: "una entidad organizada que tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental, con facultades corporativas, existencia perpetua o continua, y el derecho de firmar contratos, entablar demandas judiciales y ser demandadas, a comprar y a vender.

Aunque las relaciones intergubernamentales ocurren dentro del sistema federal, son un tanto distintas de las relaciones que sugiere habitualmente el término Federalismo, ya que subraya las relaciones estatales-nacionales, nacionales-municipales o estatales-municipales, en cambio las relaciones intergubernamentales abarca todas las unidades del gobierno del sistema, sus permutas y relaciones entre sí.

El número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen: legisladores, ejecutivos, jueces, administradores, gerentes, jefes de departamento, presidentes municipales, etc.

Los funcionarios públicos son la clave que influyen poderosamente en la dirección de las acciones de las relaciones intergubernamentales; las actitudes y actividades de las personas que ocupan cargos oficiales en las unidades de gobierno son importantes, deben entonces las relaciones intergubernamentales estudiar la conducta y relaciones humanas, que por lo tanto, ponen a los funcionarios en un dilema, porque su conducta tiene un propósito, ya sea para obtener una transferencia, para prestar un servicio o modificar una conducta, y sus acciones son poderosamente influidas por la forma en que perciben las acciones y actividades de otros participantes.

La intensidad y regularidad de los funcionarios: contactos cotidianos, relaciones prácticas de trabajo y continuidad de pautas de acción.

Las relaciones intergubernamentales incluyen continuos contactos de los funcionarios y los intercambios de información y opiniones que no son aislados o casuales, se preocupan “por lo que hagan”, es decir, por los arreglos informales, prácticos y orientados a unas metas que pueden realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios.

Sus esfuerzos siguen una pauta, tienen un rumbo preciso y se repiten con frecuencia para lograr resultados que requieren del consentimiento de otros funcionarios dispersos por el vasto y complicado terreno de las relaciones intergubernamentales.

La importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios: comportamiento enfocado a un fin, percepciones de otros participantes, etc.

La preocupación por cuestiones de política (principalmente financiera): ingresos; impuestos, ingreso gubernamental, gasto fiscal, préstamos, deudas y crisis financiera, formulación, aplicación y contenido de las políticas.

1.4. La transversalidad como instrumento de las políticas públicas ambientales

El concepto de transversalidad, es un concepto poco tratado es, sin embargo, la respuesta a una necesidad integralista que parte del concepto de desarrollo sustentable, las instituciones federales del sector medio ambiente lo conceptualizan en el sentido de que “La transversalidad en la Administración Pública Federal (APF) se da en el momento en el que una o varias políticas públicas son objeto de interés de una o más dependencias o entidades gubernamentales, de tal modo que, la instrumentación de acciones gubernamentales, tocan necesariamente dos o más ámbitos de gobierno (federal, estatal o municipal), con lo cual cada uno de ellos actúa en el marco de su responsabilidad, pero siempre de forma coordinada, a efecto de que estas acciones tengan resultados óptimos” ^{18/} y, en materia ambiental específica que “La Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable, es una meta prioritaria del sector ambiental, derivada del apoyo y coordinación interinstitucional de las políticas

^{18/} <http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/transversalidad/Pages/inicio.aspx>

públicas de otras entidades del Gobierno Federal, para encauzar el desarrollo del país hacia el Desarrollo Sustentable". ^{19/}

Desde otra perspectiva, el tema del medio ambiente es transversal en el sentido en que no puedes abordar ningún otro tema sin que este se vea involucrado. El concepto antes mencionado de desarrollo nos deja ver que este no se puede dar sin tener en cuenta el medio ambiente, no se puede ya intentar el diseño de políticas públicas sin tener en cuenta el medio ambiente, por ejemplo no se pueden diseñar políticas urbanas sin considerar el agua o las zonas verdes. Es transversal porque no importa en qué campo se trabaje, ya que hay un vínculo fundamental. En este sentido, si los gobiernos federal, estatal y municipal tienen competencias diferentes al respecto, así como el plano industrial y empresarial, o el ámbito de las ONG y la ciudadanía en general, evidentemente, requieren un abordaje holístico o integral.

^{19/} Idem.

Capítulo 2 Programa Integral Playas Limpias

2.1 El Sector Medio Ambiente en México

A principios de los setentas, se generó una respuesta concreta y directa de carácter administrativo en México para hacer frente a los problemas ambientales que la industrialización y el desarrollo económico representaban, sin embargo, esta solución tuvo un enfoque de atención en el sector salud, ya que se creó dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente.

El desarrollo estabilizador de la segunda mitad del siglo XX implicó un modelo llamado sustitución de importaciones, que buscaba el impulso del sector secundario como motor de desarrollo del país. Este proceso implicó un alto nivel de intervención del Estado en la economía, lo que significó, en congruencia con el modelo, la protección del mercado interno. Este proceso provocó que los otros sectores se vieran en una situación de adaptación a favor de la industria, sobre todo en el sector primario, lo que generó un modelo de explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, así como un desarrollo urbano industrial que no previó sus efectos ambientales, ni reguló adecuadamente sus resultados en términos del manejo de residuos, la emisión de contaminantes a la atmósfera o las descargas en los cuerpos de agua.

Asimismo, la tendencia mundial a una preocupación por los daños ambientales que la industrialización provocaba, generaron una serie de acciones tendientes a formular líneas de acción que contribuyeran a detener y revertir el proceso de deterioro del medio ambiente y los recursos naturales. En este sentido, en 1972 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, realizada bajo auspicio de la Organización de las Naciones Unidas en Estocolmo, Suecia en junio de ese año que en su declaración afirma "atenta a la necesidad de un criterio y principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio ambiente". ^{1/}

^{1/} **Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano**, Organización de las Naciones Unidas, Estocolmo Suecia, junio de 1972.

En este contexto, en 1982 México estableció instituciones que recibían atribuciones acordes con las necesidades ambientales, ya que se establecieron bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental. En ese año, mediante decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue constituida la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que surgió de la necesidad de integrar en un solo órgano las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial del país, con el fin de que el desarrollo económico se sustentara en una explotación racional de los recursos naturales para la producción de bienes y servicios, y así evitar el deterioro de dichos recursos y la contaminación del medio ambiente. Esta secretaría tuvo por objeto garantizar el cumplimiento de las leyes y orientar la política ambiental del país.

En este tenor, La SEDUE formuló el Plan Nacional de Ecología 1984-1988, que significó, con sus limitaciones, el primer esfuerzo por elaborar un diagnóstico de la situación ambiental y proponía medidas que buscaban revertir y detener el deterioro ecológico y ambiental, así como establecer bases para evitar repetir situaciones que derivaran en dañar al ambiente. Es comprensible que, en ese contexto, las medidas correctivas tuviesen un peso relativo mucho mayor que en la actualidad, particularmente las referidas a la contaminación atmosférica y del agua se expresaron en sendas direcciones generales de la Subsecretaría de Ecología.

Como ya se mencionó, en los años ochentas, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, elaboró el Informe Brundtland, en el que se reconoció por vez primera el término "desarrollo sustentable", que fue definido como modelo de crecimiento para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

En 1988 se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ^{2/} que materializaba la necesidad de una legislación para apoyar las acciones ecológicas, definió las responsabilidades del gobierno y estableció las medidas preventivas, las evaluaciones de impacto ambiental e hizo hincapié en la participación social en torno a la acción ambientalista.

^{2/} **Diario Oficial**, 28 de enero de 1988.

Fue en 1992 cuando, a fin de ofrecer atención de manera integral a la problemática social de México e incorporar en una sola dependencia los programas de atención a los sectores sociales más desprotegidos del país, la SEDUE se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). ^{3/} Esta dependencia se convirtió en la encargada de conducir y evaluar la política general del desarrollo, así como de articular sus objetivos, estrategias, programas y políticas con el medio ambiente.

Dicha transformación implicó que la Subsecretaría de Ecología se reorganizará en dos órganos desconcentrados de la SEDESOL: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) para vigilar, inspeccionar y verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, así como de los correctivos y sanciones aplicables por su incumplimiento; el Instituto Nacional de Ecología (INE), responsable de formular y expedir las normas y criterios ambientales, así como de la evaluación y dictámenes de las manifestaciones de impacto ambiental, de la administración de las áreas naturales protegidas que no se encuentren bajo la responsabilidad de otras dependencias y del ordenamiento ecológico del territorio.

En 1992, también se crea la Comisión para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, ^{4/} que tiene como objetivo coordinar las acciones y estudios relacionados con el conocimiento y la preservación de las especies biológicas, así como promover y fomentar actividades de investigación científica para la exploración, estudio, protección y utilización de los recursos biológicos tendientes a conservar los ecosistemas del país y a generar criterios para su manejo sustentable. Es decir, es la parte académica institucionalizada que, por medio de la investigación, busca el desarrollo sustentable, siendo una instancia de carácter intersectorial, que preside el ejecutivo federal y tiene como integrantes a representantes de varias dependencias del gobierno federal.

Es en 1994 cuando se instituye una dependencia federal a quien se le dan las atribuciones ambientales, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) ^{5/} respondiendo a la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales desde un punto de vista integral, la cual articula los objetivos económicos, sociales y ambientales.

^{3/} **Diario Oficial**, 25 de mayo de 1992.

^{4/} **Diario Oficial**, 16 de marzo de 1992.

^{5/} **Diario Oficial**, 28 de diciembre de 1994.

En 1999 se modificó el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de precisar que la rectoría del desarrollo nacional sea, además de integral, "sustentable, logrando el mantenimiento de la misma, y el soporte con que debe contar en aras de un mejor nivel de vida, a través del crecimiento económico y la protección ambiental".

En 2000 la SEMARNAP se convierte en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) ^{6/} a la que correspondería conducir la política nacional en materia de recursos naturales, ecológica, saneamiento ambiental y aguas, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades. El 21 de mayo de 2003 se reformó el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para establecer a la SEMARNAT como la dependencia de gobierno responsable de fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como de los bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

En este contexto, dentro de los planes y programas implementados por la SEMARNAT, en 2003, se propone la implementación del Programa Playas Limpias, PROPLAYAS.

2.2. El Desarrollo Sustentable como Política Pública en México

En 1988 se publica la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), ^{7/} que contiene la definición de desarrollo sustentable y en dicho sentido se orienta la política ambiental "Desarrollo sustentable: es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras".

^{6/} **Diario Oficial**, 30 de noviembre de 2000.

^{7/} **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1988.

Con base en esto, podemos enumerar las características que en materia ambiental debe componer la acción del gobierno para propiciar el desarrollo sustentable.

En primer lugar, debe ser un proceso evaluable, es decir, la política pública en la materia se debe programar y diseñar de tal modo que se pueda calcular en términos de medición cualitativa y cuantitativa los resultados, lo que posibilitará la interpretación de los mismos. Asimismo, queda establecido que se debe estar en posibilidades de evaluar los resultados de los procesos en términos ambientales, económicos y sociales, lo que denota el carácter integral de la política ambiental, ya que no es sólo lo ambiental, viéndolo de forma aislada a lo económico y a lo social, que a fin de cuentas es lo que pretende ser desarrollado. Esto se liga de forma directa con la descripción que hace la legislación al enfocarlo a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, cabe aclarar que se encuentran en donde aplica la legislación, es decir, el territorio nacional y las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Complementan esta definición la orientación de la política a mantener y procurar la preservación del equilibrio ecológico por medio de la protección al ambiente y, con estas bases, estar en posibilidad de hacer un justo aprovechamiento de los recursos naturales, dicho de otro modo, respetando los procesos naturales de funcionalidad de los recursos naturales.

En este contexto, el objetivo del Programa Integral Playas Limpias, se puede contrastar con el enfoque que la LGEEPA da al desarrollo sustentable, como podemos observar:

CUADRO 1 COMPARATIVO DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE Y DEL PROGRAMA PLAYAS LIMPIAS

Desarrollo Sustentable	Objetivo del Programa Playas Limpias ^{g/}
Proceso evaluable (mediante indicadores ambientales, económicos y sociales)	Proteger la salud de los usuarios de las playas turísticas del país
Mejorar la calidad de vida de la población	Mejorar la calidad ambiental de las playas turísticas del país
Mejorar la Productividad	Elevar la competitividad y nivel de vida de la población de las playas turísticas del país
Preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente	Prevenir y corregir la contaminación de las playas
Aprovechamiento de los recursos naturales de manera sustentable	Proteger y preservar las playas
	Mejorar la calidad y nivel del turismo

^{g/} Programa Integral Playas Limpias, Comisión Nacional del Agua, México 2003.

Existe congruencia entre ambos objetivos, no obstante, al ser el desarrollo sustentable un tema que trasciende actividades específicas, se materializa un objetivo más específico en el que se observan los elementos del objetivo de desarrollo sustentable enfocados al tema de las playas limpias. En este sentido. La incongruencia la encontramos en que el objetivo del PROPLAYAS no establece monitorear y evaluar el cumplimiento del programa, aunque, de acuerdo con el estudio de las políticas públicas, debe ser evaluada su ejecución.

2.3. Legislación Competente

2.3.1. Federal

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 4, cuarto párrafo, establece que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.” Este artículo da pie al desarrollo de una política ambiental en México, lo establece como garantía individual, y reconoce la importancia que implica para el bienestar de las personas mantener un ambiente adecuado.

El artículo 25, párrafos primero, segundo, tercero y quinto, señalan que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, (...) y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, (...). El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”.

Se observa que este precepto constitucional establece la obligación del Estado de adoptar la sustentabilidad como forma de desarrollo del país, integrando a este proceso la participación de los diversos componentes de la sociedad, conduciendo la planeación y coordinando la actividad económica del país, e impulsar, por sí ó por

medio de la coordinación con los sectores social y privado, las áreas prioritarias de desarrollo. Siendo, bajo esta concepción y lo anteriormente expuesto, imperativa la regulación para el impulso del sector turístico, como área prioritaria de desarrollo, debido a la oportunidad económica que representa esta actividad para el país.

El artículo 27, tercer párrafo, establece que “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de (...) regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para (...) establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, (...) para preservar y restaurar el equilibrio ecológico”. Este artículo da pauta a la acción del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales a fin de hacer una adecuada distribución de la riqueza, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Lo anterior concierne de manera directa al presente estudio, ya que establece dos elementos importantes: regular para una distribución equitativa de la riqueza, que es un principio del desarrollo; y, establecer adecuadas provisiones para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Dos premisas que complementan la noción de desarrollo sustentable. Cómo sabemos, el turismo ha representado una fuente bondadosa de divisas para el país y la posibilidad laboral de miles mexicanos, y es un sector económico identificado como área de oportunidad de desarrollo por el gobierno mexicano; además, representa una actividad económica relativamente limpia en términos de impacto ambiental, en comparación con otras actividades,^{9/} y es en las playas donde en mayor medida se desarrolla esta actividad a nivel nacional, por tanto es aún más importante su preservación y consecución del equilibrio ecológico, puesto que de ello depende la capacidad de miles de familias mexicanas de alcanzar un mayor nivel en su calidad de vida.

^{9/} En el Sexto Informe de Gobierno del sexenio 2001-2006, se informó que la actividad turística representó en 2005, 7.7 del producto interno bruto, el 5.3% del personal ocupado del país y determino 43 los destinos turísticos llamados sustentables; asimismo se determinó que el 66.8% de la ocupación hotelera del país para 2006 se registró en destinos de playa, denotando la importancia de las playas en el sector turístico nacional.

b) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)

Es la ley reglamentaria de las disposiciones constitucionales que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establece las bases para garantizar el derecho constitucional de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; además, busca definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; lograr la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del agua y demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas; la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelos; además busca garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; delimitar las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; el establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.

c) Ley de Planeación

Tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal; las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; y establece las bases para la coordinación de la planeación con las entidades federativas. Asimismo, establece las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración de programas y bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y busca

la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos establecidos en la Constitución.

Tiene como base los siguientes principios: el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población; el respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y el equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

La planeación nacional del desarrollo se entiende en estos términos como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales; además, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución establece.

Esta ley establece que en la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

d) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Pretende dar orden al ejercicio del gasto público, sentando los principios que debe seguir: legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. Esto con el fin de que los objetivos y metas contenidos en los programas y

proyectos, sean cumplidos y puedan ser verificables; además, establece la congruencia que debe observar la asignación de recursos con la planeación nacional y los programas y proyectos derivados de ella.

e) **Ley Federal de Turismo**

Tiene por objeto dar los lineamientos generales para la programación de la actividad turística; elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística; establecer la coordinación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos que esta ley plantea; determinar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate; optimizar la calidad de los servicios turísticos; así como propiciar los mecanismos para la participación del sector privado y social en el cumplimiento de sus objetivos.

Se plantea en ella la necesidad de compartir los esfuerzos por medio de la coordinación para fomentar el turismo y proteger los destinos turísticos. Al programar la actividad turística se debe atender un plan de desarrollo del sector que implique la sustentabilidad, mediante la incorporación de variables de protección ambiental y participación social.

Es importante resaltar que, acorde a esta actividad, encontramos que se han planteado a lo largo de varios periodos de gobierno, el desarrollo del turismo como eje del desarrollo nacional, implicando con ello el análisis de las variables económicas, sociales y ambientales; motivo por el cual, la protección de los atractivos naturales constituye una necesidad y es motivo primario de este análisis, no debe quedar exenta la participación intergubernamental en estos programas y el ámbito de competencia hace imperativo la consecución de los mecanismos de coordinación.

f) **Ley General de Salud**

No obstante que el PROPLAYAS, plantea un objetivo amplio, su acción práctica se basa en detener, prevenir y controlar la contaminación de las playas de uso turístico, a fin de que no representen un riesgo a los usuarios, y sigan siendo de un atractivo primordial en la actividad turística, por tanto, es pertinente mencionar la Ley General de Salud, en tanto que proporciona las bases y lineamientos acordes para fomentar la salubridad de la población.

Esta ley establece en su artículo 17 bis las facultades de la Secretaría de Salud, mismas que ejerce a través de la COFEPRIS para la regulación, el control y el fomento sanitarios en materia de: (...), sustancias tóxicas o peligrosas para la salud, químicos esenciales, precursores químicos, (...)efectos nocivos de los factores ambientales en la salud humana, (...) saneamiento básico, importaciones y exportaciones, publicidad y promoción de las actividades, productos y servicios a que se refiere la Ley y demás disposiciones aplicables, sanidad internacional y en general, los requisitos de condición sanitaria que deben cubrir los procesos, productos, métodos, instalaciones, servicios o actividades relacionados con las materias anteriormente descritas de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de su reglamento.

Así, conforme al citado artículo, a la COFEPRIS le corresponde identificar, analizar, evaluar, regular, controlar, fomentar y difundir las condiciones y requisitos para la prevención y manejo de los riesgos sanitarios, expedir certificados oficiales de la condición sanitaria de procesos, productos, métodos, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con las materias de su competencia, emitir, prorrogar o revocar las autorizaciones sanitarias en las materias de su competencia, así como ejercer aquellos actos de autoridad que para la regulación, control y fomento sanitarios se establecen o derivan de la Ley y sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas, el presente Reglamento y las demás disposiciones aplicables y determinar estrategias de investigación, evaluación y seguimiento de riesgos sanitarios, conjuntamente o en coadyuvancia con otras autoridades competentes.

g) Ley de Aguas Nacionales

Pretende ser el marco rector para promover la coordinación de acciones con los gobiernos de los estados y de los municipios, en materia de agua; la coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica, a través de los consejos de cuenca, en cuyo seno convergen los tres órdenes de gobierno, y participan y asumen compromisos los usuarios, los particulares y las organizaciones de la sociedad; además busca fomentar la participación de los usuarios del agua y de los particulares en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos, y pretende favorecer la descentralización de la gestión de los recursos hídricos.

Es importante comprender la función de los consejos de cuenca, ya que el PROPLAYAS establece la constitución de comités de Playas Limpias, mismos que sirven como organismos consultivos de los consejos de cuenca. Al respecto, la ley en comento los define como "Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre "la Comisión", incluyendo el organismo de cuenca que corresponda y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica, sus acciones están orientadas a formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca". ^{10/}

Los consejos de cuenca son, normativamente, las instancias de coordinación que pretenden materializar las decisiones en términos del cumplimiento de los objetivos del PROPLAYAS.

^{10/} Una cuenca se define en términos de la misma ley como la unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, delimitada por un parte aguas o divisoria de las aguas -aquella línea poligonal formada por los puntos de mayor elevación en dicha unidad, en donde ocurre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aun sin que desemboquen en el mar. En dicho espacio delimitado por una diversidad topográfica, coexisten los recursos agua, suelo, flora, fauna, otros recursos naturales relacionados con éstos y el medio ambiente. La cuenca hidrológica conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión de los recursos hídricos. La cuenca hidrológica está a su vez integrada por subcuencas y estas últimas están integradas por microcuencas.

h) Ley Federal del Mar

La importancia de esta ley radica en que regula la atención de los diferentes objetivos en las zonas marinas mexicanas, entre ellos los que conciernen al régimen aplicable a los recursos marinos no vivos, su conservación y utilización; el aprovechamiento económico del mar, el desarrollo de la zona costera, la maricultura, el establecimiento de parques marinos nacionales, la promoción de la recreación y el turismo; la protección y preservación del medio marino, inclusive la prevención de su contaminación; y la realización de actividades de investigación científica marina.

i) Ley Federal de Procedimiento Administrativo

De acuerdo con esta ley, el procedimiento administrativo es la unidad integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí y que tiende a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa y se encuentra regulado por una serie de principios jurídicos.

Para la aplicación del Programa Integral Playas Limpias, es indispensable tener en cuenta el ámbito de responsabilidad de los servidores públicos respecto del objetivo de lograr el desarrollo sustentable de las playas en México, ello implica un estricto cumplimiento de las disposiciones en la materia que deben ser llevadas a cabo con observancia a esta normativa. Además, es importante en el sentido de que esta ley, pretende regular el cumplimiento del fin de actuar conforme al interés público regulado por las normas en que se concreta, es decir materializar los actos de autoEridad para concretar los fines de las políticas públicas.

El procedimiento administrativo tiene la importancia misma de expresar las decisiones de gobierno en vinculación con las acciones de los particulares, en la mayor parte de los casos cuando el particular pretende recibir algún beneficio por el uso de los bienes que son susceptibles de enajenación en cualquiera de sus modalidades.

2.3.2 Estatal y Municipal

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los artículos 40 y 41, establecen que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"; asimismo, señalan que el pueblo "ejerce su soberanía por medio de (..) los Estados, en lo que toca a sus

regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Por lo que, con base en lo anterior, los Estados de la federación determinan y establecen su propia normativa local, cuidando en todo momento decretar leyes, reglamentos y normas locales que no generen controversias respecto de lo establecido en la Constitución y, por tanto, en las leyes generales que de ella derivan”.

Por su parte el artículo 115, establece que los Estados “adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. (...) Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, (...) los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Por lo que la célula más pequeña del gobierno, son los ayuntamientos, los cuales tiene la función de expedir su normativa local a la que se sujetará la población de que se integre, cuidando la congruencia con las legislaciones estatales y federales que en materia de contaminación del agua sean determinadas”.

Es el municipio la unidad de gobierno a donde puede tener límite el proceso de descentralización, y a la que históricamente se han descentralizado varias atribuciones, sobre todo los servicios básicos a la población.

No obstante, “el impulso a la descentralización de facultades y recursos, presenta serios obstáculos que se centran en tres factores principales: un marco jurídico ambiguo, una responsabilidad política limitada y una cultura administrativa insuficiente. Asimismo, un gran número de municipios en el país no cuenta con normatividad administrativa suficiente ni con reglamentos de planeación municipal”.^{11/} Ello dificulta el hacer factible el proceso de descentralización al que se podría aspirar.

^{11/} C.P. Arturo González de Aragón, Conferencia Magistral “**Fiscalización Superior en Estados y Municipios**”, México 8 de junio de 2007.

b) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)

En cuanto a la prevención y control de la contaminación del agua, el artículo 119 BIS señala que “corresponde a los gobiernos de los Estados y de los Municipios, por sí o a través de sus organismos públicos que administren el agua (...), de conformidad con la distribución de competencias establecida en esta Ley y conforme lo dispongan sus leyes locales en la materia: el control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje y alcantarillado; la vigilancia de las normas oficiales mexicanas correspondientes, así como requerir a quienes generen descargas a dichos sistemas y no cumplan con éstas; la instalación de sistemas de tratamiento; determinar el monto de los derechos correspondientes para que el municipio o autoridad estatal respectiva, pueda llevar a cabo el tratamiento necesario, y en su caso, proceder a la imposición de las sanciones a que haya lugar, y llevar y actualizar el registro de las descargas a los sistemas de drenaje y alcantarillado que administren, el que será integrado al registro nacional de descargas a cargo de la SEMARNAT”. Esto es importante en el contexto del PROPLAYAS ya que son dichas atribuciones las que, de ejecutarse y cumplirse, permitirían ser consecuentes con el objetivo de mantener las playas limpias.

Asimismo, los artículos 123 y 133, otorgan facultades a las autoridades locales para que al igual que la SEMARNAT, establezcan normas oficiales que determinen las condiciones particulares que todas las descargas en las aguas marinas deberán satisfacer; además de que señala la obligación de los Estados y los Municipios a coordinarse con la SEMARNAT y la Secretaría de Salud, para realizar un sistemático y permanente monitoreo de la calidad de las aguas para detectar la presencia de contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan.

c) Ley de Aguas Nacionales

El artículo 85, señala que “el Gobierno Federal podrá coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, para que estos últimos ejecuten determinados actos administrativos relacionados con la prevención y control de la contaminación de las aguas y responsabilidad por el daño ambiental, en los

términos de lo que establece esta Ley y otros instrumentos jurídicos aplicables, para contribuir a la descentralización de la gestión de los recursos hídricos”.

Asimismo, a través de artículo 88 se les delega a los municipios “de ser necesario con el concurso de los estados”, el control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje o alcantarillado de los centros de población. Asimismo, el artículo 91 BIS, señala que “las personas físicas o morales que descarguen aguas residuales a las redes de drenaje o alcantarillado, deberán cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas y, en su caso, con las condiciones particulares de descarga que emita el estado o el municipio; y que los municipios (...) y en su caso, los estados, deberán tratar sus aguas residuales, antes de descargarlas en un cuerpo receptor, conforme a las Normas Oficiales Mexicanas o a las condiciones particulares de descarga que les determine la Autoridad del Agua, cuando a ésta competa establecerlas. Si estas descargas se realizan en la jurisdicción municipal, las autoridades locales serán responsables de su inspección, vigilancia y fiscalización.

Lo anterior, genera una limitación en el cumplimiento de las condiciones establecidas a las descargas de aguas residuales, toda vez que los gobiernos estatales y municipales, son juez y parte al estar obligado a inspeccionar y vigilar las descargas de aguas residuales locales, y por otro lado a cumplir con las condiciones de las descargas de aguas municipales.

Adicionalmente, a través de los artículos 13 y 13 BIS, se prevé el establecimiento de Consejos de Cuenca, órganos colegiados de integración mixta; los “Consejos de Cuenca considerarán la pluralidad de intereses, demandas y necesidades en la cuenca o cuencas hidrológicas que correspondan. Asimismo, cada Consejo de Cuenca contará con vocales, con voz y voto, que representen al Gobierno Federal, a los Gobiernos Estatales y Municipales, y a Usuarios en diferentes usos y organizaciones”.

Entre las funciones de los consejos se encuentra el “coadyuvar al desarrollo de la infraestructura hidráulica de alcantarillado y tratamiento, así como participar en el análisis de los estudios técnicos relativos al mejoramiento y conservación de la calidad del agua, su conservación y la de los ecosistemas vitales vinculados con ésta”.

Mediante los Consejos de Cuenca, el Programa Integral Playas Limpias establece sus Comités, en los que están representados en todos los casos los gobiernos estatales y municipales, a fin de acordar acciones conjuntas con el gobierno federal y los usuarios y particulares, que permitan mejorar la calidad del agua de las playas de uso turístico de los municipios correspondientes en cada caso.

2.4. Descripción del Programa

En 2003, las declaraciones de un funcionario de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) referente al alto índice de contaminación de las playas de Guerrero, provocaron un impacto negativo en la opinión pública nacional. El funcionario tomó como base de sus argumentaciones un estudio denominado "Atlas de Contaminación Marina" elaborado por la Secretaría de Marina (SEMAR), que enumera las 16 playas del país con mayor índice de contaminación, entre las cuales mencionaron las de Acapulco y Zihuatanejo.

Las declaraciones provocaron preocupación entre los diversos sectores, coincidiendo en que el perjuicio sería para la actividad turística en las playas mexicanas. Derivado de esta situación, el ejecutivo federal instruyó (de acuerdo con las declaraciones de la titular de la Secretaría de Turismo) de hacer una evaluación, así como la propuesta de un programa de trabajo para resolver la problemática planteada. La Comisión Nacional del Agua (CNA) presentó el Programa Integral Playas Limpias y la propuesta de crear un Consejo Nacional de Playas Limpias, integrado por diversas dependencias y órganos desconcentrados del gobierno federal, así como los gobiernos estatales y municipales correspondientes, el cual tendría como función el desarrollo y orientación de la política de manejo y control de las playas, así como la evaluación de sus resultados.

El objetivo del PROPLAYAS consiste en proteger la salud de los usuarios, mejorar la calidad ambiental de las playas nacionales y elevar los niveles de competitividad de los destinos turísticos mediante la realización de acciones coordinadas de los tres niveles de gobierno y los sectores privado, social y académico. A fin de lograr el objetivo, el PROPLAYAS plantea seis principales líneas de acción:

- Organización

-
- Programas de saneamiento
 - Monitoreo
 - Normatividad
 - Investigación y desarrollo tecnológico
 - Concurrencia de recursos

CUADRO 2. ESQUEMA GENERAL DEL PROGRAMA INTEGRAL PLAYAS LIMPIAS

Objetivos	Proteger la salud de los usuarios de las playas turísticas del país			
	Mejorar la calidad ambiental de las playas turísticas del país			
	Elevar la competitividad y nivel de vida de la población de las playas turísticas del país			
	Prevenir y corregir la contaminación de las playas			
	Proteger y preservar las playas			
	Mejorar la calidad y el nivel del turismo			
Organización	Participantes (Grupo interinstitucional)	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)		
		Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)		
		Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)		
		Secretaría de Marina (SEMAR)		
		Secretaría de Turismo (SECTUR)		
		Comisión Federal para la Prevención de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)		
Acciones (desarrolladas por el grupo interinstitucional)	Instalación de Comités de Playas Limpias.	A través de los concejos de cuenca se crean los Comités de Playas Limpias como grupos especializados de trabajo	Tienen como función: Coordinar, ejecutar y vigilar las acciones, así como el cumplimiento de los criterios aplicables y las metas establecidas	
	Seguimientos de programas de saneamiento	A través de las Gerencias Regionales y/o Estatales de la CNA se elaboran los Programas de Saneamiento para cada uno de los destinos turísticos que validan y actualizan permanentemente en coordinación con las autoridades locales.		
	Monitoreo de aguas marinas (criterios establecidos por el Grupo Interinstitucional y llevados a cabo por la COFEPRIS)	Indicador de contaminación enterococo fecal		
		Límite máximo permisible de enterococos fecales (organismos por 100 ml.) En agua de contacto	Apta para uso recreativo 0-500	
			No apta para uso recreativo >500	
		Informar los resultados al Comité correspondiente		
	Informar a la población de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Comité			
	Elaboración de estudios.	A través de un Fondo sectorial CNA-CONACYT para promover estudios, investigación y desarrollo tecnológico		
Construcción de Infraestructura				
Elaboración del Manual de Organización de los Comités de Playas				

2.5. Entes Convergentes

A nivel federal, el Grupo Interinstitucional de trabajo que se creó para coordinarse a fin de lograr los objetivos planteados en el Programa Integral Playas Limpias, se integró por entidades del sector salud, turismo, ambiente y marina, en los que se acordó su participación a través de acciones específicas.

a) Sector Salud

La Secretaría de Salud, mediante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), que es un órgano desconcentrado de la secretaría, acordó coadyuvar en el establecimiento de laboratorios, capacitación, muestreo y análisis del agua de mar, por medio del establecimiento de un programa de monitoreo de las aguas marinas y de la transferencia de la técnica de sustrato cromogénico.^{12/} Es decir, la labor de analizar las muestras y de promover la instalación de laboratorios con ese fin.

b) Sector Turismo

La Secretaría de Turismo (SECTUR) comprometió sus esfuerzos para el suministro y colocación de red sanitaria, construcción de sanitarios, vestuarios, plazoletas, jardineras, bancas, depósitos para basura, suministro y colocación de redes eléctricas y alumbrado público, construcción de estacionamientos, adquisición de equipos de limpieza de playa, reubicación de negocios, apoyo en la estrategia de planeación de los monitoreos, definir las playas prioritarias que deberían incluirse al PROPLAYAS y la selección de sitios para llevar a cabo el monitoreo; asimismo, esta entidad tiene el compromiso de promover la cultura de limpieza en los destinos turísticos y la preservación de los recursos naturales. Además, la SECTUR comprometió dentro de los trabajos del grupo interinstitucional fue la elaboración de un estudio de perfil y grado de satisfacción de los turistas, mismo que ya se había venido elaborando desde 2002.

c) Sector Medio Ambiente

La Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), junto con sus órganos desconcentrados la Comisión Nacional del Agua (CNA) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) tienen participación en el marco del PROPLAYAS, que se refieren esencialmente a:

^{12/} Es una técnica mediante la cual se logra determinar los organismos coliformes presentes en las muestras de agua de mar. La obtención de resultados válidos requiere la aplicación estricta de los procedimientos de control de calidad. Esta técnica está regulada en México por la Norma Oficial Mexicana NOM-181-SSA1-1998, Salud ambiental. Agua para uso y consumo humano.

SEMARNAT: La difusión de la calidad bacteriológica del agua en las playas; la coordinación del desarrollo e implementación de una norma de observancia voluntaria para la certificación de la calidad de las playas mexicanas; y el apoyo por medio de sus delegaciones federales a las entidades federativas y municipios en programas de comunicación de riesgos y saneamiento ambiental en las playas, principalmente en aquellas con problemas de contaminación, además de diseñar un programa de educación ambiental destinado a concienciar a la población sobre la preservación del medio ambiente en las playas; el establecimiento de un mecanismo institucional para garantizar la ausencia de contaminación significativa de las playas prioritarias. Así como promover, participar, realizar y coadyuvar en la realización de estudios e investigación en materia de aguas costeras. La SEMARNAT por otra parte, busca la definición de criterios que permitan la adopción de estándares para la certificación de playas, acordes a los objetivos del desarrollo sustentable.

CNA: Acordó elaborar programas de saneamiento para las playas de uso turístico y de identificación de descargas clandestinas residuales a las playas; vigilar el cumplimiento de las disposiciones normativas de las plantas de tratamiento de aguas residuales, ^{13/} fomentar la creación de comités locales de playas limpias; intensificar y financiar las obras de infraestructura hidrosanitaria así como la rehabilitación de las ya existentes, ^{14/} ello además del monitorear las descargas de aguas residuales; y el financiamiento de estudios de investigación aplicada en playas.

En coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) la CNA busca impulsar el desarrollo de ciencia y tecnología referente a las playas turísticas, incentivando la participación de investigadores y de universidades.

Es de relevante importancia señalar que la entidad encargada de coordinar el PROPLAYAS, es la CNA, adoptando con ello la responsabilidad de celebrar periódicamente reuniones de concertación y evaluación y reportar el avance de las acciones programadas.

^{13/} Se refiere a la NOM-001-SEMARNAT-1996 que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales.

^{14/} Hace referencia a sistemas de alcantarillado, colectores y plantas de tratamiento.

PROFEPA: Cabe señalar que el PROPLAYAS no establece actividades o compromisos asumidos por éste órgano desconcentrado, sin embargo, el Reglamento Interior de la SEMARNAT establece su obligación de “Vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, a la restauración de los recursos naturales, a la preservación y protección de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas y descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales, así como establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto”.^{15/}

d) Marina

La principal participación de la Secretaría de Marina es, mediante el apoyo logístico de los mandos territoriales para que la COFEPRIS efectúe el muestreo del agua de mar; así como realizar monitoreo y vigilancia de la zona federal marítimo terrestre; y la implementación de operativos de salvaguarda de la vida humana en épocas vacacionales.

El Grupo Interinstitucional convocado con el fin de desarrollar el PROPLAYAS acordó asumir las responsabilidades en torno a las actividades asignadas como se aprecia en el cuadro siguiente:

^{15/} Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, artículo 118, fracción I.

CUADRO 3 ACTIVIDADES ACORDADAS POR EL GRUPO INTERINSTITUCIONAL EN EL CONTEXTO DEL PROPLAYAS

INSTITUCIÓN RESPONSABLE	ACTIVIDAD
CNA	Promover la creación de Comités Locales de Playas Limpias en el marco de los Consejos de Cuenca.
	Celebrar periódicamente reuniones de concertación y evaluación.
	Reportar el avance de las acciones programadas.
SECTUR	Definir las playas prioritarias para incluirse en el Programa.
MONITOREO	
SALUD	Establecer un programa de monitoreo de las aguas marinas.
	Creación de infraestructura y capacitación para el monitoreo análisis de agua del mar.
CNA-MUNICIPIO	Establecer un programa de monitoreo de las descargas de aguas residuales.
SEMAR	Monitoreo de la zona costera y apoyo logístico en el muestreo de playas.
SECTUR	Apoyo en la estrategia de planeación de los monitoreos y selección de los sitios donde se llevará a cabo el mismo.
INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ^{1/}	
CNA	Establecer un programa para identificar descargas clandestinas de aguas residuales a las playas.
	Vigilar el cumplimiento de las NOM-001-SEMARNAT-1996 de las plantas de tratamiento.
SEMAR	Coadyuvar en la vigilancia de la zona federal marítimo terrestre.
	Apoyar a vacacionistas mediante el programa "Operación salvavidas" en temporadas vacacionales.
CAPACITACIÓN	
SEMARNAT	Diseñar el programa de educación ambiental.
	Difusión de la calidad bacteriológica del agua en las playas.
SALUD y CNA	Capacitar al personal de los laboratorios en las técnicas analíticas y de muestreo para aguas marinas.
SECTUR	Promover la cultura de limpieza en los destinos turísticos y preservación de los recursos naturales.
CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y REHABILITACIÓN DE INFRAESTRUCTURA	
CNA-MUNICIPIO	Intensificar programas de construcción, operación, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura hidráulica.
SECTUR - FONATUR	Construcción, rehabilitación, mejoramiento y equipamiento de servicios para uso turístico.
SEMARNAT	Establecer mecanismo institucional para garantizar la ausencia de contaminación significativa en playas turísticas de municipios prioritarios (Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros).
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	
SEMARNAT	Realizar estudios e investigación en materia de aguas costeras.
CNA-CONACYT	Impulsar el desarrollo de ciencia y tecnología.
SECTUR	Elaborar el Estudio Perfil y Grado de Satisfacción de los Turistas.
SEMARNAT	Promover la realización de investigación científica aplicable al manejo de los ecosistemas costeros (INE y CONABIO).
NORMATIVIDAD	
SEMARNAT	Promover la definición de criterios que permitan la adopción de estándares para la certificación de playas, acordes a los objetivos del desarrollo sustentable.

1/ En el PROPLAYAS no se establece la aportación de la PROFEPA, por lo que la atribución mencionada referente a lo establecido en el Reglamento Interior de la SEMARNAT, no se incluyó en el cuadro.

2/ Este compromiso lo asumió la SECTUR mediante la ejecución de otro programa llamado "Campaña México Limpio y Querido".

2.6. Recursos con que opera

Las líneas de acción establecidas en el PROPLAYAS, establecen la concurrencia de recursos como parte del programa. Haciendo un análisis del presupuesto de egresos de la federación, así como de la cuenta pública correspondiente a los años 2003 a 2006, encontramos que, si bien las entidades participantes en el PROPLAYAS tienen destinados recursos a algunas de las acciones comprometidas en el marco de este programa, el programa como tal no cuenta con recursos presupuestarios.

También ha sido posible identificar que las acciones comprometidas en el PROPLAYAS operan mediante la planeación integrada a programas sectoriales e institucionales, pero no con base al PROPLAYAS mismo, este análisis lo veremos en el capítulo concerniente a los planes sectoriales y el objetivo del PROPLAYAS.

Cabe señalar que lo que concierne a las actividades comprometidas por la CNA referentes a intensificar programas de construcción, operación, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura hidráulica, se realizan principalmente a través de dos programas: Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales y Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, los cuales operan con recursos propios, asignados en el PEF en las actividades prioritarias S075 y T074, respectivamente del Ramo 16 "Medio Ambiente y Recursos Naturales".

En el cuadro siguiente se esquematizan las metas establecidas en los presupuestos anuales 2004-2006 relacionadas con los objetivos del PROPLAYAS:

CUADRO 4 METAS PRESUPUESTARIAS RELACIONADAS CON LOS OBJETIVOS Y ACCIONES SUSCRITAS EN EL MARCO DEL PROPLAYAS 2004-2006

Año ^{1/} /Sector	2004	2005	2006	Objetivo del PROPLAYAS
Salud	No hay metas establecidas congruentes con los objetivos del PROPLAYAS	No hay metas establecidas congruentes con los objetivos del PROPLAYAS	No hay metas establecidas congruentes con los objetivos del PROPLAYAS	
Marina	Indicador: Actividades de investigación científica, oceanográfica y de protección al medio ambiente marino Meta: Realizar investigación científica y protección al medio ambiente marino	Indicador: Actividades de investigación científica, oceanográfica y de protección al medio ambiente marino Meta: Realizar investigación científica y protección al medio ambiente marino	Indicador: Actividades de investigación científica, oceanográfica y de protección al medio ambiente marino Meta: Realizar investigación científica y protección al medio ambiente marino	
Medio Ambiente	Indicador: Educar, capacitar y concienciar a la sociedad, en materia de medio ambiente, recursos naturales y desarrollo sustentable Meta: Fomento de la participación de la sociedad en temas ambientales y de recursos naturales Indicador: Nivel de cumplimiento de la legislación ambiental y del aprovechamiento de los recursos naturales Meta: Inspección y vigilancia, así como auditorías en materia ambiental y de recursos naturales Indicador: Incrementar, mejorar y establecer la capacidad instalada de tratamiento de aguas residuales Indicador: Incremento en la cobertura de las estaciones para el monitoreo de la cantidad y calidad del agua Meta: Incremento y mejora en los servicios de drenaje alcantarillado y saneamiento Indicador: Investigaciones desarrolladas en temas prioritarios que respaldan políticas de estado Meta: Investigación científica en materia ambiental y de recursos naturales	Indicador: Incremento en la cobertura de estaciones para el monitoreo de la cantidad y calidad de aguas superficiales Meta: acrecentar el conocimiento de la disponibilidad y calidad del agua Indicador: Realizar proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en materia de agua Meta: Investigación científica en materia ambiental y de recursos naturales Indicador: Educar, capacitar y concienciar a la sociedad, en materia de medio ambiente, recursos naturales y desarrollo sustentable Meta: Fomento de la participación de la sociedad en temas ambientales y de recursos naturales	Indicador: Realizar proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en materia de manejo, conservación y rehabilitación del agua y su entorno Meta: Investigación científica en materia ambiental y de recursos naturales Indicador: Incremento en el volumen de agua residual tratada Meta: Incrementar y mejorar los servicios de drenaje, alcantarillado y saneamiento Indicador: Operación de estaciones para el monitoreo de la cantidad y calidad de aguas superficiales Meta: Acrecentar el conocimiento de la disponibilidad y calidad del agua	<ul style="list-style-type: none"> • Proteger la salud de los usuarios de las playas turísticas del país • Mejorar la calidad ambiental de las playas turísticas del país • Elevar la competitividad y nivel de vida de la población de las de las playas turísticas del país. • Prevenir y corregir la contaminación de las playas • Proteger y preservar las playas • Mejorar calidad y nivel del turismo
Turismo	Indicador: Realizar convenios de coordinación, reasignación de recursos en materia de desarrollo turístico con entidades federativas. Meta: Fomentar la competitividad turística. Indicador: Realizar proyectos de investigación científica y tecnológica para apoyar la toma de decisiones del sector turístico con base en conocimientos estratégicos. Meta: planear estratégicamente al sector turismo. Indicador: Divulgación de información del sector turismo (estadísticas, análisis económico y prospectivo) Meta: Planear estratégicamente el sector turismo	Indicador: Realizar convenios de coordinación, reasignación de recursos en materia de desarrollo turístico con entidades federativas. Meta: Fomentar la competitividad turística. Indicador: Divulgación de información del sector turismo (estadísticas, análisis económico y prospectivo) Meta: Planear estratégicamente el sector turismo	Indicador: Incrementar el número de proyectos y acciones de equipamiento, imagen urbana, servicios y mejoramiento de sitios de interés turístico. Meta: promover los agentes económicos del sector turismo	

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2004 a 2006; Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años 2004 a 2006.

1/ No se incluye el año 2003 ya que si bien ese año se implementó el PROPLAYAS, el Presupuesto de Egresos de la Federación se publicó desde 2002.

En los apartados concernientes a las metas presupuestarias encontramos que son pocas las metas establecidas relacionadas con el programa, pero no existen metas presupuestarias en el contexto del programa, ya que el mismo, no se encuentra en la estructura programática del periodo, es así como podemos observar que algunas de las acciones que en el Cuadro 4 se describen, tienen que ver con los objetivos y acciones comprometidas en el PROPLAYAS.

Si bien las metas presupuestarias descritas en el cuadro, coadyuvan a la consecución de los objetivos del PROPLAYAS, no se enmarcan solo en acciones en las playas, sino sobre acciones generales que, por ejemplo, en el caso del sector turístico, se refiere a acciones en los destinos turísticos de toda índole, no solo en los destinos de playa, asimismo, las acciones de monitoreo descritas en el sector medio ambiente, no se refiere solo a la calidad de las playas, sino a aguas de consumo humano y de contacto como es el caso de las playas. Esto dificulta hacer un análisis costo beneficio del programa, y aun más difícil ubicar el gasto específico que la consecución de los objetivos del PROPLAYAS requiere.

2.7. Planeación de mediano plazo y objetivos del programa

a) Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 ^{16/}

La Ley de Planeación establece los principios que deben normar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales, institucionales y especiales, en este entendido, es pertinente hacer un recuento de lo que los planes sectoriales de los entes que convergen en el PROPLAYAS, y la congruencia que guardan con el plan objeto del presente estudio. Cabe señalar que aunque la misma ley lo prevé, al revisar el PLANADE 2001-2006 no encontramos la inclusión del PROPLAYAS como programa especial vinculado a él, pero si se encuentran líneas de acción, estrategias y objetivos rectores que se pueden encasillar dentro de los objetivos del PROPLAYAS.

^{16/} **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México 2001.

El apartado del PLANADE 2001-2006 que señala el proceso seguido para su menciona la importancia que, para la administración 2001-2006 tiene el “establecer mecanismos que le den certidumbre (a la administración) de que los programas y proyectos están cumpliendo con las demandas de la sociedad y con los objetivos y metas que requiere el desarrollo del país.” Y hace énfasis en la importancia de que “un gobierno bien informado e internamente comunicado está mejor preparado para detectar oportunidades y retos, lo que le permite actuar de manera eficaz y en coherencia con los objetivos y metas de sus programas”, y propone para ello, la creación de un sistema nacional de indicadores donde cada secretaría y organismo descentralizado definirá sus objetivos así como sus indicadores donde se mostrará el avance real de cada uno de ellos.

Posteriormente encontramos que, en el apartado que concierne a los criterios centrales para el desarrollo de la nación, se cita uno de importante relevancia para el estudio de nuestro tema: la sustentabilidad que, en congruencia con lo expuesto en el capítulo anterior, menciona la prioridad de preservar la excepcional diversidad natural con que el país ha sido dotado como patrimonio, debe preservarse para que se disfrute y aproveche por las generaciones futuras, admitiendo que en las diversas actividades económicas desarrolladas en México, históricamente se ha dado prioridad a los intereses económicos por sobre la sustentabilidad del desarrollo ello en detrimento de los recursos naturales. Es por eso que establece como principio que “el desarrollo debe ser, en adelante, limpio, preservador del medio ambiente y reconstructor de los sistemas ecológicos, hasta lograr la armonía de los seres humanos consigo mismos y con la naturaleza. Es por eso que el desarrollo debe sustentarse en la vida porque de otra manera no sería sustentable en función del país que queremos. Asumiendo así el compromiso de trabajar por una nueva sustentabilidad que proteja el presente y garantice el futuro. Siendo éste el criterio que el gobierno promoverá para garantizar un sano desarrollo.

Asimismo, como norma básica de acción gubernamental, el PLANADE 2001-2006 señala, entre otros, al federalismo y su importancia en el contexto actual que la descentralización tiene, ello basado en criterios de

eficacia, respeto a la autonomía y equidad, con lo que se facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable.

Al enumerar los retos que este instrumento de planeación debe atender, en lo concerniente a salud, encontramos que “se debe impulsar un crecimiento económico sostenido, aunado a la inversión en el desarrollo social y humano. Por ello, habrán de continuarse e iniciarse programas y acciones específicas que transfieran recursos económicos y se canalicen para mejorar los servicios médicos y sanitarios; tal como lo es la prevención de riesgos sanitarios en las playas” es nuestro caso de estudio.

El PLANADE 2001-2006 hace una importante referencia al sector turístico nacional, reconociendo su importancia para el desarrollo económico del país. Asimismo, enlista una serie de acciones que se seguirán para promover el desarrollo regional equilibrado, mediante la creación de núcleos de desarrollo sustentable; el apoyo del desarrollo turístico municipal, estatal y regional.

Posteriormente, el objetivo rector 2: Elevar y extender la competitividad, la estrategia “Promover el desarrollo y la competitividad sectorial” reconoce que la competitividad es fundamental para permitir una participación exitosa de México en la economía mundial, para ello los esfuerzos deben orientarse a eliminar las dificultades que inhiben la competitividad. De igual manera encontramos que el PLANADE establece que el sector turismo es una prioridad proponiéndose asegurar su capacidad competitiva. Para lograrlo se buscará desarrollar y fortalecer la oferta turística para consolidar los destinos turísticos tradicionales y diversificar el producto turístico nacional, aprovechando el enorme potencial con que cuenta México en materia de recursos naturales y culturales.

Otra línea estratégica es la que se refiere a “impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país”. Además, establece la importancia de desarrollar una infraestructura que fomente el turismo y la cultura.

Posteriormente, se menciona el principio de sustentabilidad, que se vincula directamente con el PROPLAYAS y el cual se refiere a “crear condiciones para un desarrollo sustentable” es decir, considerar al desarrollo económico y social sin desvincularlo de la variable medio ambiental y los recursos naturales. Asimismo establece que “al corresponder al Estado la creación de las condiciones para un desarrollo sustentable que asegure la calidad del medio ambiente y la disponibilidad de los recursos naturales en el largo plazo, se debe crear como base una sólida cultura a favor del medio ambiente. Planteando para ello la inclusión de indicadores para evaluar los resultados obtenidos referentes a diversos factores medio ambientales”, lo cual sería congruente con el concepto que la misma ley da al término. Como estrategias se plantean en este apartado:

- Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía apoyando ante los sectores productivos y la sociedad, la incorporación de criterios de aprovechamiento sustentable de los recursos no renovables, en particular en lo referente al turismo;
- La promoción de una gestión ambiental integral y descentralizada. Es decir, implantar una gestión ambiental subsidiaria, federalista y participativa de los actores locales del desarrollo, lo que propiciará la protección integral del medio ambiente y de los recursos naturales. Haciendo énfasis en que para ello será necesario desarrollar convenios de colaboración y participación apegados a la estructura político-administrativa, en los que se transfieran atribuciones, funciones y recursos de los estados y municipios. Con lo que se fortalecerá el federalismo y se asegurará la atención integral y directa de los asuntos ambientales de cada región. Para lo que es necesario que dicha política cuente con la colaboración de otras dependencias de los diferentes ámbitos de gobierno para capitalizar esfuerzos compartidos en el cumplimiento de la ley, es decir la tendencia a la horizontalidad, y la transversalidad misma de los temas ambientales. El PROPLAYAS busca la acción coordinada de acciones de diversas entidades federales y niveles de gobierno, la toma de decisiones a partir de órganos de coordinación como lo son los comités de playas limpias, en que tienen cabida los diversos niveles de gobierno y sectores federales;

-
-
- Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias. Que es congruente con la línea de acción establecida en el PROPLAYAS, referente a la investigación y desarrollo tecnológico a través de incentivos de CONAGUA y CONACYT, y desarrollados directamente por CONABIO y el INE.

La estrategia planteada en el plan referente a “detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos” ofrece en parte, el fundamento del programa playas limpias, estableciendo como objetivo disminuir la contaminación del agua que permitirá garantizar su existencia a las generaciones futuras y al mismo tiempo contar con información confiable sobre las sustancias tóxicas y contaminantes nocivos para la salud, al mismo tiempo que contar con elementos que permitan elaborar lineamientos para el manejo integral de este recurso.

b) Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 ^{17/}

El PNMARN 2001-2006 reconoce la problemática que en materia de gestión ambiental representa la insuficiente coordinación con estados y municipios ya que el fortalecimiento jurídico de los municipios como eje de la organización política del país y el otorgamiento de mayores atribuciones a la gestión ambiental se han visto frenados en la práctica por la centralización administrativa, fenómeno que ha contribuido a evitar la concertación de actividades entre los tres órdenes de gobierno. Además, reconoce que se carece de mecanismos adecuados de concurrencia, supervisión y sanción. La política ambiental local manifiesta una tendencia hacia la sectorización y una falta de capacitación entre los servidores públicos responsables de la gestión ambiental, lo que ha dificultado la incorporación fluida de la sociedad en los programas y proyectos de carácter ambiental y de protección de los recursos naturales.

También plantea lo que, el descuido de la transversalidad en la implementación de acciones de gobierno ha propiciado, es decir ausencia en la integración de las políticas públicas para que sean incluidas las variables ambientales, como lo es el caso del uso de las playas como atractivo turístico.

^{17/} **Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006**, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México 2001.

Otra problemática detectada es la falta de información ambiental, como lo es la falta de datos actualizados sobre la calidad del agua. Como ejemplo de ello, es importante señalar que en el desarrollo de la investigación, no se encontró información oficial sobre el número de playas de uso turístico con que cuenta el país haciendo vigente esta problemática y restando eficiencia al programa.

En el contexto de la problemática del agua en específico, el programa establece las siguientes metas relativas al agua:

- Lograr que el 78% de la población cuente con servicio de alcantarillado.
- Tratar el 65% de las aguas residuales generadas en centros urbanos e industriales y lograr que el 100% de estas aguas tratadas cumplan con la normativa.
- Asumir la cultura de la infiltración y la retención de las aguas de lluvia.
- Recuperar y reutilizar crecientemente aguas residuales de uso agrícola.

Es de resaltar que aunque hay metas específicas para detener y revertir la contaminación del agua, no encontramos en el PNMAR 2001-2006 metas específicas sobre lo que implica la contaminación de las playas de uso turístico del país. Aunque en el mismo se menciona que la zona costera del país implica un mosaico de procesos y ambientes ecológicos interrelacionados y que el avance de los polos turísticos ha implicado la desaparición de manglares y pantanos, con la consecuente contaminación marina ocasionada por el vertido de descargas sin tratamiento previo. En el diagnóstico establece que la problemática de la zona costera ha sido abordada en la gestión pública de manera desvinculada. Reconociendo que existen esfuerzos institucionales por organizar y manejar esta franja, sin embargo han sido planteados desde visiones sectoriales. Por esa razón, los planes y programas que inciden en la zona costera se encuentran dispersos en distintas instituciones públicas, sin vinculación evidente. Cabría pensar que el PROPLAYAS respondería a esta problemática en atención a detener la contaminación y revertir este proceso para lograr la sustentabilidad de las mismas, empero no se encuentran acciones específicas ni la vinculación dentro del PNMAR 2001-2006 con el PROPLAYAS. Cabe señalar que el mismo programa reconoce que las causas identificadas reconocen

la existencia del problema en la definición, significado e importancia de la zona costera en México. Ya que por una parte se aborda la problemática costera en el ámbito federal y, por la otra, se realizan programas de desarrollo en los estados y municipios costeros. Además de que la información al respecto está integrada en forma deficiente, debido a que ha sido generada para cumplir objetivos parciales y dispersos. El tema costero se visualiza como emergente debido, entre otras razones, a los problemas que enfrentarán las zonas costeras a causa de las altas tasas de crecimiento poblacional, su importancia creciente en la economía como espacio turístico, debido a la vinculación que las actividades en tierra con los que se suceden en la costa.

Entre los principales problemas que atañen a las zonas costeras de México se encuentran:

- La desaparición o disminución de humedales debido a cambios en el uso del suelo para desarrollos urbanos, y turísticos.
- Pérdida de oferta para el turismo debido al deterioro del paisaje, la calidad del agua, los cambios de uso de suelo y la contaminación.
- Conflictos entre los sectores agropecuario, turístico, industrial, pesquero, acuícola y minero, que provocan la disminución de opciones para actividades futuras.
- Déficit en los trabajos del censo de ocupaciones, de delimitación, de regularización y de inspección y vigilancia, debido a la ocupación irregular.

El programa plantea 4 vertientes de acción para hacer frente a la crisis ambiental que ha diagnosticado.

- Detener todos los procesos y acciones que están contribuyendo a degradar el medio ambiente y agotar la riqueza natural del país.
- Revertir las tasas de degradación ambiental y agotamiento de recursos para que, en el más breve plazo posible, éstas sean mínimas y eventualmente nulas.
- Comenzar cuanto antes a restaurar aquellos ecosistemas que han sido severamente dañados e inhabilitados desde el punto de vista ambiental.

-
-
- Adoptar un tratamiento del tema del medio ambiente más amplio que no sólo considere los aspectos puramente ecológicos sino que tome en cuenta la sustentabilidad. Esto quiere decir que las acciones y programas que se lleven a cabo en cuanto al uso de los recursos naturales y del medio ambiente, tendrán siempre que optimizar las tres variables: ecológica, económica y social.

El PNMA 2001-2006 plantea programas estratégicos para organizar las vertientes de acción anteriormente descritas:

- Detener y revertir la contaminación de los sistemas que sostienen la vida (agua, aire y suelos) cuyos objetivos son: detener y revertir la contaminación de los recursos agua, aire y suelo con el propósito de garantizar su conservación para las generaciones futuras; y asegurar el manejo integral del agua, aire y suelo.
- Detener y revertir la pérdida de capital natural cuyo principal objetivo es detener y revertir la degradación de los recursos naturales a fin de mantener las opciones derivadas de su aprovechamiento para el desarrollo de las generaciones futuras y asegurar formas de aprovechamiento de los recursos naturales que incorporen procesos para su conservación, protección y desarrollo.
- Conservar los ecosistemas y la biodiversidad que busca consolidar e integrar instrumentos y mecanismos para la conservación de la biodiversidad.
- Promover el desarrollo sustentable a fin de incorporar la variable ambiental en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales en todos los órdenes de gobierno, sectores económicos y sociedad, fortaleciendo para ello el federalismo y asegurar la atención integral de los asuntos ambientales con la participación de los actores locales.

Cabe aquí hacer mención del primer programa estratégico denominado "Programa Estratégico para Contribuir a Detener y Revertir la Contaminación de los Sistemas que Sostienen la Vida (Aire, Agua y suelos) que,

aunque subordina lo concerniente al tema del agua al programa nacional hidráulico, incorpora en dos de sus indicadores el programa playas limpias. ^{18/}

El apartado concerniente a “la Sustentabilidad en el Nuevo Gobierno” hace una relación del tema ambiental con el turismo y sintetiza el objetivo de esa relación en la premisa de que **Se** busca implementar la sustentabilidad en todo el turismo y no solamente en el llamado ecoturismo.

Por otra parte puntualiza la problemática del turismo en vinculación con el medio ambiente: La falta de infraestructura básica en las poblaciones turísticas; el desarrollo no controlado de establecimientos turísticos en zonas aledañas a los grandes centros turísticos planeados, en especial de destinos de playa; la falta de infraestructura para el cuidado del entorno, en especial de reciclamiento de desechos líquidos y sólidos en muchas zonas turísticas; la falta de conocimiento y capacitación a todos los niveles del país de una cultura de la sustentabilidad; la falta de conocimiento del sector turismo por otras entidades gubernamentales y la necesidad de un trabajo intersectorial, interdisciplinario y en los tres niveles de gobierno.

La problemática descrita se inserta en gran medida con los objetivos del PROPLAYAS, por lo que es importante señalar la vinculación que propone el PNMARN con el sector turístico.

Es decir, en la planeación está contemplada la imperiosa necesidad de vincular el desarrollo turístico con el desarrollo sustentable.

No obstante que el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales se publicó en 2001, y por tanto parecería lógico que no aparezca el PROPLAYAS, el artículo 31 de la Ley de Planeación establece que “El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan y los programas, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación”.

^{18/} **Programa Estratégico para Contribuir a Detener y Revertir la Contaminación de los Sistemas que Sostienen la Vida (Aire Agua y Suelo)**, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2003.

c) Programa Nacional de Turismo 2001-2006 ^{19/}

El Programa Nacional de Turismo (PNT) 2001-2006 incorpora la sustentabilidad en el desarrollo del sector, en congruencia con el PLANADE y establece que enfocará, de manera prioritaria, sus actividades, políticas y estrategias al logro del desarrollo turístico sustentable. Lo que permitirá que mediante el impulso a la sustentabilidad, el turismo cuente con una planeación acorde a las necesidades de inversión y desarrollo, y otorgará prioridad a la preservación de los recursos naturales. Al consolidar la sustentabilidad en el desarrollo turístico se logrará mejorar la calidad de vida de las comunidades, brindando alternativas de empleo, con capacitación y especialización laboral en materia turística. Las acciones presentes y futuras para el desarrollo del turismo en México, habrán de ser concertadas, coordinadas y puestas en marcha con las comunidades en municipios de vocación turística y con el compromiso de los gobiernos estatales apoyados por la Secretaría de Turismo con acciones de planeación estratégica, políticas para el desarrollo y ejecución de actividades a corto, mediano y largo plazos, entre los tres niveles de gobierno.

Propiciar el desarrollo sustentable en el turismo es parte de un compromiso universal y es establecido como un eje de la política turística mexicana, los destinos sustentables y altamente competitivos, deben estar respaldados con calidad integrada en los servicios y procesos de atención, ellos proveerán la base para potenciar la actividad turística nacional, contribuyendo a contar con turistas totalmente satisfechos, y por ende con un desarrollo planificado y la consecuente obtención de beneficios para los sectores sociales que intervienen en esta actividad económica, y mayor captación de recursos para el erario.

^{19/} Programa Nacional de Turismo 2001-2006, Secretaría de Turismo, México 2001.

d) Programa Nacional de Salud 2001-2006 ^{20/}

El Programa Nacional de Salud (PNS) 2001-2006 tiene una vinculación con el PNMARN 2001-2006, lo que podemos ver en la estrategia número 1 que establece la necesidad de “vincular a la salud con el desarrollo económico y social.” Siendo una de sus premisas la existencia de una estrecha relación entre salud y desarrollo económico y social. “La salud, depende de múltiples factores cuyo control escapa al sistema de salud. La mejoría en las condiciones de salud de la población depende, por tanto de la colaboración con otros sectores. En otras palabras, las políticas de salud deben complementarse con políticas saludables. Y establece acciones como lo son la promoción de que todo proyecto de desarrollo tome en consideración sus efectos sobre la salud, para así garantizar el diseño e implantación de políticas saludables y, promover actividades multisectoriales sobre los determinantes de la salud, en especial sobre agua potable y saneamiento, medio ambiente, y recreación.

Asimismo, establece el fin último que la promoción de la salud tiene: “ayudar al desarrollo de comunidades saludables en las que los diferentes actores participen en el mantenimiento y mejoramiento de su bienestar”, ello mediante la protección de la salud poblacional contra los riesgos ambientales, además de ser deseable en sí misma, para conseguir incrementar la competitividad y lograr el desarrollo sustentable. Por otra parte, plantea que las autoridades sanitarias enfrentan el reto de adaptar o desarrollar métodos para estimar la exposición humana a los diversos riesgos ambientales, hacer diagnósticos integrales de exposición y priorizar las intervenciones. Proponiendo para ello la medición de la exposición a riesgos ambientales y su impacto en las condiciones de salud, tanto de la población en general como de la población expuesta; el diseño, implantación y modernización de políticas y acciones regulatorias y no regulatorias para el manejo de riesgos en regiones; la creación de un registro nacional de intoxicaciones y un sistema de vigilancia epidemiológica de los efectos de los riesgos ambientales sobre la salud; el fortalecimiento de la capacitación de recursos humanos en salud pública ambiental. Lo que permitirá reducir la exposición promedio de contaminantes

^{20/} Programa Nacional de Salud 2001-2006, Secretaría de Salud, México 2001.

atmosféricos en la población general. Estas actividades implican, en gran parte las que se realizan en el marco de acción del PROPLAYAS, es decir, lo concerniente al monitoreo y estudio de la calidad del agua de las playas de uso turístico en México.

e) Programa Nacional Hidráulico 2001-2006 ^{21/}

El Programa Nacional Hidráulico (PNH) 2001-2006 da cabida a los objetivos del gobierno federal en materia de agua, el desarrollo de infraestructura para su tratamiento y su aprovechamiento sustentable. Es pertinente mencionar que, parte del PROPLAYAS vincula sus objetivos al saneamiento y prevención de contaminación de las playas de uso turístico, por tanto la incidencia de la Comisión Nacional del Agua (CNA) es fundamental en la consecución de los objetivo, además de que, como ya mencionamos antes, es coordinador del PROPLAYAS y fue esta dependencia quien propuso el programa. La CNA tiene como misión administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad para lograr el uso sustentable del recurso. Entre los objetivos planteados por el PNH que se vinculan a los objetivos del PROPLAYAS encontramos:

- Lograr sectores productivos competitivos y ambientalmente sustentables.
- Fomentar la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- Lograr el manejo integral y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.
- Consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso.

Líneas estratégicas y principales acciones

- Incorporar, en la planeación, desarrollo y manejo de los recursos hidráulicos, los criterios necesarios para armonizar los objetivos nacionales de eficiencia y equidad en el uso del agua, mayor bienestar para todos los mexicanos y preservación del medio ambiente.

^{21/} **Programa Nacional Hidráulico 2001-2006**, Comisión Nacional del Agua, México 2001.

-
-
- La descentralización de funciones operativas que actualmente realiza la federación hacia los estados, municipios y usuarios, mediante el fortalecimiento de las capacidades locales de gestión y el aumento de la eficiencia del sector en su conjunto.
 - La participación informada de la sociedad en la planeación, aprovechamiento y administración de los recursos hidráulicos del país.
 - La consolidación de los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares.

En el PNH 2001-2006, se encuentran dos programas que concentran las actividades sustanciales de detener y prevenir la contaminación del agua en general y que abarca lo que concierne a aguas residuales que se vierten al mar. Tales programas son: el Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales y el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas. Cabe destacar que la naturaleza de estos programas se da dentro de un proceso descentralizador de la federación para con las entidades federativas de funciones, y recursos. Ya que estos programas buscan incentivar la acción de las entidades federativas para establecer infraestructura hídrica que permita el tratamiento de las aguas residuales, entre otros objetivos, por medio del establecimiento de plantas de tratamiento, saneamiento y el aumento del alcantarillado, que son elementos básicos para impedir los vertimientos directos de las aguas residuales a los cauces de los ríos y en muchos casos, su vertimiento directo en el mar.

2.8. Indicadores del Programa

Con el análisis de los objetivos y metas contenido en los programas sectoriales e institucionales de los entes que convergen en el Programa Integral Playas Limpias, no se encontraron indicadores que midan directamente la eficiencia y eficacia en el marco del programa. Cabe señalar que dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública de los años 2001 a 2006 no se encuentran indicadores de desempeño que midan directamente el objetivo del programa. El sistema nacional de indicadores, de igual manera, no incluye indicadores vinculados directamente con el programa.

Como hemos analizado en el apartado de recursos con que trabaja el PROPLAYAS, y en lo concerniente al análisis de los programas sectoriales, existen metas, objetivos, indicadores, estrategias y líneas de acción que pueden concurrir en la consecución del objetivo del PROPLAYAS, sin embargo, el programa como tal, no tiene indicadores dentro de los instrumentos oficiales de medición del desempeño.

En el documento "Programa Integral Playas Limpias" no se encontraron indicadores para medir la eficacia y la eficiencia del programa como política pública, y sólo plasma a manera de indicador, el criterio para medir la contaminación de las playas, y establece los parámetros para determinar si son aptas para su uso recreativo o pueden ser nocivas para la salud humana. Tal como se muestra en el Cuadro 5.

CUADRO 5 INDICADOR CONTENIDO EN EL PROGRAMA INTEGRAL PLAYAS LIMPIAS

Nombre del Indicador	Indicador	Formula
Indicador de Medición Enterococo Fecal	Límite Máximo Permisible de Enterococos Fecales (organismos por 100 ml.) en agua de contacto	Apta para uso recreativo 0-500
		No apta para uso recreativo > 500

Como hemos indicado anteriormente, las líneas de acción para la consecución de los objetivos del PNMARN 2001-2006 derivaron, entre otros, en el Programa Estratégico para Contribuir a Detener y Revertir la Contaminación de los Sistemas que Sostienen la Vida (Aire, Agua y Suelos), implementado en 2003 y que vincula sus objetivos vinculados directamente con el PNMARN 2001-2006:

- Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentable.
- Detener y revertir la contaminación del agua, aire y suelos.

En este programa se encontraron indicadores que pretenden medir, en cierto grado, la eficacia del PROPLAYAS, como podemos ver a continuación.

CUADRO 6 INDICADORES RELATIVOS AL PROPLAYAS CONTENIDOS EN EL PROGRAMA ESTRATÉGICO PARA CONTRIBUIRA DETENER Y REVTRIR LA CONTAMINACION DE LOS SITEMAS QUE SOSTIENEN LA VIDA (AIRE, AGUA Y SUELOS)

Objetivo del indicador	Nombre del Indicador	Meta del indicador
Implementar el Programa Integral de Playas Limpias a través de la operación de Comités de Playas en los principales destinos turísticos del país en coordinación con los tres órdenes de gobierno	Playas con monitoreo de calidad del agua	Contar con Comité de Playas en todos los destinos y estados costeros
	Comités de playa constituidos	

Cabe señalar que, de igual manera, a 2006 este programa estratégico no contó con recursos propios, y sus objetivos y metas, y por ende, sus indicadores fueron abordados a través de otras actividades institucionales establecidas en el PEF, no siendo el caso de los indicadores presentados en el Cuadro 6.

Capítulo 3 Transversalidad del Programa Integral Playas Limpias: Realidad y Propuesta

3.1. El Programa en el contexto de las Políticas Públicas

El PROPLAYAS, según la definición presentada en el primer capítulo, obedece a una “decisión de gobierno”, el cual, optó por intervenir en la atención del problema de la contaminación de las playas de uso turístico de México. Sin embargo, mediante el estudio del programa, se encontró como tarea difícil el determinar el grado en que el gobierno hizo un estudio del contexto en que el programa se da, evidenciando que ese contexto se refiere a una respuesta mediática de la publicación de los resultados de estudios hechos por SEMAR a la calidad de las playas de uso turístico, cabe destacar que el tiempo entre el que dicha publicación fue hecha y el tiempo que el programa fue planteado por la CONAGUA, no paso de dos meses, es decir que se buscó dar respuesta inmediata a un problema que afectaría la afluencia turística a las playas mexicanas. Con esto, se constató que el fin de la implementación del PROPLAYAS como política pública tenía como fin más evidente el mitigar la preocupación de los medios y de la opinión pública sobre el problema que representaba tener un alto nivel de contaminación de las playas de uso turístico, y sobre todo en las de mayor afluencia, siendo evidenciado que la propuesta de un programa integral para la atención de la problemática obedeció a la ventilación del tema, y no a un proceso de diagnóstico, estudio y planteamiento de un programa bien fundamentado para no solo detener el problema, sino revertirlo y con ello lograr la competitividad de los destinos de playa, que de esta forma, lograría más oportunidades de éxito en el objetivo de ser sustentable, sin dar oportunidad a la crítica mediática, resultado que podría ser visto como un incentivo mas para hacer una eficaz y eficiente política pública.

Pressman y Wildavsky hablan de que la implementación de las políticas públicas, es más que una simple puesta en marcha, y que involucra el proceso de interacción entre los objetivos y los resultados; y que implica todo un proceso, y no solo un momento y, además, es un proceso difícilmente distinguible de la decisión, puesto que en él se adoptan multitud de decisiones.

En nuestro caso podemos identificar claramente el objetivo, que a fin de cuentas busca la congruencia con el fundamento básico de la política ambiental en México: la sustentabilidad, pero también hemos visto

que el objetivo del programa no ha sido acompañado de un sistema eficiente ni congruente con la capacidad de evaluar los resultados del mismo.

Asimismo, hemos logrado identificar dos órganos de gestión intergubernamental: 1. el Comité Interinstitucional, conformado por dependencias y órganos desconcentrados del gobierno federal y que tiene como principal tarea, definir estrategias de acción y comprometer actividades y objetivos (que, cómo también hemos logrado ver, no presentan metas cualitativas ni cuantitativas que permitan medir la eficiencia y eficacia del programa); 2. Los comités de playas limpias en los destinos de playa del país, en los que se da cabida a un grupo más heterogéneo de participantes, es decir representantes de los gobiernos locales, estatales y federales, y que operan como órganos consultivos de los comités de cuencas, y donde se definen acciones concretas que, como, de igual modo se ha logrado identificar, plantean acciones de diversa índole, en su mayoría desligadas al objetivo del PROPLAYAS. Y que disemina el éxito final del programa al ámbito meramente local y que se ve condicionada en gran parte a la capacidad de los distintos actores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos. Dando razón a la premisa planteada por Pressman y Wildavsky "Cuanto más elevado sea el número de actores en el proceso de la implantación, menores son las posibilidades de conseguir una implantación que se ajuste al diseño inicial." Quedando documentado esto en la presentación de los resultados de los comités de playas limpias dentro del tercer encuentro nacional de éstos órganos, celebrado en Los Cabos, Baja California Sur, en junio de 2008, en el que se expusieron logros de la mas amplia variedad , por ejemplo las obras en Tapachula para hacer frente a las contingencias ambientales causadas por el huracán Stan, hasta la promoción de los resultados del organismo operador de agua potable y alcantarillado de Ixtapa-Zihuatanejo, que si bien, es parte fundamental del programa el tratamiento de agua residual, pierde en gran parte el objetivo común por el cual se ha implementado el PROPLAYAS, reduciéndolo a la gestión de los servicios de agua. ^{1/} En otro caso, el PROPLAYAS enmarca hasta la evidente promoción del presidente municipal de Rosarito en Baja California, quien había equipado a las playas de Rosarito con una barredora eléctrica "única en su tipo en el país".

^{1/} **Tercer encuentro Nacional de Comités de Playas Limpias**, Los Cabos Baja California Sur, Junio de 2007.

La deficiencia del PROPLAYAS, en su etapa de implementación, la podemos analizar a la luz de los criterios que Ramírez Zozaya ^{2/} señala en términos de que “la disipación de los recursos del programa; la disipación de los objetivos del programa, cuando estos se han establecido de manera imprecisa, producen una deficiente implementación del mismo, casos que han sido evidenciados a lo largo del presente trabajo, donde se demuestra la falta de recursos, y la consecución de sus objetivos mediante otras políticas públicas.

3.2. El Programa en el contexto de las Relaciones Intergubernamentales

Wright define las Relaciones Intergubernamentales (RIG's) como “un importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todo tipo y nivel dentro de un sistema federal, es decir, incluyen toda una gama de relaciones, acciones y concepciones en todos los niveles y ámbitos del gobierno y, si se da en su caso, la intervención de grupos no gubernamentales y la sociedad. Están integradas por ciudadanos y funcionarios públicos así como entidades gubernamentales de todo tipo, tamaños y ubicaciones, se encuentran por doquier en el sistema político y administrativo”. ^{3/}

Las RIG's se pueden dar en dos formas básicas: intrainstitucionales e interinstitucionales; la primera reconoce las relaciones existentes entre una misma esfera de gobierno (federal - federal, estatal - estatal y municipal - municipal) y la segunda las relaciones entre diversas esferas de gobierno (federal - estatal, federal - municipal, estatal - municipal),

Con el estudio de las RIG's se busca establecer un ordenamiento y representa un enfoque novedoso para entender las nuevas elecciones de los asuntos públicos, ya que permiten reflejar, observar y clasificar conocimientos acerca de hechos, personas, políticas y problemas en gobiernos actuales de todo el mundo.

Las RIG's pueden estudiarse desde dos perspectivas: a) el de las políticas públicas, y b) y la del federalismo.

^{2/} Ramírez Zosaya Juan Miguel, **La Implantación de las Políticas Públicas**, exposición en el Diplomado en Administración y Gestión Pública, Facultad de Estudios Superiores Acatlán.

^{3/} Wright Deil, **Para Entender las Relaciones Intergubernamentales**, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1997.

a) enfocado hacia las políticas públicas. Las RIG's en la parte ligada a la materialización, implementación y ajuste de las políticas públicas ya que se enfocan al estudio de acciones de gobierno concretas, que atienden problemáticas específicas y hay una mayor comprensión acerca de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal.

b) si se estudia bajo el ámbito del federalismo, se enfoca hacia el estudio de lo formal (legal, técnico, administrativo y fiscal) sin tomar en cuenta de manera fundamental los procesos políticos, los conflictos de intereses, las conveniencias, las relaciones jerárquicas, las relaciones territoriales y de espacio suscitados en los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios).

Aunque estos dos enfoques pueden ser tomados con mayor peso el uno del otro, a fin de cuentas para lo concerniente al estudio de las RIG's. se consideran complementarios, ya que si bien el primer aspecto hace énfasis en lo informal, no se puede omitir la parte de lo formal, y viceversa, aunque el primer aspecto tiende a dificultarse por la complejidad de las acciones de gobierno materializadas por relaciones políticas, y hasta personales.

El término RIG's es generalmente empleado para referirse a las relaciones entre los tres niveles de gobierno las cuales facilitan la consecución de metas comunes mediante la cooperación. Los mecanismos para que las RIG's se materialicen se pueden considerar como instrumentos de consenso empleados en beneficio mutuo por los grupos que constituyen la federación, ^{4/} ejemplo de estos mecanismos pueden ser las instituciones a través de sus áreas ejecutoras, ya que allí se materializa la acción de gobierno plasmada en políticas públicas. Los acuerdos intergubernamentales adoptan los nombres de tratados, pactos, acuerdos

En el caso del PROPLAYAS se encuentra un entramado de relaciones intergubernamentales que en su parte real implica la capacidad de aportar ideas a los concejos de cuenca sobre las necesidades en la materia. La acción se ve limitada a dos principales actividades: la de los municipios y sus acciones de promoción y limpieza de las playas, y la de la federación que se limita al monitoreo y reporte de los resultados sobre la calidad del agua.

^{4/} **Mecanismos para las Relaciones Intergubernamentales**, Brian R. Opeskin.

3.3. El Programa en el Contexto de la normativa de planeación en México.

Como se vió en el capítulo anterior, la planeación nacional democrática y su operación mediante el PLANADE y los diversos programas, está sujeta a la legislación que, en este caso, está enmarcada dentro de la Ley General de Planeación, la cual tiene, entre otros, el objeto de establecer las bases para integrar y coordinar la planeación por parte del ejecutivo federal a fin de que por medio de los objetivos y prioridades se alcancen los objetivos de dicha planeación.

La misma ley establece que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La planeación queda entendida como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Es decir que la organización de la acción gubernamental, las políticas públicas materializadas en planes y programas y demás prioridades deben ser congruentes, organizadas, evaluables y consecuentes con los principios constitucionales. Estableciendo para ello objetivos, metas, estrategias y prioridades; además de la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinando acciones e implementando sistemas que permitan evaluar resultados. Quedando clara su observancia en el artículo 12 de la ley en comento que señala que los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevará a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El PROPLAYAS se enmarca en lo que el artículo 26 de la ley menciona “los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.” Que de acuerdo a la estructura horizontal del PROPLAYAS cumple dicha característica, sin embargo, no cumple lo que establece el

artículo 22 “El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados” ya que no encontramos mediante el análisis del plan y de los programas sectoriales, mención alguna del Programa Playas Limpias, por lo que no se encontró ninguna alineación directa con los objetivos contenidos en la planeación.

Asimismo, las disposiciones establecidas en la Ley de Planeación establece que el Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos. Que de acuerdo a lo analizado en el último punto del capítulo anterior, el PROPLAYAS no incorporó indicadores para evaluar la eficiencia y eficacia de las acciones emprendidas para alcanzar sus objetivos, incumpliendo en otro elemento la Ley de Planeación.

Asimismo, mediante el análisis del programa se determinó que se incumplió la atribución que tiene el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos. Ya que no se realizó ninguna actualización del programa.

3.4 Análisis de los Indicadores del programa

La intención de este capítulo, en la planeación del trabajo, era en primera instancia el revisar si el sistema de evaluación del PROPLAYAS, permitían evaluar la eficacia y eficiencia de las acciones emprendidas en el marco del programa para lograr sus objetivos, además de medir otros elementos tales como el costo beneficio, o indicadores que midieran el grado de satisfacción de los usuarios de los destinos turísticos.

Lo que nos permitiría medir, desde esta perspectiva la efectividad y viabilidad de un programa de carácter transversal (en la acepción institucional del concepto), quedando de manifiesto que este objetivo se ve merchado en gran parte porque no se encontraron indicadores más que los ya mencionados y de los cuales veremos el alcance de su revisión.

La importancia de los indicadores, tiene que ver con hacer medibles los objetivos y metas de un programa y es fundamental para su evaluación y es, por ende, necesario su correcto planteamiento que, como el programa mismo, debe ser perfectible con la experiencia. "Los indicadores nos sirven para estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto". ^{5/}

Es por ello que consideramos dos tipos de indicadores, los que buscan medir el impacto y el cumplimiento del objetivo de la política pública, y los que buscan medir los procesos, recursos y funciones operativas de la política pública, los primeros podemos denominarlos como indicadores de eficacia o de impacto, y los segundos como de gestión o eficiencia.

De acuerdo a lo que antes revisamos, el indicador que se refiere a determinar si el muestreo de las playas permite su uso sin riesgos para la salud humana, de acuerdo al nivel de enterococos fecales, es de carácter técnico, y no incide de manera directa en la política pública.

Cabe destacar que, en el tenor de la efectividad de este indicador técnico de la calidad del agua de las playas, hemos encontrado que presenta deficiencias en comparativos internacionales y da una gran

^{5/} Angélica Rocío Mondragón Pérez, ¿Qué son los indicadores?, Revista de Información y Análisis, INEGI 2002.

tolerancia a este contaminante, ^{6/} además de que comparando esta reglamentación con la de otros países, mide solo un parámetro de contaminación de las playas, ^{7/} y en función del riesgo a la salud humana, que si bien es fundamental en el objetivo de desarrollar el sector turístico en dichos destinos, no evalúa los perjuicios al medio ambiente marino. Desatendiendo en forma importante el objetivo de lograr la sustentabilidad de las playas, al no medir el impacto de la contaminación en el medio ambiente marino.

Los otros dos indicadores que encontramos en el contexto del Programa Estratégico para Contribuir a Detener y Revertir la Contaminación de los Sistemas que Sostienen la Vida pueden ser considerados como de gestión o eficiencia, ya que si bien miden las playas que cuentan con un programa de monitoreo de la calidad de sus aguas, no miden el objetivo de disminuir la contaminación del mismo, sino el proceso de establecer capacidad operativa en las mismas, y es parte fundamental del proceso, sin embargo, la deficiencia podemos detectarla desde el momento en que no se ha establecido un universo cuantificable de cobertura, ya que si bien se sabe que existen 17 estados costeros, no se encontró en ninguna instancia el registro de playas consideradas de uso turístico en el país, lo que puede constituir en principio un vacío en la implementación de la política pública. Por su parte, el indicador referente a constituir comités de playas en todos los destinos y estados costeros, tiene el mismo carácter, ya que mide el avance en la cobertura de destinos de playa de uso turístico que cuentan con estas instancias colegiadas, pero en si lo que incide en la consecución del objetivo del programa son el impacto de las decisiones de ellos emanadas, cuestión poco factible de medir por el gran número de comités; asimismo, presenta el mismo problema de identificar cuando se llegara al 100% ya que no se conoce el número de playas a ser consideradas para dicho indicador.

^{6/} Los índices permisibles no deben rebasar 100/ml enterococos, según las normas internacionales establecidas por la OMS.

^{7/} Países del Caribe, miden hasta siete parámetros para considerar aptas para uso recreativo las playas (Coniformes fecales, nitratos, fosfatos, pH, sólidos flotantes, aceites y grasas y turbidez, transparencia), como es el caso de lo permisible por el gobierno de República Dominicana. Fuente: Criterios para playas de Bandera Azul, Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, República Dominicana.

Conclusiones

La Transversalidad en la política pública de carácter Medio Ambiental que se ha diseñado para lograr los objetivos del "Programa Integral Playas Limpias", solo es consecuente con objetivos aislados, que obedecen a diversas necesidades, que si bien se presentan ante la necesidad de hacer competitivas las playas de uso turístico, la sustentabilidad se pierde de vista como fin último de la política pública, los comités de Playas Limpias, en su mayoría, obedece a líneas de acción que, como hemos alcanzado a analizar, distan de los objetivos del PROPLAYAS, es así como hemos dado cuenta con el análisis de los documentos a que se tuvo acceso durante esta investigación se ha perdido de vista el objetivo de la política pública, determinando con ello que la política pública pierde efectividad al no haber especificidad de funciones que no obstante deben estar coordinadas, no habiendo mayor instrumento de coordinación que dichos comités; asimismo, la asignación de recursos está en función de actividades genéricas de los entes participantes en el PROPLAYAS, incumpliendo lo requerido por la Ley de Planeación, ya que no fue presentado como programa especial ni se le asignaron recursos a través de la Secretaría de Hacienda, y la consecuencia de sus objetivos se da en función de otros programas y de las mismas líneas de acción contenidas en los diversos planes sectoriales e institucionales que convergen en esta política pública, no habiendo acuerdos de coordinación entre las entidades federales participantes, y aún en menor medida con las entidades federativas y gobiernos locales. Si bien las líneas de acción contenidas en los programas diversos, son en gran medida consecuentes con el objetivo del programa, surge la conclusión inmediata de que la implementación de la política pública obedeció a una respuesta mediática a un problema que afectaba la imagen del sector turístico, y que si bien, no se siguió el proceso ni normativo ni teórico de la implementación de una política pública, esta tiende a irse adaptando en función de la factibilidad, es decir que el programa si respondió a una necesidad urgente, y era necesario, pero fue implementado sin tener información suficiente del problema y sin hacer un análisis para la implementación de una política pública factible, que sin embargo, al ser necesaria debido a la naturaleza de su acción, tenderá a irse adaptando y perfeccionando, y más que descartarse se verán ubicadas líneas de acción coordinadas, pero ha perdido la oportunidad de ser implementada para ser factible y funcional desde el principio, y por ende pierde eficacia en la consecución concertada de los objetivos del

programa y eficiencia en la gestión de los procesos a fin de lograr la sustentabilidad de las playas de uso turístico en el país.

Además, se detectó que la descentralización administrativa pertinente en la atención de los problemas de las playas de uso turístico, se detectó solo en la tendencia que en cuestiones de agua potable, alcantarillado y saneamiento se han venido desarrollando en México, y aunque los problemas pueden tener características muy peculiares en sitios muy específicos, las leyes y la planeación han podido ser poco consecuentes con esta tendencia en el marco del programa, los Comités de Playas Limpias son los órganos pertinentes de participación de los gobiernos locales, sin embargo su carácter de órganos consultivos de los consejos de cuenca limitan su acción, y solo permiten una incidencia poco medible en temas del agua, y a ello se reduce la acción de sus decisiones, quedando muy amplio el objetivo del programa.

Se logró, asimismo, concluir que la aplicación de los procedimientos en el marco del PROPLAYAS distaron mucho de una concepción transversal de política pública, tanto en la acepción de la concurrencia coordinada de esfuerzos de distintos entes y niveles de gobierno, como la visión misma de que la variable ambiental no puede ser ajena a ninguna actividad y acción de gobierno. Esta problemática responde principalmente a la amplia complejidad de los temas ambientales, es evidente que se da prioridad a la variable desarrollo económico, perdiendo de vista muchas veces la sustentabilidad, ya que por ejemplo, en infraestructura hidráulica, responde más a la necesidad de lograr compromisos de desarrollo para hacer atractivas las inversiones, que al servicio que prestan las instalaciones para detener la erosión de los suelos y la contaminación de mantos acuíferos, y el revertir estos procesos de degradación ecológica.

El programa no cumplió con lo requerido en la Ley de Planeación ni en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Se logró asimismo, valorar que los indicadores no son oportunos para medir los objetivos del programa, ya que el programa en sí no contiene indicadores, y los que encontramos en función de un programa más amplio, solo miden la eficacia del mismo.

El Programa Integral Playas Limpias en el periodo 2007-2010

De 2007 a 2012 se ha continuado con la estrategia de constituir comités de playas limpias, y se ha incentivado la certificación de las playas. Por ello, a finales de 2006 se publicó la NOM- NMX-AA-120-SCFI-2006 que establece los requisitos y especificaciones de sustentabilidad de calidad de playas en dos modalidades: 1) Uso recreativo, 2) Prioritaria para la conservación. Sin que las disposiciones de esta norma, en el caso de playas prioritarias para la conservación, contravengan lo dispuesto en los Programas de Conservación y Manejo, los Ordenamientos Ecológicos del Territorio locales, regionales y marinos, y cualquier otro ordenamiento jurídico aplicable. Tiene como ámbito de aplicación a los Municipios, Comités Locales de Playas Limpias, y las personas físicas y morales interesadas en la evaluación de la calidad de playas conforme a la presente Norma, en todo el territorio nacional.

Además, la NOM establece que existe concordancia con otras internacionales, sin embargo, no es equivalente a ninguna por no existir referencia alguna al momento de su elaboración.

La NOM contiene disposiciones para la protección de las playas turísticas del país, en cuanto a la infraestructura costera, la seguridad y los servicios, además de establecer parámetros para asegurar la calidad ambiental incluyendo contaminación del aire, tierra y del mar, biodiversidad, y educación ambiental.

La publicación de la NOM ha significado que las acciones de los comités de playas limpias enfoquen sus esfuerzos a la certificación de las mismas, o a mantener dicha certificación, siendo los principales interesados en ello, los concesionarios de la Zona Federal Marítimo Terrestre. Cabe señalar que no existe la obligatoriedad de certificar las playas de uso recreativo y turístico.

Asimismo, a 2010 no ha sido estructurado un programa con las características normativas que establecen la Ley de Planeación ni la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Además de que a la fecha, no se han destinado recursos específicos a la implementación de este programa, por lo que opera mediante otros programas a cargo de la CONAGUA y de la SEMARNAT, principalmente, por lo que la transversalidad de la política pública sigue reducido a la voluntad de los participante, y siguen sin establecerse objetivos y metas que permitan evaluar el éxito del programa.

ANEXOS

ANEXO 1 Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias de México

Objetivo del manual:	Determinar los lineamientos generales para regular la organización y el funcionamiento de los Comités, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento establecen, así como la LGEEPA y la normatividad que en materia de aguas exista a nivel estatal y municipal, en el ámbito de competencia de las dependencias y entidades participantes.	
De su creación y disolución.	Los Concejos de Cuenca directamente o por medio de su Grupo de Seguimiento y evaluación aprobará la creación y ratificará la disolución de los Comités y los reconocerá como órganos auxiliares de los Concejos de Cuenca, que les permita participar en la formulación, consenso e instrumentación de la programación hídrica de las playas.	Los comités deberán reportar periódicamente los Grupos de Seguimiento y Evaluación de los Concejos de Cuenca los avances en la ejecución de sus programas de actividades.
De sus funciones	Vigilarán por medio de sus integrantes el cumplimiento de la normatividad aplicable.	
	Tendrán la delimitación territorial que marque su área constitutiva que corresponde a la georreferenciación de la Zona Federal Marítimo Terrestre, considerando la información relativa a la competencia de la autoridad estatal y municipal.	El Acta Constitutiva del Comité formaliza la instalación del mismo y no requiere protocolo adicional alguno.
	Los Comités promoverán la formulación, difusión y actualización periódica de diagnósticos generales y específicos, y de planes, programas, proyectos y acciones para la gestión integrada de las playas mexicanas, particularmente de los recursos hídricos asociados, que permitan la coordinación de los tres órdenes de gobierno, iniciativa privada y sociedad organizada.	
	Los Comités apoyarán las gestiones necesarias para la concurrencia de los recursos técnicos, humanos, financieros, materiales y tecnológicos que requiera la ejecución de las acciones previstas en sus programas de trabajo.	Las actividades operativas de los Comités 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.
	La participación de los usuarios de aguas nacionales que se incorporen a los Comités se acreditará en términos de la normatividad aplicable en materia de Consejos de Cuenca. Las acreditaciones mencionadas quedarán registradas en los archivos que al efecto lleve el Secretario Técnico del Comité.	
Del Objetivo de los Comités	Es objeto de los Comités, 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.	
De la Integración de los Comités	Corresponde a la Secretaría Técnica de los Consejos de Cuenca convocar a la integración de los Comités, así como reconocer los ya instalados, como órganos auxiliares vinculados directamente a los Consejos de Cuenca o a sus Grupos de Seguimiento y Evaluación, procurando en este caso las adecuaciones respectivas.	
	Los Comités podrán invitar a incorporarse a representantes de dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal que puedan contribuir al cumplimiento del objeto de los mismos. Particularmente se considerará la incorporación de los gobiernos municipales y estatales, y de las Secretarías de Marina, Turismo, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Administración Portuaria Integral, entre otros, así como a representantes de asociaciones y de la iniciativa privada, que por la naturaleza de sus servicios no cuentan con concesión de aguas nacionales.	
	Los Comités designarán de entre sus miembros a un vocero oficial a fin de difundir información homogénea que provoque certidumbre y un alto nivel de confiabilidad. Los comunicados oficiales deberán ser revisados al menos por el Presidente y el Secretario Técnico del Comité, así como por el Representante de Salud.	
	Los Comités para el cumplimiento de su objeto, podrán aprobar la creación de grupos especializados de trabajo que formulen sus programas de acción, que permita contar con instrumentos de gestión.	
	Es necesario que los Comités conozcan y promuevan la aplicación de los manuales de procedimientos relativos a la atención de emergencias, monitoreo, etc., para ello el Secretario Técnico solicitará a la dependencia competente entregue un ejemplar, o de ser necesario, proceda a formular el procedimiento aplicable.	
	En el caso de que no exista impedimento legal para determinar el procedimiento relativo a una acción específica, o este procedimiento implique la participación de dos o más autoridades, se podrá crear un grupo especializado de trabajo que elabore el proyecto respectivo. Este proyecto deberá ser sancionado por la o las autoridades competentes.	
	Estos planes y manuales de procedimientos, se harán de conocimiento de todos los Comités instalados en el país, a fin de que puedan ser aprovechados para la formulación de sus propios instrumentos de regulación y se difundirán durante la Reunión Nacional de Comités.	
Los Integrantes de los Comités	Un presidente, responsabilidad a cargo del Presidente Municipal del ámbito territorial del Comité, quien tendrá derecho a voz y voto de calidad en caso de empate. En los casos en que participen más de un presidente municipal, el cargo será rotativo y los propios presidentes municipales determinarán el rol.	
	Un Secretario Técnico, cargo que asumirá el Gerente Regional o Estatal de la CNA que corresponda con el ámbito territorial del Comité, quien tendrá derecho a voz y voto.	
	Un Tesorero, electo de entre los representantes que se integren al Comité, quien tendrá derecho a voz y voto.	
	Vocales Gubernamentales Federales, cargo que asumirán los representantes que se integren al Comité y que no ocupen el cargo directivo mencionado en la fracción III de este artículo, quienes tendrán derecho a voz y voto.	
	Vocales Gubernamentales Estatales, cargo que asumirán los representantes que se integren al Comité y que no ocupen el cargo directivo mencionado en la fracción III de este artículo, quienes tendrán derecho a voz y voto.	
	Vocales Gubernamentales Municipales, cargo que asumirán los representantes que se integren al Comité y que no ocupen cargo directivo de los mencionados en las fracciones I y III de este artículo, quienes tendrán derecho a voz y voto.	
	Vocales Usuarios y de la Sociedad Organizada, cargo que asumirán respectivamente los representantes de los usuarios de aguas nacionales y de las instituciones académicas, gremiales y prestadores de servicios turísticos que se integren al Comité y que no ocupen el cargo directivo mencionado en la fracción III de este artículo, quienes tendrán derecho a voz y voto.	
	Los integrantes del Comité podrán designar por escrito un suplente con amplias facultades para que los represente en casos de ausencia.	
	En las sesiones del Comité podrán participar invitados, que a juicio de los integrantes del Comité puedan contribuir al cumplimiento de su objeto, quienes tendrán únicamente derecho a voz.	

ANEXO 2 Reporte de asistencia al 5° encuentro nacional de Playas Limpias

5to Encuentro Nacional de Playas Limpias

Sede: Nuevo Vallarta - Bahía de Banderas, Nayarit.

Duración: del 12 al 15 de agosto

Anfitrión: Gobierno del estado de Nayarit.

Entidades participantes: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Marina (SEMAR), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), gobiernos estatales, municipales, consejos de cuenca de la CONAGUA, Comités de Playas Limpias, Organizaciones no Gubernamentales y asociaciones empresariales.

12 de agosto

Registro y bienvenida

El primer día implicó actividades de registro y un coctel de bienvenida al encuentro nacional de los comités de playas limpias.

13 de agosto

Acto Inaugural

En el acto inaugural, los oradores coincidieron en varios puntos, como por ejemplo en que la gestión del tratamiento de aguas residuales, tiene una planeación que obedece más a cuestiones políticas que estratégicas, ya que se carece de visión de largo plazo, y los tres años que duran las gestiones de los organismos encargados del agua, no permiten dar continuidad a los proyectos ni a las necesidades de infraestructura, lo que hace más difícil pensar en una eficacia y eficiencia en la operación, esto lo puntualizó el gobernador del Estado de Guerrero, quien además enfatizó la problemática que representa el pago de la

energía eléctrica básica en la operación del tratamiento de las aguas residuales que desembocaran en el mar, para lo cual propuso la integración de un fideicomiso con recursos federales y estatales que permitirían la transparencia en el ejercicio de los recursos y garantizar el funcionamiento de las plantas de tratamiento, ya que se contaría con los recursos para asegurar el pago de la electricidad.

Durante su intervención, la representante de la SECTUR enfatizó la importancia de mantener a las playas limpias, y alcanzar sus sustentabilidad. Ello, ya que el sector turístico representa la tercera entrada más importante de divisas para el país, y los destinos de playa significan la cuarta parte de la infraestructura hotelera del país (146 mil de las 600 mil habitaciones de hotel están en los destinos de playa). De allí la importancia de coordinar los esfuerzos y los comités de playas limpias son los mecanismos que permiten tomar las decisiones más adecuadas ya que en el convergen los tres niveles de gobierno, y la transversalidad de diversas instituciones de esos niveles de gobierno.

La Secretaría de Marina (SEMAR), representada mediante la octava zona naval militar, reconoció que las cuestiones antropogénicas han ocasionado la degradación y el agotamiento de los recursos naturales, y los recursos marinos y ecosistemas costeros no son la excepción, se han presentado alteraciones sustanciales en los ecosistemas marinos, principalmente en los humedales y manglares, lugares donde convergen el agua de mar y el agua dulce, y en los que se desarrolla una biodiversidad única, además de que ofrecen una protección natural contra fenómenos meteorológicos. La SEMAR destacó la labor de la marina en la prevención y control de la contaminación y su participación en el Programa de Playas Limpias mediante su participación en los comités, sus acciones de monitoreo y la inspección de las zonas marinas que contribuyen a vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) destacó que los mecanismos que permitan asegurar la sustentabilidad de las playas deben articular las decisiones dentro de las atribuciones de los niveles de gobierno, lo que permitirá tener una visión a largo plazo de las acciones que garanticen que las playas sean un motor del desarrollo y su belleza única siga siendo un atractivo reconocido a nivel mundial, por lo que vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental presenta un reto y una necesidad, además de que se

deben ofrecer y establecer mecanismos voluntarios de certificación de procesos económicos como actividades limpias y sustentables.

En el acto inaugural participó la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México, que es la asociación que agrupa a los Organismos operadores de agua potable y alcantarillado de nuestro país, cuyo objetivo es agrupar y representar a las empresas de Agua y Saneamiento Estatales y Municipales, a fin de definir problemas más comunes y determinar estrategias para su solución, la cual enfatizó su participación en el problema que se refiere a los vacíos legales que obstaculizan su actividad, la importancia de la desalinización del agua de mar y su poca regulación, y la carencia de una normativa que defina la conveniencia del uso de cloro en los procesos de tratamiento del agua, por lo que propuso se trabaje en adecuar la normativa existente.

En su participación, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) resaltó la necesidad de dar continuidad a los organismos de agua, a fin de que se responda a una visión de largo plazo y no a enfoques políticos, destacó la publicación de la Norma NMX-AA-120-SCFI-2006, que establece los requisitos y especificaciones de sustentabilidad de las playas, a fin de que sean certificadas como tales. Es de importancia resaltar que la CONAGUA reconoció la necesidad de revisar y adecuar esta norma, ya que con la práctica se han determinado deficiencias operativas de la misma. Además, la CONAGUA destacó la inoperatividad de las plantas de tratamiento, las que se han convertido en elefantes blancos ya que hay iniciativa y voluntad, además de recursos para instalarlas, pero se vuelven inoperantes ya que los recursos destinados a su operación se enfocan en el gasto administrativo, y el pago de la electricidad para su operación se torna imposible. Para ello, se planteó la constitución de un "fondo concursable" para asegurar la operación y fortalecer la función que consideró de sustancial de las plantas de tratamiento.

La SEMARNAT, en su participación, enfatizó que se da seguimiento al monitoreo de playas consideradas como prioritarias debido a su grado de contaminación en unos casos, y a que son destino de un gran número de bañistas en otros casos. En su participación, se destacó la importancia de preservar y mantener los sistemas de manglares mexicanos, y anunció que al respecto, éste año se publicará el informe sobre

manglares de México, lo que dará pie a una estrategia mas certera que permitan su conservación, dada su importancia como ecosistema. Se destacó además los altos estándares de calidad del agua de playas instrumentados por México, además de resaltar la transparencia en la presentación de los resultados de el programa de monitoreo, ya que son publicados en internet.

La inauguración como tal estuvo a cargo del Gobernador de Nayarit, quien agradeció la asistencia al evento y destacó la importancia de las playas en la vida económica de Nayarit y del país, además destacó el logro de que las playas de Nayarit se monitorearan cada semana en vez de cada quince días como exige la norma. Además de ser la entidad federativa con mas playas certificadas.

Al final del acto inaugural se entregó la certificación a seis playas Aventura, en Quintana Roo; Camarones y Garza Blanca, en Puerto Vallarta, Jalisco, y Nuevo Vallarta Sur, Nuevo Vallarta Norte y Bucerías, en Bahía de Banderas, Nayarit.

Los paneles de trabajo del programa implicaron la revisión de varios temas:

Investigación y desarrollo tecnológico;

Sistemas de Monitoreo;

Gestión de Residuos sólidos;

Nuevas tendencias, instrumentos y alternativas para el desarrollo sustentable de las costas;

Gestión de drenaje y saneamiento;

Educación y cultura ambiental, y

Certificación de playas.

En el evento se hizo una presentación sobre la campaña “Vive México” instrumentado por el gobierno federal a fin de reactivar el turismo nacional después de la disminución en la actividad provocada por el brote del virus A1H1 y su vertiente implementada en el extranjero (principalmente en Canadá y Estados Unidos) “Welcome Back”, que busca promocionar a México, como un país seguro y de atractivo sin igual en el mundo.

Dentro de los paneles de trabajo, destaca el intercambio en las experiencias en las acciones llevadas a cabo por los comités locales para conservar las playas limpias, así, por ejemplo, Acapulco destacó la inventiva de los encargados de la limpieza de la bahía al construir los denominados “catamaranes” que han resultado muy eficientes y económicos. Yucatán destacó la estrategia implementada de privatización del servicio de limpia, la apertura de sitios de disposición final operados por privados al igual que las plantas tratadoras de residuos sólidos y peligrosos. Esquema que ha presentado buenos resultados, eficacia y eficiencia y a impactado de manera positiva en el mejoramiento ambiental.

Dentro del evento, se presentó la implementación de un esfuerzo coordinado por la iniciativa privada llamada “México Cristalino” impulsado por Televisa, que consiste en la recolección, apoyada por una campaña televisiva, del vidrio generado en las playas, el que será depositado en contenedores establecidos por los hoteleros, y será recolectado por grupo Vitro, mismo que pagara por el vidrio recolectado. Los recursos generados serán destinados a la conservación y restauración de los manglares. Este programa operará en una primera fase en Nayarit.

La presentación concerniente a la educación ambiental en playas es instrumentada principalmente por el Centro de Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU), que enfoca de manera prioritaria sus acciones en la concientización de la importancia de los ecosistemas costeros en la vida de la población, muy en particular de los manglares. En las acciones de educación tienen sustancial relevancia la participación de la SEMAR, que tiene programas de educación ambiental a estudiantes, empresarios y usuarios de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Asimismo, se ofreció el taller de certificación de playas, impartido por el Instituto Mexicano de Certificación y Normalización A.C. que, en una actividad de campo, dio una explicación de cómo aplicar la norma NMX-AA-120-SCFI-2006.

En la clausura, que corrió a cargo de la CONAGUA, se recordó que 323 playas de 50 destinos turísticos del país son vigiladas y atendidas para lograr su aprovechamiento y manejo sustentable, a través de 35 Comités de Playas Limpias instalados como Grupos de Trabajo que forman parte de los Consejos de Cuenca.

Además, se indicó que hasta ahora se han invertido cuatro mil 512 millones de pesos en sistemas de saneamiento, alcantarillado, emisores, colectores y plantas de tratamiento para lograr playas limpias.

Bibliografía

- "Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)", Cabrero, Enrique, Ed. Porrúa-CIDE.
- "Nuestro Futuro Común también conocido como Informe Bruntland", Bruntland, Gro Harlem y otros, Organización de las Naciones Unidas, 1987.
- "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo", Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.
- "Los Gobiernos Locales: el Futuro Político de México". IGLOM-Congreso.
- Introducción al Estudio del Derecho, Fraga, Gabino, ed. Porrúa.
- "Diccionario de Política", Bobbio, Norberto y Matteucci Nicola, Siglo XXI editores.
- "Breve Diccionario Político", Oscar Arevalo y otros, Ed. Cartago de México, 1980.
- Follett, Mary Parker. (1941) *Administración Dinámica: Recopilación de ensayos de Mary Parker Follett* editado por Henry Metcalf y Lionel Urwick, Londres. Ed. Pitman.
- Martínez Silva, Mario y otros autores, "Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública", Colegio de Licenciados en Ciencias políticas y Administración Pública.
- "La Hechura de las políticas", Theodore J. Lowi. (et al.); Luis F. Aguilar Villanueva, estudio introd. y ed.
- Agranoff, Robert. (1993) "Marco para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales", en Mauricio Merino (coord.) *Cambio Político y Gobernabilidad*, CNCPAP-CONACYT, México.
- "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1988.
- "Programa Playas Limpias", Comisión Nacional del Agua, México 2003.

-
-
- "Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano", Organización de las Naciones Unidas, Estocolmo Suecia, junio de 1972.
 - Diario Oficial, 28 de enero de 1988.
 - Diario Oficial, 25 de mayo de 1992.
 - Diario Oficial, 16 de marzo de 1992.
 - Diario Oficial, 28 de diciembre de 1994.
 - Diario Oficial, 30 de noviembre de 2000.
 - "Sexto Informe de Gobierno 2001-2006", México, Presidencia de la República.
 - C.P. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, Conferencia Magistral "Fiscalización Superior En Estados y Municipios", México 8 de junio de 2007.
 - NOM-181-SSA1-1998, Salud ambiental. Agua para uso y consumo humano.
 - NOM-001-SEMARNAT-1996.
 - "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México 2001.
 - "Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales", México 2001.
 - "Programa Estratégico para Contribuir a Detener y Revertir la Contaminación de los Sistemas que Sostienen la Vida", Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2003.
 - "Programa Nacional de Turismo 2001-2006", Secretaría de Turismo, México 2001.
 - "Programa Nacional de Turismo 2001-2006", Secretaría de Turismo, México 2001.
 - "Programa Nacional Hidráulico 2001-2006", Comisión Nacional del Agua, México 2001.

-
-
- "Programa Institucional de Desarrollo Secretaria de Marina" 2001-2006, Secretaria de Marina, México 2001.
 - Tercer encuentro Nacional de Comités de Playas Limpias, Los Cabos Baja California Sur, Junio de 2007.
 - Ramírez Zosaya Juan Miguel, "La Implantación de las Políticas Públicas, exposición en el Diplomado en Administración y Gestión Pública, Facultad de Estudios Superiores Acatlán".
 - Wright Deil, "Para Entender las Relaciones Intergubernamentales"
 - "Mecanismos para las Relaciones Intergubernamentales", Brian R. Opeskin.
 - "Criterios para Playas de Bandera Azul", Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, República Dominicana.
 - ¿Qué son los indicadores? Angélica Rocío Mondragón Pérez, Revista de Información y Análisis, INEGI 2002.
 - Información recibida mediante solicitud del IFAI 1610100137707 AA0014-1107

Consultas en la WEB

- <http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/transversalidad/Pages/inicio.aspx>
- Ricardo Uvalle Berrones, Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones Sobre el Caso de México. Edición Internet de Gestión y Estrategia
- www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm