



**Instituciones y actores en la gobernanza local: El caso de  
las playas de Baja California.**

**T E S I S**

**Que para obtener el grado de  
Doctora en Ciencias Sociales**

**Presenta**

**Mariana Trejo Sánchez**

**Director de tesis**

**Dr. José Santos Zavala**

## **Dedicatoria**

A mi familia: padres, hermanos y cuñadas, por su cariño, paciencia y por soportar mi ausencia  
durante tantos años.

A mis dos grandes amores: Tolky y Morgan por su lealtad y amor infinito, en especial a Tolky  
por soportar mi ausencia.

También a quienes han llegado a alegrar mi vida: Mishka y Bruno.

## **Agradecimientos**

La finalización de este trabajo y del Programa de Doctorado ha sido posible a través del apoyo recibido por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), a quien expreso mi gratitud por permitirme lograr este objetivo. También, agradezco a El Colegio de San Luis por la oportunidad de ingresar al Programa Doctoral, por la formación proporcionada y por hacer posible el logro de esta meta.

Mi reconocimiento, admiración y gratitud infinita al Dr. José Santos Zavala, por las aportaciones a este trabajo, por siempre exigirme más, por apoyarme cuando más necesite y sobre todo por la amistad construida.

Al Dr. Jorge Culebro, por fortalecer este trabajo e involucrarse desde el primer momento y por ser tan riguroso, por su disponibilidad, humildad y generosidad. A la Dra. Ceci Costero, por unirse a este grupo y fortalecer el trabajo, por haberme apoyado a lo largo del Doctorado en diferentes facetas, por su gran cariño y principalmente por creer en mí.

A las personas entrevistadas, representantes de CILA, Isesalud, CEA, Conagua, Semar, Regidores, Zofemat, DPA, DGA, DPC, DB, DRM, Delegada, El Colef, TCV y PFEA por la información proporcionada y disposición. En especial a Margarita Díaz, Paty, Carmen, Tere Sol, Antonio Dorantes, Felipe Ledezma, Héctor Huerta y Ceferino Romero por la información y el apoyo proporcionado.

Mención especial a las siguientes personas: A Vladimir Ruelas, mil gracias por el apoyo cartográfico, de edición, por los recorridos de trabajo de campo, pero sobre todo por tu amistad. A mi *brother* Joel Pedraza por las asesorías de metodología, uso de *software*, recorridos de trabajo de campo y por contar tubos y salvar lobos marinos. A mí amiga del alma Móni Uribe, por los recorridos de trabajo de campo, por la paciencia, generosidad y por

permitirme ser parte de tu familia. A mi queridísima Mariana Arguello, por los recorridos de trabajo de campo pero sobre todo por siempre estar. A Fernando Jauregui por el apoyo para el diseño del instrumento de trabajo de campo, por su amistad y por siempre molestarme. Al Dr. Fernando Alanis por su apoyo metodológico y por su amistad.

Al Colef, por siempre recibirme con los brazos abiertos, en especial, agradezco a la Dra. Marú Anguiano, Irais Salazar y Dulce por su eficiencia. Mi reconocimiento y admiración al Dr. Oscar Contreras por el curso de Epistemología y por involucrarse en el trabajo cuyos conocimientos fueron cruciales para el fortalecimiento teórico y metodológico. También agradezco a la UABC por la oportunidad de realizar una movilidad, en especial a la Dra. Ana Mungaray y al Dr. David Rocha por los conocimientos compartidos.

A Carlos, Laura y Carlitos por ser mi soporte, por su cariño y por siempre hacerme sentir parte de su familia. A mi entrañable Potosina Bety Ramírez, por ser cómplice de este proceso, por todo el apoyo proporcionado, por su amistad y generosidad, gracias infinitas.

*Patrick, thank you for all your support and for becoming my biggest motivation along this process to make it possible.*

Alma Guerra, Sandra, Sara del Razo, Fausto, Nancy, Angélica Zúñiga, Diana, Lety, Marú, Anel, Nava, Nalle, Jorge B., Giorge y por su puesto a mi hermanito Álvaro, a todos por su paciencia y cariño infinito.

A mis adorados DEM, Inés, Alma, Felipe, Ángel, Manuel, Isra, Lupita, Eduardo, Oyuki y Paty, por los conocimientos compartidos, pero sobre todo por su cariño infinito y humildad.

A las personas que me apoyaron durante el proceso de admisión, mi gratitud al Dr, Victor Espinoza, Dr. Luis Escala y Dra, Araceli Almaraz, por siempre impulsarme a continuar y por todo el apoyo proporcionado a lo largo de mi trayecto en los diferentes posgrados.

A mi *Dream Team* Dra. Nora Bringas, Dr. Djamel Toudert y Dr. Basilio Verduzco, por enseñarme que la disciplina y la excelencia son una constante, por su apoyo y por siempre confiar en mí.

También agradezco a la Dra. Oresta López por el apoyo proporcionado durante esta etapa, del mismo modo extendiendo mi agradecimiento a los Asistentes. A mis compañeros del Doctorado, por los momentos compartidos, en especial a quienes hicieron menos pesado mi trayecto, Raúl Recio, mis queridas Jenni y Montse. También agradezco a Bryan por el apoyo en los trámites administrativos.

A los diferentes integrantes de las Bibliotecas de El Colegio de San Luis, El Colegio de la Frontera Norte y de la Biblioteca del estado de Hidalgo, por su amabilidad y disposición. A Víctor por las asesorías en el uso de *Turnitin*.

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
Preguntas, objetivos e hipótesis.....	7
<b>Capítulo 1. Gobernanza y playas: contextualizando el problema de la contaminación de la playa.....</b>	<b>12</b>
1.1. Introducción.....	12
1.2. Importancia e impacto en el uso costero .....	12
1.3. Contextualizando el uso de la playa y su interrelación con la zona costera .....	14
1.4. La contaminación de la playa un problema público para su abordaje.....	17
1.5. La problemática ambiental en las playas de dos municipios costeros mexicanos:	
Tijuana y Playas de Rosarito, Baja California.....	20
1.5.1. El municipio de Tijuana .....	23
1.5.2. El municipio de Playas de Rosarito.....	24
1.5.3. Diagnóstico de la problemática ambiental en las playas de los municipios de Tijuana y Playas de Rosarito .....	26
1.6. De la problematización a la acción. El Programa Playas Limpias y la conformación de los CPL en Tijuana y Playas de Rosarito.....	35
Recapitulando .....	38
<b>Capítulo 2. Origen, usos y limitaciones de la gobernanza y su interrelación con el nuevo institucionalismo .....</b>	<b>41</b>
2.1. Introducción.....	41

2.2. Origen y evolución del enfoque de gobernanza .....	42
2.2.1. La gobernanza desde diferentes autores .....	44
2.2.2. Gobernanza a partir de otras teorías .....	54
2.2.3. Gobernanza como práctica .....	55
2.2.4. Gobernanza como dilema .....	57
2.3. Diferentes perspectivas del Nuevo Institucionalismo .....	58
2.3.1. Entre el NIE y el NIN en la comprensión de las instituciones en un contexto de gobernanza .....	63
2.3.2. Instituciones y gobernanza participativa .....	67
Recapitulando .....	71

**Capítulo 3. Marco conceptual. Instituciones, actores y procesos en la conformación de la gobernanza .....** 73

3.1. Introducción.....	73
3.2. El concepto de institución.....	74
3.2.1. El concepto de actor desde la perspectiva institucional .....	76
3.2.2. Lógicas institucionales .....	78
3.3. El proceso de toma de decisiones .....	82
3.4. El contexto local y la conformación de redes de gobernanza.....	85
3.4.1. La participación de la sociedad en los procesos de gobernanza.....	87
3.4.2. Tipología de gobernanza local.....	88
3.4.3. Redes de gobernanza .....	91
3.4.4. Características de la red de gobernanza.....	93

3.4.5. El concepto de poder y los intereses.....	95
3.4.6. Los actores y sus recursos .....	98
3.5. Integración de conceptos .....	99
Recapitulando .....	103
<b>Capítulo 4. La estrategia metodológica .....</b>	<b>105</b>
4.1. Introducción.....	105
4.2. La investigación cualitativa.....	106
4.2.1. El diseño en la investigación cualitativa.....	109
4.2.1.1 La revisión documental .....	109
4.3. La construcción del marco analítico.....	110
4.3.1. Operacionalización de los procesos de toma de decisiones en un contexto de gobernanza.....	111
4.3.2. Operacionalización de conceptos para la definición del problema de contaminación de las playas de Tijuana y Playas de Rosarito, B.C .....	113
4.4. El estudio de caso y la selección de la muestra .....	114
4.5. El trabajo de campo y las técnicas seleccionadas.....	115
4.5.1. El análisis de la información .....	127
Recapitulando .....	131
<b>Capítulo 5. El proceso de toma de decisiones en los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito.....</b>	<b>133</b>
5.1. Introducción.....	133

5.2. ¿Cómo se toman las decisiones? El modelo de bote de basura en la configuración de la gobernanza. ....	134
5.3. Configuración de la función de la red y elementos distintivos del GCM en el proceso decisorio .....	158
Recapitulando .....	162

## **Capítulo 6. Configuración de una red de gobernanza en los CPL de Tijuana y**

### **Playas de Rosarito .....**

6.1. Introducción.....	165
6.2. Caracterización de los actores y redes de participación en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito .....	165
6.2.1. Tipología de actores.....	166
6.2.1.1. Actores del gobierno local: funciones, recursos e intereses .....	168
6.2.1.2. Actores del gobierno estatal .....	171
6.2.1.3. Actores del gobierno federal.....	173
6.2.1.4. Actores de la sociedad .....	176
6.3. Configurando la red en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito .....	177
6.3.1. Conformación de redes de los actores del gobierno local .....	179
6.3.2. Conformación de redes de los Actores del gobierno estatal.....	187
6.3.3. Conformación de redes de los actores del gobierno federal.....	189
6.3.4. Conformación de redes de los actores de la sociedad .....	193
6.3.5. ¿Relaciones de poder? .....	297
6.4. Las Lógica institucionales en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito.....	201

Recapitulando .....	204
<b>Conclusiones generales.....</b>	<b>206</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>218</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>235</b>

## Índice de Tablas

Tabla 1. Definición de sitios de playas en Tijuana y Playas de Rosarito .....	27
Tabla 2. La gobernanza como práctica.....	56
Tabla 3. Dilemas de la gobernanza.....	57
Tabla 4. Diferentes escuelas del NI.....	60
Tabla 5. Tipología de lógicas institucionales en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, B.C. ....	81
Tabla 6. Concepciones de poder.....	95
Tabla 7. Operacionalización conceptual.....	111
Tabla 8. Operacionalización del análisis socio ambiental en el área de playa .....	113
Tabla 9. Total de entrevistas.....	118
Tabla 10. Actores entrevistados del CPL Tijuana y Playas de Rosarito, Baja California.	120
Tabla 11. Asistencia a reuniones ordinarias de los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito,B.C. ....	124
Tabla 12. Tipo y número de instrumentos.....	125
Tabla 13. Definición de sitios de playas en Tijuana y Playas de Rosarito.....	127
Tabla 14. Sistematización y análisis de la información.....	137
Tabla 15. Categorías y códigos .....	129

Tabla 16. Categoría Intereses .....	129
Tabla 17. Trayectoria y elementos característicos del proceso de toma de decisiones en el CPL de Tijuana .....	137
Tabla 18. Trayectoria y elementos característicos del proceso de toma de decisiones en el CPL de Playas de Rosarito.....	140
Tabla 19. Proceso de certificación de la playa en el CPL de Playas de Rosarito.....	154
Tabla 20. Funciones de los actores locales de los Comités de Tijuana y Playas de Rosarito.....	168
Tabla 21. Funciones de los actores del gobierno estatal de los Comités de Tijuana y Playas de Rosarito .....	171
Tabla 22. Funciones de los actores del gobierno federal de los Comités de Tijuana y Playas de Rosarito .....	174
Tabla 23. Funciones de los actores de los actores del grupo sociedad de Comités de Tijuana y Playas de Rosarito .....	176
Tabla 24. Tipo de interacción y acciones conjuntas de los actores del gobierno local en el Comité de Playas Limpias de Tijuana .....	179
Tabla 25. Tipo de interacción y acciones conjuntas de los actores del gobierno estatal en el Comité de Playas Limpias de Playas de Rosarito.....	184
Tabla 26. Tipo de interacción y acciones conjuntas de los actores del gobierno estatal en los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito. ....	187
Tabla 27. Tipo de interacción y acciones conjuntas de los actores del gobierno federal en los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito .....	190

Tabla 28. Tipo de interacción y acciones conjuntas de los actores del grupo sociedad en los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito .....	194
---	-----

### **Índice de figuras**

Figura 1. Variables que explican la gobernanza.....	4
Figura 2. Ubicación geográfica de Baja California y el área de estudio .....	21
Figura 3. Sitios y puntos críticos de la playa en las playas del municipio de Tijuana. ..	28
Figura 4. Sitios y puntos críticos de la playa en las playas del municipio de Playas de Rosarito.....	32
Figura 5. La perspectiva de las LI en el análisis de la gobernanza.....	79
Figura 6. Tipología de la gobernanza .....	89
Figura 7. Elementos explicativos de la gobernanza .....	101
Figura 8. Enfoques, conceptos, metodología y aproximaciones empíricas.....	209

## ACRÓNIMOS

<b>CEA</b>	Comisión Estatal del Agua
<b>Cespt</b>	Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana
<b>CILA</b>	Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos
<b>Conagua</b>	Comisión Nacional del Agua-Organismo Cuenca de Baja California
<b>CPL</b>	Comité de Playas Limpias
<b>DB</b>	Dirección de Bomberos
<b>DGA</b>	Dirección de Gestión Ambiental
<b>DPA</b>	Dirección de Protección al Ambiente
<b>DPC</b>	Dirección de Protección Civil
<b>DRM</b>	Dirección de Regulación Municipal
<b>El Colef</b>	El Colegio de la Frontera Norte
<b>GCM</b>	<i>Garbage Can Model</i>
<b>Isesalud</b>	Instituto de Servicios de Salud Pública del estado de Baja California
<b>NI</b>	Nuevo Institucionalismo
<b>NIE</b>	Nuevo Institucionalismo Económico
<b>NIN</b>	Nuevo Institucionalismo Normativo
<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>PFEA</b>	Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental
<b>Profepa</b>	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
<b>Sagarpa</b>	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca
<b>Secture</b>	Secretaría de Turismo del estado de Baja California
<b>Semar</b>	Secretaría de Marina
<b>Semarnat</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública del estado de Baja California
<b>Sepesca</b>	Secretaría de Pesca y Acuicultura de Baja California
<b>CS</b>	Wild Coast/ Costa Salvaje
<b>SPA</b>	Secretaría de Protección al Ambiente
<b>TCV</b>	Tijuana Calidad de Vida
<b>Zofemat</b>	Zona Federal Marítimo Terrestre

## INTRODUCCIÓN

De forma tradicional el Estado se había caracterizado por una forma de poder jerárquico basado en la centralidad y el monopolio tanto en la toma de decisiones como en los recursos, sin embargo, en la década de 1980 se vio debilitado y eso propició una crisis política, social y económica. Lo anterior, llevó a un reconocimiento por parte del Estado de cambiar el rumbo en su forma de gobernar, de ahí que haya surgido plantear una nueva relación con la sociedad para hacer más eficiente y legítima su forma de direccionar los problemas públicos.

A esta nueva forma de relación se le ha denominado gobernanza (*governance*), un concepto que ha sido ampliamente usado en el contexto académico anglosajón pero que se extendió rápidamente hacia otras áreas geográficas como América Latina durante los años de 1990 para dar un nuevo matiz a la forma de gobierno tradicional. Por lo tanto, la gobernanza ha significado una forma de interacción y cooperación a partir de la participación de diferentes actores, por lo que la exclusividad que había tenido el sector gubernamental en los problemas públicos queda obsoleta y se asume la participación de la sociedad en la resolución de los mismos.

De esa forma, lo que propone la gobernanza es una cooperación en el proceso de decisión basado en la corresponsabilidad y la asociación entre actores tanto de los tres niveles de gobierno como con los actores privados (sociedad organizada, academia, empresarios, entre otros). En dicho proceso, el gobierno local adquiere relevancia por el contexto en el que se encuentra en términos de espacio, lo ubica en una situación privilegiada que le permite interactuar de forma directa con los actores de la sociedad, el gobierno y en general, con los interesados (Stoker, 2011).

De esa forma, se ha observado un proceso de transición en el que los gobiernos locales han ido incorporando a los actores privados en los diferentes procesos de políticas pública (Porrás, 2011). Por lo tanto, el incluir a estos actores en procesos tales como la toma de decisiones representa una apertura a una mayor inclusión y consenso de los actores no gubernamentales. Habría que decir también, que emplear el enfoque de gobernanza en la resolución de problemas tales como los ambientales, permite explicar las relaciones que se conforman en una red de actores de diversos sectores.

En relación a la gobernanza local proporciona elementos que permiten explicar las relaciones que se construyen en un espacio local para la resolución de problemas públicos con prácticas innovadoras, de integración y transversalidad (Blanco y Gomà, 2003) y para su puesta en práctica, así como para su análisis, se complementa de las bases generales de la gobernanza de autores como Rhodes (1996,1997), Kooiman (1993), Davies (2011), Aguilar (2006), entre otros.

Rhodes (1996) había señalado que si bien es un concepto que se ha vuelto popular también es impreciso, esto ha generado una serie de desafíos epistemológicos y empíricos para su análisis. A su vez, el uso del concepto de gobernanza ha sido en diferentes ámbitos: global, subnacional, regional y/o local. En este trabajo se asume el enfoque de gobernanza entendido como gobernanza en red en un espacio local desde la perspectiva de Rhodes (1996).

Cuando se hace referencia a la gobernanza local, se pregunta qué es lo que la diferencia del concepto en su acepción general, debido a la ambigüedad que ello implica se considera la postura de Arocena (2013) quien menciona que existe una cierta correlación de lo global y lo local, pues lo local pertenece a una sociedad global, el autor ejemplifica que

un departamento es local con respecto a un país, es decir, para explicar una realidad social hay que comprenderla como parte de un todo.

Así, la gobernanza local es adaptada a un espacio territorial y de forma más concreta se explica por dos aspectos: un cambio en el paisaje institucional y una transformación de los gobiernos locales (Navarro, 2002). Por lo tanto, la gobernanza local se va a caracterizar por una interrelación entre los tres niveles de gobierno y por la articulación de actores sociales en la toma de decisiones y en ese proceso el papel de los gobiernos locales se verá fortalecido.

De ese modo, se entiende que los gobiernos locales encuentran una forma de articular a los actores gubernamentales y sociales principalmente en la década de 1990, se convierte en un instrumento que pretende transformar la forma de asumir los problemas públicos, en el que los gobiernos locales poseen mayores responsabilidades y en ese proceso lleva inmerso cambios institucionales que conducen a una apertura de la participación de actores no gubernamentales y al mismo tiempo le dan forma y estructura a la red, definiendo los campos de acción de los actores participantes.

Sin embargo, la gobernanza no puede definirse como buena o mala, y en este trabajo se considera que posee limitantes tanto en la teoría como en la práctica, por lo tanto, el trabajo busca explicar cómo se da la conformación del proceso de gobernanza local, bajo el entendido de que puede estar limitado por otros factores tales como los institucionales. Del mismo modo, no se pierde de vista que en contextos como Latinoamérica estos procesos ocurren de forma diferente a los países desarrollados.

Por lo tanto, el concepto central de la investigación es la gobernanza en un contexto local, para explicarlo se centra en el análisis de los procesos de toma de decisiones como un

elemento y espacio clave para la configuración de un modelo de gobernanza y se entiende que ocurre dentro de una estructura institucional, concebida como reglas, símbolos y valores que afectan los comportamientos de los actores.

Para explicarlo se basa en una visión integrada de los procesos de toma de decisiones, por lo tanto, el objetivo de la investigación es caracterizar a los procesos de gobernanza en un espacio local a partir de dos premisas, primero, cómo conceptualizarse, y segundo, cómo se configuran y desarrollan las interacciones en un proceso de gobernanza a partir de tres variables básicas en un modelo de gobernanza: actores, instituciones y proceso de toma de decisiones (*ver figura 1*).

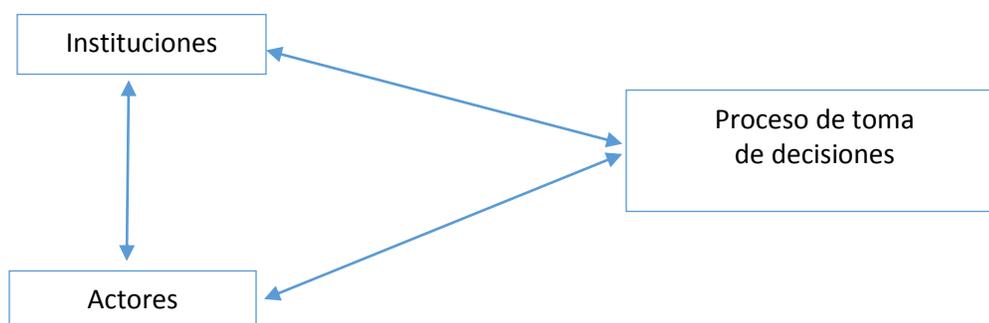


Figura 1. Variables que explican la gobernanza. **Fuente:** Elaboración propia.

Para describir la integración de estas variables se considera el enfoque de gobernanza y el Nuevo Institucionalismo- en su acepción- Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) y Nuevo Institucionalismo Normativo (NIN), a partir de esta combinación de enfoques lo que se busca es explicar cómo se da la interrelación entre instituciones, actores y gobernanza.

A partir de la perspectiva de gobernanza se pretende explicar cómo se conforman las relaciones entre actores y su interdependencia, los procesos de negociación y

cooperación y su integración al marco institucional mismo que restringe sus comportamientos.

Mientras que la perspectiva del NI en este trabajo ayuda a explicar cómo las instituciones se convierten en ese marco estructural de la gobernanza, definiendo y limitando las elecciones de los individuos (North, 1993). De esa forma, las instituciones se definen como reglas del juego, pudiendo ser formales e informales (North, 1993), y en un proceso de toma de decisiones éstas van a influir tanto en las percepciones y preferencias de los actores, así como en sus modos de interacción.

Sin embargo, un elemento clave para explicar cómo se da ese proceso de restricción de comportamientos se apoya del concepto de lógica institucional (LI), que consiste en reglas, prácticas, valores, creencias, en donde se asume que los individuos poseen un proceso cognitivo en el que las LI le dan sentido y significado, por lo tanto, pueden restringir su comportamiento o su acción respecto a lo que en ese momento consideren óptimo.

Bajo ese planteamiento, la presente investigación busca explicar a la gobernanza local a través del análisis de los Comités Locales de Playas Limpias (CPL en adelante) en los municipios de Tijuana y Playas de Rosarito, B.C., mismos que permitirán analizar cómo se dan las interacciones en un contexto de toma de decisiones y la forma en que las instituciones influyen en ese proceso.

Al mismo tiempo, nos muestra que la función de coordinar estos Comités le corresponde al Presidente Municipal quien representa el espacio más directo con los actores de la sociedad (OSC y academia) para generar formas relacionales y mecanismos de cooperación entre éstos y con actores gubernamentales en sus tres niveles.

De esa manera, los estudios de caso se centraran en el análisis de los procesos de toma de decisiones en el periodo 2004-2017, tomando como referencia los periodos de gobierno municipal, mismos que permiten explicar cómo se fueron dando el proceso de pasar de un gobierno jerárquico a la apertura de la participación social.

El proceso de toma de decisiones sobre el cual gira la investigación para caracterizar a la gobernanza, analiza cómo convergen los hechos, valores, ideas, intereses, recursos, entre otros (Parsons, 2006) de los actores inmersos en una red de gobernanza, así como la interrelación entre actores e instituciones, en el que se discuten y desarrollan acciones relacionadas a problemas ambientales y de forma muy particular al uso de las playas en los casos seleccionados.

Bajo este panorama, a partir del presente trabajo pretende contribuir al análisis del enfoque de gobernanza local en un contexto latinoamericano, que a diferencia de los países desarrollados presenta características diferentes. La relevancia de abordarlo en un contexto local, pretende contribuir al entendimiento de cómo se construyen las políticas públicas a partir de que el gobierno local asume nuevas responsabilidades y que tiene la función de desarrollar diferentes mecanismos para promover a través de los procesos de toma de decisiones una participación de los tres niveles de gobierno y de la sociedad.

Así mismo, se espera que a partir de los datos empíricos de los estudios de caso en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, Baja California, pueda contribuir a fortalecer el enfoque de gobernanza respecto a sus limitantes, y al mismo tiempo aporte a la construcción del análisis de las instituciones en un contexto de gobernanza para una mejor comprensión de cómo influyen en las interacciones entre los diferentes actores

involucrados, el rumbo que toma la red a partir de la existencia de la institución y los efectos de ésta en las acciones de los CPL.

Los casos seleccionados de los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, presentan algunas similitudes con los casos latinoamericanos respecto a su problemática ambiental en cuanto al uso de la playa, así como a los procesos de toma de decisiones en un contexto de gobernanza, por lo que se espera que a partir de sus propias especificidades ayude a complementar el análisis de la gobernanza.

### **Preguntas, objetivos e hipótesis**

Bajo ese tenor, el presente trabajo analiza a la gobernanza como forma de gobierno a partir de la orientación que establece una nueva relación Estado sociedad y su interrelación con las instituciones. De tal forma, que la pregunta central plantea la siguiente interrogante:

¿Cómo caracterizar un proceso de gobernanza local a partir de las restricciones establecidas por las instituciones y la influencia de los actores que participan en el proceso de toma de decisiones?

Otras preguntas secundarias que se plantean son: ¿Qué elementos conceptuales explican los procesos participativos de toma de decisiones en los Comités de Playas Limpias? ¿Cómo son las restricciones y los alicientes de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones en los Comités de Playas Limpias de Baja California? ¿Cuáles son las características que poseen los diferentes actores que participan en el proceso de toma de decisiones en los Comité de Playas Limpias de Baja California? ¿Cómo se constituyen las interacciones a partir de la existencia de reglas del juego y la influencia

de los actores en un proceso participativo de toma de decisiones de los Comités de Playas Limpias de Baja California?

Así mismo, la hipótesis que tiene como propósito validar la investigación es la siguiente:

*El proceso de toma de decisiones que establece acuerdos de cooperación entre los actores involucrados en los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito, B.C., estará en función del papel de las instituciones que definen sus estructuras y campos de acción, así como el grado de influencia de los actores en el proceso de toma de decisiones.*

Por lo tanto, el trabajo de Tesis tiene como objetivo general: analizar el grado de influencia de las instituciones y de los diferentes actores que participan en el proceso participativo de toma de decisiones con el fin de caracterizar cómo se articulan los procesos de gobernanza local. Mientras que los objetivos específicos son los siguientes:

1. Generar un marco analítico a partir de las variables instituciones y actores con el fin de analizar su grado de influencia en un proceso de toma de decisiones en un contexto de gobernanza local.
2. Analizar las restricciones del comportamiento y los alicientes de los diferentes actores que participan en los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito, B.C., con el fin de explicar cómo se articulan los actores y sus formas de participación en el proceso de toma de decisiones
3. Caracterizar a los diferentes actores que participan en el Comité de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito, B.C., con el fin de explicar su grado de influencia en los procesos de gobernanza

4. Identificar y analizar las interacciones de los diferentes actores que participan en el Comité de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito, B.C., en un contexto de entramado institucional con el fin de explicar su grado de influencia en los procesos de gobernanza
5. Analizar a la gobernanza local a partir de un enfoque cualitativo apoyado de técnicas como el análisis documental, observación no participante y entrevistas con el fin de explicar cómo se interrelacionan las instituciones y actores en un proceso participativo de toma de decisiones

En ese sentido, para el levantamiento de información y análisis de datos de los estudios de caso, se utilizó la metodología cualitativa, empleando las técnicas: revisión bibliográfica (revisión de libros, tesis, documentos institucionales, páginas web, entre otros), entrevista estructurada, observación participante y no participante a partir de la asistencia a eventos, reuniones y recorridos en los sitios de playa.

Por lo tanto, la estructura de la Tesis contempla lo siguiente:

El primer capítulo, presenta una contextualización de los usos de la playa y sus implicaciones, con el fin de entender que es un problema público que plantea problemas de gobernanza y requiere de la coordinación de acciones gubernamentales y de actores sociales, para lo cual se presenta un breve panorama del contexto general en el uso de las playas, para luego pasar a analizar el contexto local de los casos seleccionados.

El segundo capítulo, describe el estado del arte a partir del origen, evolución, usos y dilemas de la gobernanza como objeto de estudio, así como las principales escuelas del Nuevo Institucionalismo (NI), centrandó su explicación al Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) y Nuevo Institucionalismo Normativo (NIN).

El tercer capítulo, delimita el concepto de institución y su interrelación con conceptos como el de actor, instituciones y proceso de toma de decisiones, se definen los elementos o categorías que los explican, tales como las lógicas institucionales, reglas formales, además considera a la gobernanza en red en un contexto local y se describen sus características internas, los recursos e intereses de los actores, así como la cuestión del poder en un contexto de gobernanza.

En el cuarto capítulo, describe la estrategia metodológica de tipo cualitativo, en el cual se explica la delimitación del marco analítico a partir de la operacionalización de variables, además se describen las técnicas de levantamiento y análisis de datos para los estudios de caso.

En el quinto capítulo, se presenta una primera parte de los resultados de los estudios de caso. Explica cómo se toman las decisiones en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, B.C., identificando los principales problemas y acciones, así como los aspectos institucionales que condujeron a la apertura de la participación social en los CPL. También, considera algunos elementos distintivos del modelo *Garbage Can Model (GCM)* para explicar cómo se desarrollan en un proceso de gobernanza.

En el sexto capítulo, presenta el análisis de los actores a partir de lo que el marco institucional le ha asignado y se hace una distinción entre los recursos que posee. Así mismo, se hace una descripción de la conformación de la red, los intereses de los actores, la existencia o no de poder asimétrico en un contexto de gobernanza y las LI que influyen en la definición de acciones de los actores participantes.

Conclusión: se hace una recapitulación de los diferentes argumentos expuestos a lo largo de los diferentes capítulos analizados, así como los principales hallazgos obtenidos en

los estudios de caso, haciendo una invitación a la reflexión de los límites y retos que plantea el enfoque de la gobernanza y su integración al Nuevo Institucionalismo.

## **Capítulo 1. Gobernanza y playas: contextualizando el problema de la contaminación de la playa**

### **1.1. Introducción**

En el presente capítulo describiré los usos de la playa, de tal forma que el objetivo específico consiste en la contextualización de los usos de la playa y sus implicaciones, así como su interrelación con la zona costera, esto con el fin de entender cómo se socializa un problema hasta llegar a la agenda pública, en este caso refiriéndose a la contaminación en la playa que requiere de acciones gubernamentales y de la sociedad para su conservación.

De esa manera el presente trabajo se divide en cuatro apartados, primero, describe la importancia e impactos en el uso costero; segundo, contextualiza el uso de la playa y su interrelación con la zona costera; tercero, analiza el problema de contaminación como problema público; cuarto, contextualiza la problemática ambiental en las playas de Tijuana y Playas de Rosarito, Baja California; quinto, presenta una descripción breve del surgimiento de los Comités de Playas Limpias en Baja California.

### **1.2. Importancia e impacto en el uso costero**

La zona costera es un área que se caracteriza por una intensa interacción entre los procesos globales dominados por el mar y la tierra. En este trabajo se entiende por costa “el área dentro o cerca de la playa, mientras que la zona costera comprende las aguas y tierras, el espacio aéreo y el subsuelo dentro de la zona” (*TheQueenslandCoastalProtection*, 1995:16-17).

La importancia de la zona costera es de tipo ecológica, socioeconómica e incluso cultural, se convierte en un espacio que cumple con diversas funciones “los usos costeros

son considerados aquí bajo cuatro categorías: explotación de recursos (pesca, silvicultura, gas, petróleo y minería); infraestructura (transporte, puertos, puertos de obras de protección de costas y defensa); turismo y recreación; conservación y protección; así como, el uso residencial del suelo” (Kay y Alder, 1999: 32).

La diversidad y riqueza de recursos que posee esta área, ha dado lugar a una concentración de actividades humanas y asentamientos en el mundo (Crossland, Baird, Ducrotoy, Lindeboom, Buddemeier, Dennison y Swaney, 2005:1) mismos que van ligados al crecimiento demográfico y urbano. El Banco Mundial, ha estimado que la población sigue en aumento, de seis mil millones de personas que existían en el año 2000 pasó a más de siete mil millones en 2016 (Banco Mundial, 2017), este crecimiento se ha reflejado principalmente en ciudades y en litorales (Von y Turner, 2001).

Asimismo se prevé que para 2025 un 75% de la población mundial que vive dentro de una franja de 100 km de costa se aglutinará en megaló-polis, generando una serie de problemas relacionados a la pobreza y teniendo un impacto en el medio ambiente (Lara-Lara, Arreola-Lizárraga, Calderón-Aguilera, Camacho-Ibar y otros, 2008).

De acuerdo con Barragán y Andrés (2016), la región de América Latina y El Caribe, ha tenido un aumento de población en ciudades con menos de 100 km de la costa, durante el periodo que comprende de 1945 a 2014 ha crecido de 80 a 120 millones, estos datos indican un cambio en los usos del suelo, ejerciendo presión sobre los recursos que comprende la zona costera (Barragán y De Andrés, 2016).

Lo anterior, ha generado impactos en la zona costera configurándose como un área llena de contrastes a su interior, por una parte, representa la diversidad de sistemas y de recursos naturales (Crossland, Baird, Ducrotoy, Lindeboom, et.al., 2005:1), que

contribuyen a la supervivencia de los seres humanos y de las especies, y por otra parte, el mismo desarrollo de actividades humanas ocasiona un consumo global y por ende una alta producción de desechos como consecuencia de estas actividades (Caille, Ochoa y Olsen, 2007).

Como se ha mencionado, la diversidad y riqueza de recursos que posee esta área han dado lugar a una concentración de actividades humanas y asentamientos en el mundo (Crossland, Baird, Ducrotoy, Lindeboom, et.al., 2005:1), sin embargo, esto ha ocasionado cambios en el uso del suelo y una mayor demanda de servicios, propiciando impactos negativos en el área, tales como la contaminación industrial, alcantarillado y escorrentías en la zona costera, riesgos costeros y cambio climático (Kay y Alder, 1999: 32).

Lo anterior, ha planteado desafíos en el uso costero, debido a que la presión humana sobre el ecosistema está acelerando la dinámica de la zona costera y eso trae como consecuencia un impacto en ecosistemas que se concentran en el área costera como es el caso de las playas, en el siguiente apartado se describe la interrelación.

### **1.3. Contextualizando el uso de la playa y su interrelación con la zona costera**

Dentro del ecosistema costero se encuentra la playa, la cual no puede estudiarse como un área separada debido a que “gran parte de las presiones humanas existentes y futuras en el ecosistema global son dirigidas a las playas de arena” (Schlacher, Schoeman, Dugan, Lastra, Jones, Scapini, y McLachlan, 2008:70), en este apartado se describen el impacto en la playa derivado de las actividades humanas y naturales.

De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales las playas son consideradas como parte de la tierra que son cubiertas y descubiertas como consecuencia de la marea

(Ley General de Bienes Nacionales, 2016, artículo 7). Por lo tanto, también se consideraron otras posturas tales como las de Botero y Díaz (2009), quienes consideran a la playa como un bien de uso público; con una gran dinámica natural; en la que existe preferencia del turismo; y exige una certificación ambiental turística (Botero y Díaz, 2009).

Por lo tanto, la playa cumple con funciones similares a la zona costera, siendo cuatro las de mayor relevancia: depositaria de la biodiversidad que existe en el ecosistema, protege a la costa, y también, contribuye en el desarrollo de actividades económicas (Sardá, Ariza y Jiménez, 2012; Botero y Díaz, 2009).

Lo anterior, muestra que la playa comparte los problemas de la costa, pues coinciden en las modificaciones de los valores ecológicos, socioculturales y económicos (Valls, Rucabado y Sardá,2013), explicado por factores tales como el crecimiento demográfico, el desarrollo económico, el cambio climático que amenazan a los ecosistemas de playa de arena (Schlacher, Schoeman, Dugan, Lastra, Jones, Scapini, y McLachlan, 2008), además de la intensificación de los usos residenciales, industriales, el turismo intensivo, el crecimiento económico, entre otras (Valls, Rucabado y Sardá,2013).

Derivado de lo anterior, la playa se ha visto amenazada por diferentes fuentes contaminantes siendo la de descargas de aguas negras la de mayor impacto (Escobar, 2002). Dichas aguas provienen tanto de actividades domésticas, industriales, agrícolas, así como las descargas de ríos y otros cursos de agua proveniente de la lluvia o subsuelo y directamente del bañista (Vergaray, Méndez, Morante, Heredia y Béjar, 2011 y 2007; Cortés-Lara, 2003; Von y Turner, 2001), poniendo en peligro la salud humana y el ecosistema marino.

Existen datos que sustentan lo anterior, por ejemplo, Escobar (2002), encontró que en un rango de 70 y 75% de la contaminación ha sido producto de las actividades humanas. Aunque es un problema común en el mundo, existen regiones tales como la de América Latina y el Caribe donde este tipo de problemas se acentúa más (Larrea, Rojas, Romeu, Rojas y Pérez, 2013:25).

No obstante, existen otro tipo de fuentes contaminantes que también contribuyen a un impacto negativo en el área de playa y en las aguas marinas tal es el caso de los desechos sólidos. De acuerdo con León-Rodríguez (2012), por cada hora que transcurre se vierten al mar alrededor de 675.000 kilogramos de basura, siendo un 50% de plástico.

Lo anterior, ha impactado hacia el ecosistema marino y a la comunidad, debido a que estos desechos son arrastrados hacia la playa y por consiguiente al mar a través de ríos, lluvias, inundaciones y viento, generando costes medioambientales y socioeconómicos.

Frente a este contexto de contaminación de playas asociado a las aguas residuales industriales y domésticas, los desechos sólidos y en general, aquellos eventos naturales que en conjunto contribuyen a la contaminación de la playa resulta necesario emprender acciones que permitan corregir y prevenir este tipo de problemas.

De ahí la necesidad de implementar políticas asociadas al cuidado de la playa y a la zona costera en general, como se ha señalado lo que ocurre en la costa impacta en la playa, por lo que se requiere una visión conjunta en la planificación de políticas asociadas al uso de la playa, en el siguiente apartado se analizará el uso de la playa como problema público.

#### **1.4. La contaminación de la playa un problema público para su abordaje en la gobernanza**

La importancia de analizar a las playas como un recurso de la zona costera indica una integración de estos. No obstante, también demanda constituir en dicho análisis a las cuencas, debido a que los efectos antropogénicos también se desarrollan en esta área e impactan en la playa.

En el marco de la intensificación del uso de las playas y en general de la zona costera que exceden de los umbrales naturales de estos recursos, se ha intentado reducir el impacto que esto ha generado. En ese sentido, ha existido un reconocimiento de que el problema de la zona costera y de forma particular, el problema de contaminación de las playas requiere de un involucramiento de actores y de instrumentos de gestión pública y gobernanza.

Bajo ese panorama de uso irracional de las playas se ha planteado soluciones a partir de la construcción de instituciones y con la participación de actores que promuevan preservar este recurso. Desde este punto de vista, los Organismos Internacionales han realizado algunos avances, primero, en relación a la zona costera y éste ha sido adaptado al área de playa en una escala local.

En particular, durante el Informe publicado por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente en 1987 denominado *Our Common Future* se introdujo el concepto de desarrollo sostenible (WCED, 1987), el cual buscaba integrar las dimensiones sociales y económicas para lograr un equilibrio ecológico en el medio ambiente y de ese modo garantizar el bienestar de la sociedad.

Posteriormente, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizado en 1992 fue perfeccionado el concepto, en términos generales proponía una armonía entre el desarrollo económico y el medio ambiente (CNUMAD, 1992). También se consolidó el Programa Agenda 21, el cual cubría aspectos sociales, económicos y culturales desde una escala local.

En el marco de los problemas asociados a la zona costera el Programa Agenda 21 en su artículo 17 proponía una visión de ordenación integradora en las zonas costeras, esto condujo a una metodología de Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC) o Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC), que pretendía servir como instrumento para el desarrollo sostenible en el que participan los gobiernos de los diferentes niveles y actores interesados.

Bajo ese marco surge la Gestión Integrada en las Playas (GIP), que retoma aspectos generales del MIZC pero lo adecua al espacio local, en ese sentido, lo que busca es lograr un uso óptimo de la playa a partir del respeto a los elementos físicos naturales, al mismo tiempo que permitan satisfacer las necesidades sociales básicas de ese entorno (Williams y Micallef, 2009). Entre las herramientas básicas empleadas por la GIP se destaca la certificación de las playas que se inició en Francia pero otros países como los de América Latina han asumido esta iniciativa (Zielinski y Díaz, 2014). Sin embargo, no ha sido suficiente para la conservación de las playas además de que no todas han cumplido con los parámetros debido a una deficiente gestión pública.

Por ejemplo, Yepes (2007) encontró que en el caso español una débil gestión que se centra principalmente en la limpieza y primeros auxilios, algo similar ocurre en regiones

tales como América Latina, y de forma particular en países como México, donde los esfuerzos realizados en torno a la conservación de la playa no han logrado consolidarse.

Lo anterior, plantea grandes desafíos a nivel global y local en términos de gobernanza, es innegable que los cambios que afectan a la playa y en general a la zona costera han sido profundos y en algunos casos se han acelerado. En específico, el ámbito local es determinante para plantear alternativas y conducir a una toma de decisiones que involucre a todos los actores gubernamentales y privados a través de procesos de gobernanza.

Si bien la gestión integral representa un proceso que promueve el aprovechamiento de recursos naturales, éste no ha sido suficiente, se requiere de procesos de gobernanza que se caractericen por establecer escenarios que desarrollen procesos de gestión caracterizado por un marco institucional (Olsen, 2001).

No obstante, la gobernanza plantea retos debido a que supone la participación del gobierno en sus tres niveles y de la sociedad, esto implica una definición de intereses ya sea convergente o divergente de los actores participantes. Lo anterior, implica un entramado institucional capaz de promover una toma de decisiones que asegure una distribución de recursos e intereses, de tal modo que no sea una decisión de arriba hacia abajo. Una vez que se ha planteado la necesidad de abordar el uso de las playas como problema público y la necesidad de abordarlo a partir de estrategias de gobernanza, en el siguiente apartado se explica el problema de uso de playas en los casos seleccionados para el análisis: Tijuana y Playas de Rosarito, Baja California, con el fin de que ayude a la comprensión del problema, y que en capítulos posteriores se entienda la forma en que se ha abordado.

## **1.5. La problemática ambiental en las playas de dos municipios costeros mexicanos: Tijuana y Playas de Rosarito, Baja California**

México es un país con una gran extensión de costa, debido a su privilegiada ubicación entre dos océanos, la longitud de la costa del país es de aproximadamente 11 122 km, sin considerar la zona insular. De las 32 entidades federativas, 17 tienen frente litoral; asimismo, existen 263 municipios costeros de los cuales 15° de ellos están con frente al mar y el resto con influencia costera (Lara-Lara, Arreola-Lizárraga, Calderón-Aguilera, Camacho-Ibar y otros, 2008).

En contraste de lo que ocurre a nivel mundial respecto al crecimiento demográfico en la zona costera, en México tan sólo 15% de la población habita en esa área, sin embargo, algunas de sus localidades presentan las mayores tasas de crecimiento poblacional (2.8% en promedio) (Lara-Lara, et.al., 2008). De acuerdo con algunas estimaciones realizadas en los periodos 2000-2010, la población de los municipios costeros creció en un 18.53%, mientras que los urbanos fueron de 31.57%, entre los estados costeros con mayores tasas de crecimiento fueron Quintana Roo, Baja California Sur y Baja California (CIMARES, 2012).

En particular, Baja California, es un estado que posee recursos costeros y se ubica al noreste de la República Mexicana, encontrando sus límites al norte con Estados Unidos de Norteamérica, al sur con Baja California Sur, al oeste con el océano pacífico, al este con el Golfo de California, mientras que al noreste limita con Sonora (Secretaría de Protección al Ambiente, 2014). Asimismo, está conformado por cinco municipios, siendo Ensenada, Mexicali, Tijuana, Playas de Rosarito y Tecate (*ver figura 2*). En particular, los lugares de estudio para esta investigación incluyen el municipio de Tijuana caracterizado por un

mayor dinamismo de las actividades económicas y Playas de Rosarito siendo el municipio de más reciente creación.

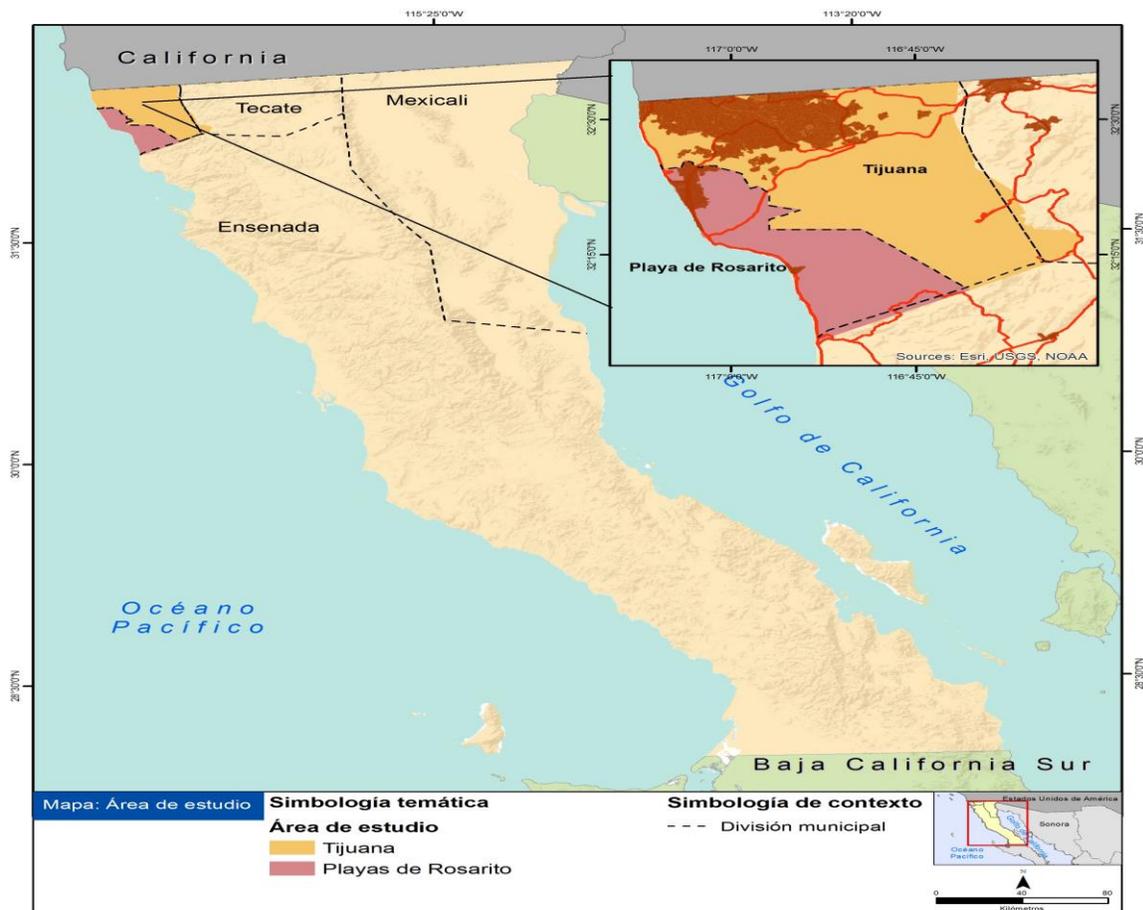


Figura 2. Ubicación geográfica de Baja California y el área de estudio. **Fuente:** Elaboración propia

Esta entidad destaca por poseer una gran diversidad de flora y fauna entre los que se destacan matorrales, bosques, pastizales, y el tipo de fauna sobresalen víboras cascabel, borrego cimarrón, venado cola blanca, pato golondrino, entre otros (Secretaría de Protección al Ambiente, 2014). Además cuenta con humedales con una extensión de 430,325 has ubicándose en los municipios de Ensenada, Mexicali y Tecate y cinco Islas (Secretaría de Protección al Ambiente, 2014).

También se caracteriza por las áreas naturales protegidas que se concentran principalmente en el municipio de Ensenada, tales como Parque Nacional y Reserva de la Biosfera, Parque Nacional Constitución de 1857, Parque Nacional Sierra San Pedro Mártir, Parque Nacional Marino Archipiélago de San Lorenzo, Reserva de la Biósfera Isla de Guadalupe, Reserva de la Biósfera Alto Golfo y Delta Río Colorado, Reserva de la Biósfera Bahía de Los Ángeles, Área de Protección de Flora y Fauna Silvestre Valle de Los Cirios, Área de Protección de Flora y Fauna Silvestre Islas del Golfo de California (SPA, 2014).

Asimismo, Baja California destaca por poseer un amplio litoral que le caracteriza, cuenta con 1,405.90 Km de litoral lo cual equivale al 12% del total del país, también cuenta con 200 millas de mar (Secretaría de Protección al Ambiente, 2014). Para una mejor forma de delimitación y abordaje el área costera que limita con el océano pacífico ha sido definida por un corredor denominado Tijuana-Rosarito-Ensenada (COCOTREN).

No obstante, Baja California, no escapa de la tendencia de crecimiento demográfico y urbano que se experimenta en las ciudades costeras, debido a que ha estado ligado a la migración interna y por la cercanía con Estados Unidos. De acuerdo con las estimaciones realizadas actualmente hay 3 315 766 millones de habitantes. De ese total, se concentra 1 641 570 (49.5%) en Tijuana, 988 417 (29.8%) en Mexicali, 486 639 (14.7%) en Ensenada, 102 406 (3.1%) en Tecate y 96 734 (2.9%) en Playas de Rosarito (INEGI, 2016). Así mismo, se prevé para 2030, Baja California llegará a 4 169 240 habitantes con un ritmo de crecimiento menor, 0.96 por ciento anual (CONAPO, 2014).

Los datos han mostrado que en municipios como Tijuana, hay un crecimiento poblacional que demanda servicios urbanos tales como el agua potable y alcantarillado,

pero al mismo tiempo genera problemas de aguas residuales debido a la dinámica de la población y de las actividades. Se considera que las actividades que predominan en Tijuana son la industria maquiladora, la industria de alimentos y bebidas, la industria de la construcción y la fabricación de metales pesados y no pesados (Perroni, Spangenberg, Bigatti, Tinoco y otros, 2006).

En específico, las playas de los municipios de Tijuana y Playas de Rosarito consideradas como espacio de análisis en este trabajo, por su proximidad al área urbana han sufrido impactos derivado del crecimiento urbano y de las actividades que de ello se desprende, entre las principales causas de contaminación al área de playa está asociado a las aguas residuales industriales y domésticas así como de los desechos sólidos, sumado a los factores naturales tales como las lluvias, el cambio climático y la erosión.

### **1.5.1. El municipio de Tijuana**

En Tijuana, el problema de drenaje y alcantarillado de la ciudad ha sido una de las fuentes de contaminación que más ha impactado en la playa. En un trabajo realizado por Navarro, Rivera y Sánchez (2016) explicaban la insuficiencia del servicio por dos factores, el primero, relacionado a la cobertura, en el cual 12% de usuarios tienen un rezago en el servicio, el segundo, tiene que ver con una ineficiencia en la operación del sistema, debido a que una cierta porción se vierte hacia cañones y en general hacia cauces naturales.

Respecto al sistema de saneamiento, aunque ha ido creciendo en cuanto al número de plantas tratadoras, en el mismo estudio se encontró que se realizaba el saneamiento efectivo a sólo 70.85% del agua residual, las razones fueron por la falta de cobertura del sistema de alcantarillado y que las plantas no trabajaban en su máxima capacidad, además de que

no todas cumplían con los lineamientos de contaminación (Navarro, Rivera y Sánchez, 2016).

Si bien en Tijuana no hay ríos: “los acuíferos más importantes se localizan en las cuencas de los ríos Tijuana y Alamar y en la zona costera en el área Alamar” (Perroni, et.al., 2006). Siendo el río Tijuana el mayor receptor de drenaje de la ciudad, misma que es transportada a la planta de tratamiento PTAR ubicada en San Diego derivado del Acuerdo Internacional entre México y Estados Unidos, en el cual México paga una cantidad para el tratamiento de las mismas (Sánchez,1988).

No obstante, las aguas marinas también son receptoras de aguas negras, aunque las plantas tratadoras realizan el proceso de saneamiento las vierten hacia el mar porque no hay un proceso de reintegración (Navarro, Rivera y Sánchez, 2016; Reuniones CPL Tijuana) y eso ha generado presión sobre el ecosistema marino y terrestre, poniendo en riesgo la salud humana.

Este problema fue identificado durante los recorridos realizados en la zona de playa, en donde se observó que efectivamente hay desagües que arrastran aguas residuales y llevan consigo un mal olor, principalmente en la zona de San Antonio y Baja Malibú, debido a que los fraccionamientos no siempre están conectados a la red de drenaje y alcantarillado. En el siguiente apartado se describirá algunos aspectos característicos del municipio de Playas de Rosarito.

### **1.5.2. El municipio de Playas de Rosarito**

Por su parte, el municipio de Playas de Rosarito es de reciente creación fue constituido apenas en 1985. Desde antes de conformarse como municipio su principal actividad

económica había estado enfocada al turismo “(...) desde 1920 la principal actividad económica es el turismo, debido principalmente a su localización a 15 km al sur de Estados Unidos, y es tan fuerte que las demás actividades económicas se realizan en función de ésta” (Cervantes y Espejel, 2009:14).

Derivado de la concentración de la actividad turística: “Alrededor de su principal atractivo, el sol y la playa, opera una creciente oferta de servicios de hospedaje, alimentación y espacios para la recreación y el esparcimiento, y últimamente un importante crecimiento de turismo de segunda residencia; (...)” (Morgan, Cuamea, Valle y Moreno, 2010:1).

No obstante, el municipio se encuentra en una constante presión de usos de suelo debido a “la rápida y extensiva construcción de infraestructura habitacional, industrial y recreativa al borde de cantiles costeros y aun sobre la cara de la playa ha sido producto de un crecimiento frente a Rosarito” (Lizárraga-Arciniega, Martínez-Díaz, Delgado-González, Torres y Galindo-Bect, 2007:259).

Lo anterior, ha provocado una fuerte presión ambiental sobre la playa siendo este su principal atractivo, sumado a la alta aglomeración de recreacionistas, principalmente en la zona centro. Además por su cercanía geográfica con el municipio de Tijuana, con quien comparte algunos problemas como es el caso de las aguas residuales, principalmente en el área de Rosarito Norte, ubicado en el área cercana a la planta de Pemex. Si bien en 2004 se inició los trabajos para la construcción de la planta de tratamiento Rosarito Norte para cubrir las descargas del Fraccionamiento Santa Fe en el municipio de Tijuana y parte de las descargas del municipio de Playas de Rosarito.

En el trabajo de campo se pudo observar que las aguas de esta planta tratadora son descargadas por el emisor submarino y el arroyo Reforma, sin embargo, no ha sido suficiente, en particular, el arroyo Reforma hace evidente el problema de aguas residuales, en cuanto al color y olor, además de la gran cantidad de desechos sólidos que lleva consigo hacia la playa.

Otros puntos identificados de descarga al mar fueron el arroyo Huhuetay que es receptor de la planta de tratamiento de Rosarito I; además del arroyo Wacatay, en éste último se observó que las aguas no han sido tratadas y un problema secundario es que se ha convertido en depositario de desechos sólidos, el problema es que el arroyo da directo a la playa y por ende contamina la arena y el agua marina. En el siguiente apartado se describirá de forma detallada el contexto de usos de playa en el municipio de Tijuana y Playas de Rosarito.

### **1.5.3. Diagnóstico de la problemática ambiental en las playas de los municipios de Tijuana y Playas de Rosarito.**

Debido a la interacción que existe entre la zona costera y la actividad humana, la playa se convierte en un elemento vulnerable del ecosistema, tanto por el crecimiento urbano como por los recreacionistas. En este apartado, se hace una exploración de las condiciones socio ambientales del ecosistema de playa, para ello se ha utilizado la técnica *Análisis de impactos y sus fuentes en áreas naturales* de la cual se han tomado tan sólo dos elementos, la primera, relacionada a la identificación y evaluación de impactos y la segunda, referida a la identificación y evaluación de las fuentes de impactos (Andrade, Morales y Hernández, 2009).

Para la aplicación de la técnica se llevó a cabo recorrido en los diferentes sitios seleccionados con el fin de determinar las causas principales asociadas a la contaminación de la playa, considerando los siguientes aspectos: contaminación por actividades urbanas, contaminación por ocio y recreación y contaminación por causas naturales.

Un primer paso para su análisis fue delimitar el espacio de estudio, el cual consistió en una revisión de las páginas web correspondientes de los sitios de monitoreo diseñados por el Instituto de Servicios de Salud Pública del estado de Baja California (en adelante Isesalud), Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental (en adelante PFEA) y la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (Cespt), así mismo, durante el trabajo de campo se fue ajustando, para una mejor cobertura de los sitios arenosos. De tal modo que para su análisis quedó conformado de la siguiente manera (*ver tabla 1*).

Tabla 1.  
*Definición de sitios de playas en Tijuana y Playas de Rosarito*

Tijuana	Playas de Rosarito
Baja Malibú	Zona centro (Rosarito I)
Tijuana I (Playa Blanca)	Pierre-Arroyo Wacatay
San Antonio del Mar	Rosarito II
El Vigía	Rosarito III (Planta Pemex)
Cañada Azteca	Playa El Bebé
Tijuana II (Parque Azteca)	Popotla
Tijuana III (El Faro/malecón)	Puerto Nuevo
	Los Arenales

**Fuente:** Elaboración con base en Cespt, PFEA, Programa de Gestión Ambiental y trabajo de campo, 2017.

De acuerdo con los recorridos realizados entre los meses de marzo-junio de 2017, los resultados mostraron algunas similitudes entre ambos municipios. En específico el caso de Tijuana, se encontró que los sitios en los cuales se acentúa el mayor problema de

contaminación hacia las playas se sitúan al sur de la zona costera y encuentra límites con el municipio de Playas de Rosarito siendo los sitios de San Antonio del Mar, Tijuana I (Playa Blanca) y Baja Malibú. En el mapa, se pudo observar los sitios de playa en el municipio de Tijuana y los puntos de desague (ver figura 3).

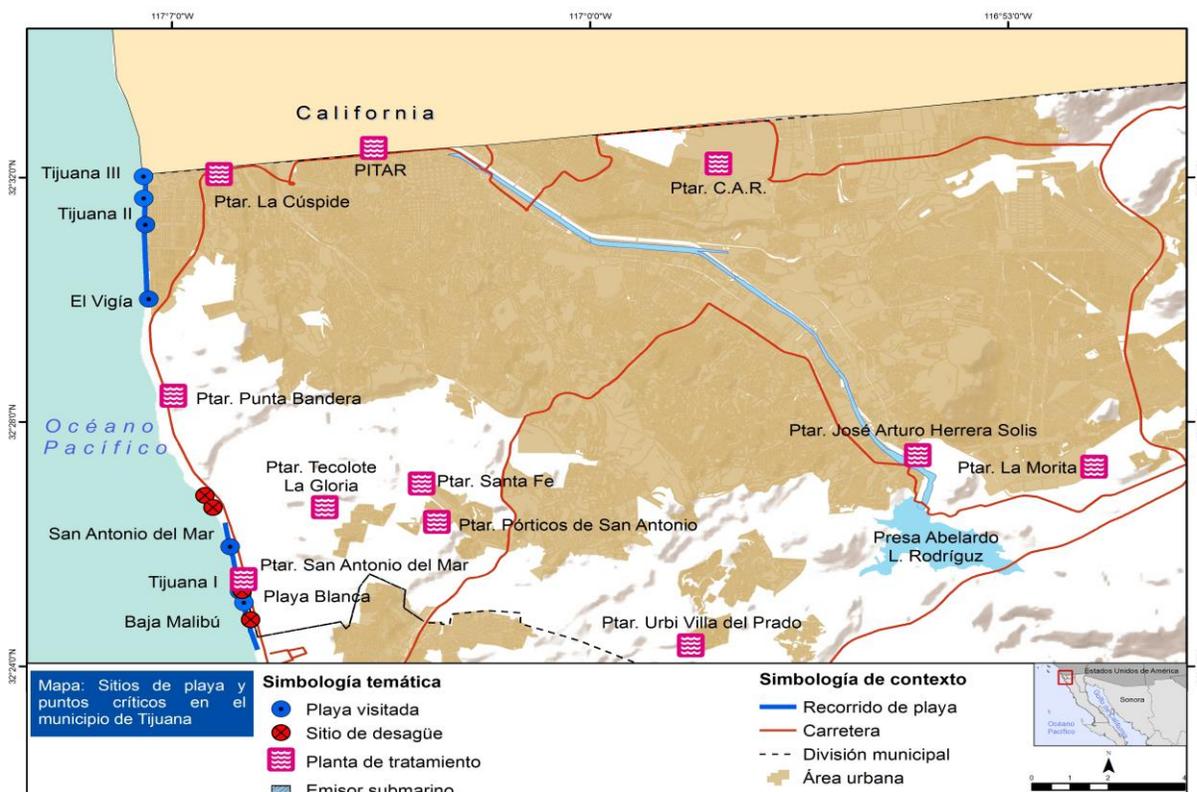


Figura 3. Sitios y puntos críticos de la playa en el municipio de Tijuana. Fuente: Elaboración con base en Cespt, PFEA, Isesalud, minutas y trabajo de campo.

Los tres sitios se caracterizaron por estar habitados por zonas residenciales y es común ver a estadounidenses retirados. Al momento de los recorridos de trabajo de campo se observó poca arena debido a la grava ocasionada por la fuerte marea, sin embargo, eso no impidió observar la problemática de contaminación a la playa ha derivado de actividades urbanas, debido al crecimiento poblacional que ha marcado a la ciudad en las últimas décadas ocasionando una insuficiencia en el tratamiento de aguas negras.

En particular, en el sitio San Antonio del Mar, se encontró dos problemas de desagüe que dan directo a la playa, aunque se cree que viene de la planta tratadora denominada Punta Bandera, esto no se pudo verificar, sin embargo, al momento del levantamiento se pudo percibir mal olor a drenaje que llega hasta una distancia aproximada de 100 metros, el color es oscuro y la intensidad de la corriente es intensa.

El sitio Tijuana I (Playa Blanca), es un punto de monitoreo por parte de Isesalud, Cespt y PFEA y de acuerdo con los datos proporcionados por PFEA, es un punto en que constantemente los resultados muestran altos niveles de enterococos por encima de lo que por ley está permitido para el acceso a recreacionistas. Existe un punto de desagüe que da directo a la playa, sin embargo, no proviene de las casas ubicadas en Playa Blanca sino de fraccionamientos cercanos al área que no están conectados a la red de drenaje de la Comisión Estatal Servicios Públicos de Tijuana (Cespt).

Mientras que el sitio Baja Malibú, el problema principal son las descargas de aguas negras, los escurrimientos domésticos y el problema de basura arrastrado por las corrientes del mar. El desagüe de aguas negras da directo a la playa, estas aguas vienen de la zona residencial San Marino, lo cual implica un problema por la insuficiencia en el tratamiento de aguas negras, en este caso la ausencia de conexión hacia los servicios de tratamiento de la Cespt, y que lleva implícito una ausencia de reglamentación a través de un sistema de multas a las empresas inmobiliarias que no cumplen con los requerimientos por parte de las autoridades correspondientes.

Otro sitio con mayor problema de contaminación es El Vigía, el cual se encuentra ubicado aproximadamente a cinco km hacia el sur de la línea internacional entre México y

Estados Unidos y es un sitio visitado por recreacionistas locales, sin embargo, la ausencia de reglamentación y seguridad son una constante.

En el sitio El Vigía, el problema principal observado fue el depósito inadecuado de la basura y la ausencia de botes, así como de rutas del servicio colector del H. Ayuntamiento de Tijuana, las principales fuentes contaminantes son los plásticos y el unicel que se derivan de comida y bebidas.

Le sigue en importancia los sitios Tijuana III (El Faro/malecón) y Tijuana II (Parque Azteca), se encuentran ubicados en la parte norte de la zona costera de Tijuana y encuentra límites con la frontera entre México y Estados Unidos, son los sitios que mayor número de recreacionistas concentra, aunque el primero en mayor proporción, esto se observó tanto los fines de semana como en periodos vacacionales cortos y largos.

Sin embargo, esta zona de playa se ha caracterizado por el problema de contaminación por depósito inadecuado de basura derivado de actividades de ocio y recreación, se observó una insuficiencia en los botes de basura y de rutas de la misma. Si bien, se observó que hay una persona del Ayuntamiento que se encarga de recolectar la basura para llevarlas a un punto donde pueda pasar el camión no es suficiente, la cantidad de personas que acuden generan muchos desechos.

Otro de los problemas observados fueron los tubos que dan directo a la playa porque en épocas de lluvia arrastran agua no tratada principalmente los que se ubican en la línea fronteriza, así como los escurrimientos de los establecimientos que están sobre el malecón que desprenden olor a drenaje.

Durante las vacaciones de semana santa el uso de la playa se intensificó, por lo que las cantidades de desechos sólidos son en mayor proporción. Durante el tiempo de

observación, se encontró que algunas personas ponen la basura en su sitio, pero es basura de tamaño grande y la pequeña se queda enterrada en la arena. El problema es que Tijuana a diferencia de Playas de Rosarito no cuenta con un sistema de limpieza diario en la playa.

Por su parte el sitio cañada azteca, en general no hay arena, hay grava y es la parte de la playa que más erosionada está. El problema identificado el desagüe lleva aguas no tratadas, desechos sólidos y contamina, lo cual indica un problema de insuficiencia de tratamiento de aguas negras y de falta de educación ambiental.

En relación a los problemas de contaminación de playas en el municipio de Playas de Rosarito, los principales son las descargas de aguas negras y el depósito inadecuado de desechos sólidos en los diferentes sitios (*ver figura 4*). Quizá el sitio de mayor impacto de aguas negras observado durante el recorrido es el de Pierre-Arroyo Wacatay existe un arroyo y desemboca directo a la playa.



Figura 4. Sitios y puntos críticos de la playa en el municipio de Playas de Rosarito. Fuente: Elaboración con base en Cespt, PFEA, Isesalud, minutas y trabajo de campo.

De lo anterior, se derivaron los siguientes problemas: desagüe de aguas que dan directo al mar y con altas posibilidad de que no sean tratadas lo que indica un problema de insuficiencia en el tratamiento y conexión de aguas residuales. Depósito inadecuado de basura que no necesariamente es en la playa sino que ha sido arrastrado de áreas cercanas a la playa.

El problema de basura se ha justificado por una ausencia de cultura ambiental en cuando al depósito de la misma por parte de la población de Playas de Rosarito, aunque en la playa también hay depósito inadecuado sobre todo de plásticos, unicel y colillas de cigarro; insuficiencia en la recolección de basura de parte de Zofemat, debido a que en este sitio tan sólo se realiza la actividad de levantamiento de basura que está junto al Pierre dejando el resto del sitio sin limpiar y llama la atención que no lo hagan cuando es un sitio

muy cercano al hotel Rosarito, el más importante del municipio en cuanto a recepción de turistas nacionales y extranjeros.

Otro de los sitios recorridos fue Playa El Bebé ubicado al norte de la zona costera de Playas de Rosarito, el cual abarcaba hasta el área donde desemboca el arroyo Reforma. El principal problema son las aguas negras del arroyo Reforma, aunque hay submarino y planta tratadora se pudo percibir que el olor y color del agua, sigue siendo en parte de aguas negras, lo que habla de un problema de insuficiencia en la capacidad de las plantas de tratamiento y de reutilización de agua; además, el segundo problema en importancia, ha sido el del depósito inadecuado de basura principalmente entre el acceso a playa El Bebé y el arroyo Reforma, convirtiéndose casi en basurero municipal.

Esto indica una ausencia de actividades de recolección de parte de Zofemat, pero también de una ausencia de cultura ambiental de la sociedad en general y una falta de responsabilidad de la CFE y Pemex, que no han contribuido a promover una cultura ambiental y un desarrollo sustentable entre empleados y vecinos ubicados en este sitio de playa. Así mismo, los desagües y tuberías que dan a la playa representan otro problema, que debe tratarse y que hace evidente la ausencia de un sistema de regularización de condiciones sanitarias.

Se ha señalado que el municipio de Playas de Rosarito es turístico, por lo tanto, el sitio de mayor afluencia turística se ubica en el sitio Zona centro (Rosarito I), en especial, los fines de semana, aunque aumenta en días feriados o en semana santa. En general, se encontró que la mayor causa de contaminación es el uso inadecuado de basura en este sitio y una ausencia de reglamentación que imponga multas a quienes lo hacen y a los establecimientos e islas móviles instaladas en la playa.

También existe el problema de ausencia de regulación de los paseos de caballos en el área de playa, producen heces fecales que generan contaminación a la arena y al ser arrastrado por la marea el agua se contamina al contener bacterias que pueden causar daños en la salud de las personas. Igualmente, se encontró una ausencia de regulación de fogatas en la arena que producen daños ambientales (contaminación del aire).

Otros sitios que también reciben afluencia turística aunque en menor proporción son Popotla y Puerto Nuevo. En específico, en el primero, desde la llegada al sitio se pudo observar una gran cantidad de pescadores vendiendo sus productos sobre la arena, no hay un control sanitario, todos los desechos los arrojan al mar, lavan sus productos y el agua se va directo al mar.

Así mismo, se observó que no se cuenta con sistema de drenaje porque tanto los negocios y sanitarios funcionan con cubetas lo cual lo convierte en un foco de contaminación y con una probabilidad alta de descarga al mar. En dicho recorrido también se observó el problema del desagüe que ha formado una especie de cañón. Respecto al agua, en general no se percibía mal olor, la intensidad era menor con respecto a la visita anterior, pero sí llevaba basura sobre todo pequeños pedazos de unicel, plástico (botellas). Por su parte, Puerto Nuevo, es un sitio turístico que destaca por tener restaurantes que ofrecen langosta. El mayor problema que se observó son los escurrimientos que provienen de los restaurantes y que dan hacia la playa.

Por otra parte, Rosarito II y Rosarito III (Planta Pemex) son sitios que también presentan el problema de depósito inadecuado de basura, en particular Rosarito II se ubica el arroyo Huhuetay que también da directo al mar, se observó que también arrastra mucha

basura, aunque en este sitio hay instalado un emisor submarino no parece ser suficiente, el olor del agua evidentemente pone en entredicho el problema de contaminación a la playa.

En contraste, Los Arenales, es un sitio donde no parece haber problema fuerte de contaminación en la playa, es quizá el más limpio respecto a los demás sitios visitados en Playas de Rosarito, B.C. Es una zona de dunas, por lo que parece ser zona protegida, no había arena sólo grava, pero si se observó poca basura sobre la grava, tales como envases de plástico, envolturas de frituras. Para acceder a la playa hay que pagar una cuota de 100 pesos, debido a que la mayoría de las personas sólo van a disfrutar a las dunas y no necesariamente bajan a la playa. En general, se observó poca actividad de recreacionistas en la playa y baja contaminación generada por basura.

De conformidad con el panorama aquí presentado el gobierno mexicano en sus tres niveles ha elaborado políticas enfocadas a disminuir los efectos derivados del uso de la playa. En el siguiente apartado, se hace una breve descripción de cómo se ha impulsado esta iniciativa a nivel nacional y cómo es espacios locales como Tijuana y Playas de Rosarito han seguido dicha política.

#### **1.6. De la problematización a la acción. El Programa Playas Limpias y la conformación de los CPL en Tijuana y Playas de Rosarito**

En los apartados anteriores se ha caracterizado el problema de playas en un contexto internacional y local. En particular, en Baja California, la iniciativa enfocada al uso y conservación de las playas se ha desprendido del contexto nacional. De tal modo que para hacer frente al problema evidente que existe de contaminación de las playas en esta entidad

se ha asumido el Programa Playas Limpias, el cual ha funcionado a lo largo de las zonas costeras del país.

El surgimiento de los CPL analizados se circunscribió en el marco de una política pública impulsada a nivel federal como consecuencia de la problemática de la mala calidad del agua en los principales centros turísticos a nivel nacional que fue difundido en los principales medios de comunicación en 2003 (Ibarra, López y Bojórquez, 2013:170).

Frente a esas circunstancias, el gobierno federal se vio en la necesidad de reconocer dicha problemática. En abril del mismo año, tomó medidas a través de la Oficina de Políticas de la Presidencia de la República, poniendo en marcha el diseño e implementación del Programa Playas Limpias, cuyas prioridades estaban enfocadas al saneamiento de las playas mexicanas bajo un esquema de coordinación interinstitucional y la creación de Comités Locales de Playas Limpias.

En dicho programa participaban los representantes de las Secretarías de Marina, Salud, Turismo, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Banco Nacional de Obras y Servicios, la Comisión Nacional del Agua, así como los gobiernos estatales, cuyas funciones estarían enfocadas al manejo y control de playas limpias, así como evaluar sus resultados.

Para lo cual deberían de conformar Comités Locales de Playas Limpias (CPL), que debería estar integrado por las Secretarías mencionadas y con la presencia de gobiernos estatales y municipales. Bajo ese tenor, se instalaron un total de nueve Comités a nivel nacional; en 2004 eran un total de 15 Comités; para 2005 la cifra creció a 21; en 2006 aumentó a 28; en 2007 fueron 35; en 2008 se sumó uno más y así se mantuvo hasta 2010; y

para 2011 se sumó otro Comité siendo un total de 36 que hasta 2016 es el número de Comités Locales de Playas Limpias en México (Consejo de Cuenca, 2006; Conagua, 2011).

Baja California, se integró oficialmente a esta iniciativa a partir del 2004, sin embargo, los antecedentes previos a la conformación de Comités, fue la reunión del grupo de seguimiento y evaluación del Consejo de Cuenca de Baja California<sup>1</sup> y de la Comisión de Cuencas del Río Colorado, celebrada el 12 de septiembre de 2003, en la cual se presentó el Programa Playas Limpias.

En consecuencia, entre los acuerdos tomados en dicha sesión los integrantes aprobaron la Creación de Comités de Playas Limpias que funcionarían como Organismos Auxiliares del Consejo de Cuencas de Baja California (Acta de instalación, 27 de mayo de 2004). Así mismo, se reconoció la importancia de crear un programa de saneamiento de playa, en el cual se involucraría a los actores antes mencionados y a la sociedad<sup>2</sup>.

De esa manera, se crearon en ese año dos Comités en los municipios de Tijuana y Playas de Rosarito. Posteriormente, en 2005 se sumó el municipio de Ensenada y para 2008 el Comité de San Felipe ubicado en el municipio de Mexicali. En el municipio de Playas de Rosarito se instaló el CPL el 12 de marzo de 2004, mientras que en Tijuana fue el 27 de mayo de 2004 (Acta de instalación, 27 de mayo de 2004).

---

<sup>1</sup> “Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancias 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” (Ley de Aguas Nacionales, 2016, Artículo 3).

<sup>2</sup> La participación social en estos Comités encontraba su fundamento legal en la Ley de Aguas Nacionales, misma que se ha ido actualizando. Sin embargo, en los CPL analizados la participación de la sociedad, fue incorporada de forma permanente hasta años posteriores (en Tijuana en el 2007 y en Playas de Rosarito en 2008).

Si bien, estos Comités no surgieron como producto de una realidad histórica sino como respuesta a la necesidad de mejorar la calidad del agua en las playas. Es importante entender cómo éstos fueron configurando el proceso de toma de decisiones en sus inicios a partir de la definición de sus objetivos y acciones para hacer frente a los problemas desarrollados en la zona de playa y de la cuenca en general. En el siguiente apartado, se describirá la forma en qué se fueron definiendo los problemas de estos Comités, así como las soluciones, hasta llegar al reconocimiento de incorporar un esquema de gobernanza, en el cual la participación social es fundamental.

### **Recapitulando**

La playa es un recurso costero y es parte fundamental del ecosistema y del soporte de las actividades humanas que se realizan en la costa. En particular, los municipios costeros y las playas en particular, se han visto afectados por factores asociados a cuestiones antropogénicas y por cuestiones naturales.

En particular, la contaminación de aguas en la playa tiene una relación con el crecimiento demográfico y urbano, debido a que demanda mayores servicios públicos, lo cual genera presiones en el medio ambiente terrestre y marino. Respecto a la contaminación en la calidad del agua de playa, las aguas residuales domésticas e industriales son una fuente contaminante, así mismo, los desechos sólidos también contribuyen a la misma, y en conjunto, contribuyen al desequilibrio en el ecosistema de la costa.

Así mismo, los municipios costeros de Tijuana y Playas de Rosarito, no son ajenos a esta tendencia que se vive a nivel mundial. Tijuana es una ciudad en constante crecimiento y con una gran dinámica de actividades lo que ha ocasionado demanda de servicios de

alcantarillado y saneamiento, no obstante, no ha sido suficiente y eso ha provocado que las descargas de aguas negras desemboquen en la playa.

Algo similar, ocurre con Playas de Rosarito, aunque los tipos de actividad están más asociadas al turismo, el crecimiento urbano se ha acelerado, y ha habido un crecimiento de infraestructura habitacional incluso en la playa, ejerciendo mayor presión sobre la misma. No obstante, también se ha visto afectado por la dinámica urbana de Tijuana, por lo que el área norte de las playas del municipio de Playas de Rosarito, se han convertido en receptoras de las aguas negras de Tijuana.

Lo anterior, plantea retos para los tomadores de decisiones, quienes en conjunto con las comunidades locales, deben planear acciones de gobernanza que contribuyan a una mejor toma de decisiones con el fin de frenar el impacto de degradación en las playas y promover su conservación.

Se ha venido señalando a lo largo del capítulo que las playas se han sometido a presiones antrópicas, en particular, en los casos de estudio, que habrán de desarrollarse a más detalle en los siguientes capítulos ha sido por cuestiones relacionadas a las actividades humanas y por causas naturales. Esto ha planteado grandes desafíos para las autoridades en sus tres niveles, quienes han reconocido la necesidad de hacer frente a este problema a través de un proceso de gobernanza fundamentada en estructuras y procesos, a través de la integración de la sociedad organizada.

En los siguientes capítulos se examina a la gobernanza local, a partir del análisis de los procesos de toma de decisiones que integra la participación social, en el que se discuten las transformaciones derivadas de las actividades antropogénicas y en ese proceso se desarrollan relaciones entre actores que se rigen bajo un marco institucional, de esa forma

es posible identificar comportamientos, recursos, intereses y relaciones de poder en juego y que ayudan a la comprensión de la toma de decisión bajo un esquema de gobernanza local, para ello se apoya del enfoque de la gobernanza y el NI, de la metodología cualitativa y del análisis empírico.

## **Capítulo 2. Origen, usos y limitaciones de la gobernanza y su interrelación con el nuevo institucionalismo.**

### **2.1. Introducción**

El inicio del siglo XXI se ha caracterizado por una serie de transformaciones en sus diferentes dimensiones políticas, sociales, económicas, culturales, esto se ha reflejado tanto en la teoría como en la práctica. En las Ciencias Sociales no ha sido la excepción, durante su desarrollo ha tenido que incorporar nuevas teorías y marcos analíticos que permitan explicar y proponer soluciones a los problemas que emergen en la sociedad.

La gobernanza ha sido uno de los paradigmas que ha cobrado fuerza, si bien ya se venía desarrollando en algunos países como Estados Unidos, es a partir de la década de 1990 cuando adquirió fuerza principalmente en América Latina y de forma particular, en México. Así, la gobernanza como enfoque analítico aparece como respuesta a la fuerte crítica que se le hace al Estado por su incapacidad para dirigir los problemas de la sociedad.

El presente trabajo incorpora a la gobernanza como centro de análisis y tiene como objetivo analizar el potencial del concepto como centro de debate en los procesos de configuración de la dinámica entre Estado y sociedad respecto a los problemas actuales a partir de una breve descripción de sus orígenes, evolución y limitaciones con el fin de que pueda servir como referencia para construir el estado del arte de la gobernanza. De igual modo, aborda las principales premisas del NI a partir de una descripción de sus principales escuelas, enfatizando en las características del NIE y del NIN.

De esta forma, el trabajo se divide en dos apartados: 1) Se realizará una breve descripción del origen y evolución del concepto de gobernanza, así como la postura de

diversos autores y enfoques teóricos que han hecho alusión al surgimiento de la nueva gobernanza, luego, se analiza a la gobernanza como práctica, y los dilemas que enfrenta en la práctica el concepto de gobernanza ; 2) Analiza las diferentes escuelas del NI, centrando su atención en el NIE y NIN, finalmente, se realizará una breve recapitulación.

## **2.2. Origen y evolución del enfoque de gobernanza**

Los antecedentes de la gobernanza se pueden ubicar en los debates de gobernabilidad que se experimentaron a finales de las décadas de 1960 y 1970, debido a que la política económica no estaba asegurando un crecimiento económico y por ende, tampoco el bienestar de la sociedad (Maintz, 2001); el Estado por si sólo ya no era capaz de resolver los problemas que se derivaban del poder político, y en ese sentido, se buscaron diversas alternativas para la solución de problemas políticos y económicos.

En el plano académico surgió un debate en torno a la debilidad del Estado y fue a partir del texto de *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), el cual abrió la discusión respecto a la crisis de gobernabilidad derivado de las democracias capitalistas.

El informe exponía las debilidades y restos de la gobernabilidad democrática debido a que la capacidad del gobierno había quedado estancada mientras que las demandas seguían creciendo (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). De esa forma, el texto fue un punto de inicio para la discusión en torno a lo que estaba aconteciendo en el mundo y que evidenciaba la falta de la capacidad del Estado y la necesidad de buscar alternativas.

Una de las alternativas fue el pasar del Estado al mercado a través de la desregulación y privatización bajo la ideología neoliberal (Maintz, 2001), por lo que se

esperaba que el mercado fuera el centro de crecimiento para conducir los problemas que se acrecentaban, sin embargo, se desencadenaron una serie de crisis políticas y económicas sobre todo en los años de 1980.

En el contexto mundial, la crisis se explica a través de diversos factores tales como la crisis financiera de Estado, el cambio ideológico cultural hacia un individualismo, los problemas de coordinación política, la globalización, entre otros (Pierre, 2000). En América Latina, no fue la excepción, se caracterizó por el agotamiento de un modelo de desarrollo económico, una crisis fiscal y política que ponía en evidencia los problemas del Estado para resolver aspectos financieros, de normativa política y administrativa (Aguilar, 2006), generando con esto problemas de legitimidad.

Lo anterior, propició que se buscaran alternativas que ayudaran a recuperar esa capacidad del Estado para hacer frente a problemas complejos, por consiguiente, la gobernanza surge como un instrumento para la resolución de problemas de ingobernabilidad.

Si bien el origen del concepto de gobernanza se puede remontar al latín clásico y antiguas palabras griegas que hacen referencia a la 'dirección' de los barcos (Jessop, 1998:30). O bien a la palabra *gubernare* (manejar) en latín o en francés *gouvernance* (arte de gobernar) (Launey, 2005). En realidad, su origen se ubica oficialmente en la concepción anglosajona (Aguilar, 2006).

De igual modo, el concepto fue puesto a la luz pública por Organismos Internacionales a través del Reporte del Banco Mundial de noviembre de 1989 denominado *El África subshariana: de la crisis al desarrollo sustentable*. Luego se transformó por el mismo Banco Mundial en la vinculación con *Governance and Development*. En el siguiente

año, fue reconceptualizado como *good governance* o buena gobernanza por el gobierno británico (Aguilar, 2006).

Aunque fue un concepto que fue retomado por otros organismos tales como la Comisión de Ayuda para el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de Naciones Unidas (PNUD), resulta relevante precisar que la definición del concepto proviene del sector privado a partir del término *corporative governace* (Aguilar, 2006). Ahora bien, para el análisis del concepto cabe hacer una distinción, cuando se le asume como normativo o descriptivo.

En el caso del primero, es el que asumen los Organismos Internacionales en la búsqueda de la *good governance* (buena gobernanza), mientras que la descriptiva se expresa a través del análisis en el ámbito científico. En particular, en la visión descriptiva o analítica es la que se asume en este trabajo, al ser un concepto polisémico, el debate se ha polarizado. En el siguiente apartado, se hace un recorrido de las diferentes posturas en torno al concepto.

### **2.2.1. La gobernanza desde diferentes autores**

Este apartado, presenta un breve recorrido de las principales aportaciones teóricas y empíricas sobre gobernanza el cual tiene como objetivo analizar el potencial del concepto de gobernanza y sus limitantes con el fin de explicar los procesos de configuración de la dinámica entre Estado y sociedad. Para tal efecto, en primer lugar, se ha realizado una clasificación a partir de los principales teóricos a nivel internacional y nacional que han abordado el concepto.

En el ámbito internacional, en Holanda fue donde surgió una de las mayores aportaciones al concepto de gobernanza, a través de las aportaciones de Kooiman (1993, 2000, 2003,2004) quien plantea que esa frontera que existía entre lo público y privado se convierte ahora en una interacción a lo que ha denominado gobernanza interactiva.

Por ende, el gobierno deja de ser un actor o agente central, las estructuras jerárquicas del modelo tradicional de gobierno se muestra borroso, hay una participación de actores que no forman parte del sector gubernamental y que en las últimos tiempos se han incorporado principalmente en los procesos de toma de decisiones.

Igualmente, en Alemania se destaca el trabajo de Maintz (2000), quien ha planteado dos formas de entender el significado del concepto de gobernanza, el primero, refiriéndose a un nuevo estilo de gobierno, más cooperativo y que se diferencia del gobierno tradicional por la inclusión de actores no estatales en una red de decisiones que se caracteriza por ser mixta. Mientras que el segundo, lo entiende como nuevas formas de coordinación entre Estado y actores no estatales o de orden social en una acción pública.

Avanzando en nuestro razonamiento, en Inglaterra, las aportaciones más relevantes han sido realizados por Rhodes (1996), Davies (2011), Stoker (2011), Peters (2000) y Pierre (2000). Bajo esta línea de argumentos, hay dos autores que se anteponen, por una parte, Rhodes (1996) argumenta que es un nuevo proceso y un cambio de significado, en la forma en que se va a gobernar a la sociedad, bajo esa vertiente, el concepto de gobernanza es entendido como una red conformada por el gobierno, sector privado y voluntarios.

No obstante, el modelo de Rhodes (1996) ha tenido un uso creciente en los estudios de gobernanza, pero también ha sido fuertemente criticado sobre todo exaltando en qué tanto los actores pueden llegar a ser auto organizados y cómo las redes contribuyen a la

legitimidad democrática, su principal crítico ha sido Davies (2011), quien considera que uno de los desafíos que enfrenta la gobernanza de redes es que parece tener una dinámica anti-pluralista y anti-democrática (Davies, 2005; 2011). Así mismo, define a la gobernanza como un proyecto de hegemonía neoliberal y que al mismo tiempo es impulsado por este tipo de regímenes.

En términos generales, el modelo de Davies (2011) se contrapone al de Rhodes (1996), considera que la gobernanza de redes en la práctica no refleja la fragmentación del poder, sino todo lo contrario, muestra jerarquías que ponen en evidencia que la gobernanza no es necesariamente un cambio en el estilo de gobernar, sino más bien una continuidad de las formas tradicionales.

Stoker (1998), explica el concepto de gobernanza a partir de cinco proposiciones: “1. Gobernanza se refiere a un conjunto de instituciones y actores que se derivan de, pero que también van más allá del gobierno; 2. Gobernanza identifica la confusión de los límites y las responsabilidades para abordar las cuestiones sociales y económicas; 3. Identifica la dependencia de poder involucrada en las relaciones entre instituciones que participan en la acción colectiva; 4) Gobernanza es acerca de la autonomía, de redes autónomas de actores; 5) Gobernanza reconoce la capacidad para hacer las cosas que no se apoyan del poder del gobierno para mandar o usar su autoridad. Considera que el gobierno es capaz de utilizar nuevas herramientas y técnicas para dirigir y guiar” (Stoker, 1998:18).

Bajo esas cinco premisas lo que Stoker (1998) hace es ofrecer un marco analítico, al mismo tiempo que plantea algunos desafíos por los que atraviesa el gobierno, en un mundo cada vez más dinámico, reconoce que en ese proceso hay un patrón de cambio en el estilo de gobernar y en eso coincide con Rhodes (1996).

También en Francia, se han realizado estudios y se destaca el trabajo de Lascoumes y Le Galès quienes han planteado que “la gobernanza se entiende como un proceso de coordinación de actos, de grupos sociales, de instituciones para alcanzar objetivos discutidos y definidos colectivamente” (Lascoumes y Le Galès, 2014:28). De ese modo, reconocen que el Estado ha perdido su centralidad y su monopolio, proponiendo formas horizontales de interacción entre actores.

Por su parte, Pierre (2000), quien se desarrolla tanto en Suecia como en Estados Unidos ha señalado que “el concepto de gobernanza tiene un doble significado; por una parte, se refiere a la manifestación empírica de adaptación a su entorno externo que emerge a finales del siglo XX. Por otra parte, gobernanza también denota una representación conceptual y teórica de la coordinación del sistema social y, en su mayor parte, el papel del Estado en ese proceso” (Pierre, 2000:3).

En el caso de la primera, se centra en analizar qué tanto y cómo el Estado puede dirigir a la sociedad, mientras que en la segunda, está más enfocada a cuestiones como la coordinación y las interacciones que se forman entre el sector público y la sociedad. Por lo tanto, el Estado asume que no puede resolver todas las funciones que le corresponden y debe apoyarse de otros actores.

En Estados Unidos destacan también Peters (2007) y Bevir (2011). En el caso del primero, define: “Gobernanza se utilizará para significar el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad” (Peters, 2007:1). Asimismo, sugiere que durante el proceso se haga un mayor énfasis a las metas colectivas más que a las individuales.

No obstante, Bevir (2011), ha señalado la nueva dinámica entre Estado-sociedad, quien enfatiza que las nuevas prácticas de la gobernanza se caracterizan porque los Estados

y organizaciones internacionales comparten cada vez más las actividades con los actores sociales. En la búsqueda de una explicación sobre la forma en que se da una combinación de intereses en el que participan actores, que producen prácticas y políticas y los efectos que de ellos se desprende a partir de la puesta en marcha de una gobernanza. Lo anterior, ha llevado a una complejidad por lo que ha centrado su atención en los procesos e interacciones que se construyen en torno a esta.

Conviene subrayar que este trabajo tan sólo ha presentado a los principales exponentes de Europa y Estados Unidos en los que se han caracterizado por una proliferación de estudios, sin embargo, en la región de América Latina no ha ocurrido lo mismo, uno de los trabajos más relevantes en cuanto a aportaciones conceptuales ha sido el de Aguilar (2006), el cual hace alusión a que es un concepto pos crisis desarrollado en el mundo en la década de los 80's y lo entiende como dirección de la sociedad, a partir de su participación en los problemas colectivos que antes eran exclusivos del gobierno.

Por lo tanto, el concepto de gobernanza va enfatizar en la influencia que tienen aquellos actores que no son considerados gubernamentales pudiendo ser del sector empresarial o social en la definición de problemas públicos (Aguilar, 2006:84). En consecuencia, Aguilar (2006) concluye que es un problema de gobierno y de administración pública, en el que el primero, reconoce que necesita de otros actores no gubernamentales para resolver problemas.

Otro trabajo, también realizado en México ha sido el de Porras (2007), quien ha definido a la gobernanza como un concepto paraguas y para su análisis plantea cuatro grandes bloques para analizar la gobernanza: como sinónimo de orden sociopolítico; orden sociopolítico cualitativamente diferente; diferencia entre gobierno y gobernanza es el grado

y no de cualidad; y diferencias entre los contextos locales y regionales. El autor hace alusión también a que el gobierno para organizar a la sociedad debe potencializar el proceso de política pública a través de la toma de decisiones, es aquí donde se puede organizar a la sociedad y estas decisiones dejan de ser exclusivas de la sociedad para pasar a ser redes horizontales.

Por su parte, Bassols (2011), hace un análisis entre gobernanza y poder, considera que la gobernanza “es una técnica de poder que implica afectar y ser afectado” (Bassols, 2011:16). Bajo ese argumento, “la gobernanza es una ventana desde la cual puede observarse el ejercicio de una microfísica del poder” (Bassols, 2011:16). En este argumento, hay que reconocer que en gobernanza se construyen relaciones por lo que el poder está inmerso y es inevitable, lo interesante es comprender cómo se desarrolla.

A la luz de ese recorrido presentado del estado del arte en su acepción teórico - analítica, a continuación se presentan los principales estudios empíricos realizados en América Latina en torno a la gobernanza.

En México, se destacan los trabajos de Brenner (2011) quien analiza el caso de la Biosfera Mariposa Monarca en México, encontró que a pesar de que existe participación de diferentes grupos del gobierno, ONG's y comunidades sigue siendo una acción exclusiva del gobierno, debido a los intereses diferenciados no se ha logrado una gobernanza efectiva para la conservación de Área Natural Protegida analizada, sino todo lo contrario, resulta cuestionable. Por lo que la participación de actores no gubernamentales tan sólo sirve como referencia para lograr la legitimidad.

Por su parte, Guarneros (2011) hace una comparación en los contextos urbanos de México y Polonia, bajo un análisis de espacio local (gobernanza local) considera que la

cuestión de las prácticas culturales, tales como el corporativismo y elitismo que caracterizaron los sistemas políticos tanto en México como en Polonia influyen en la gobernanza local.

De lo anterior, concluye que tanto en México como en Polonia persisten características de un sistema jerárquico y una segmentación en relación a la participación ciudadana, dando paso a una élite política local. Así mismo, arguye a favor de la postura de Davies (2011), explicando que la hegemonía no sólo predomina por prácticas autoritarias, sino por el dinamismo institucional, la implantación de elites dentro de procesos culturales más amplios y el cambio de valores del neoliberalismo.

Mendoza (2011:209), por su parte, argumenta que “las políticas públicas que han estado orientadas a fomentar una gobernanza no han implicado un avance sustancial en la acción política de los migrantes”. Presenta un análisis tanto en países emisores como receptores, en este último, hace una crítica de cómo los Estados receptores han limitado la participación en la acción política a diferencia de los países emisores en los cuales se ha encontrado que los migrantes prestan apoyo a la gobernabilidad en la resolución de problemas públicos, sin que esto conduzca necesariamente al buen gobierno que promueve la gobernanza.

Por otra parte, en Argentina, Pérez (2011) analiza el área metropolitana de Buenos Aires, quien señala que la configuración de gobierno compartido no se cumple, por el contrario, hay un predominio del gobierno federal, en el que se muestran rasgos de centralización y un control de recursos principalmente financieros y de toma de decisiones, lo cual indica que este análisis podría retomar algunos rasgos distintivos de la postura de Davies (2011) de gobernanza como hegemonía.

En Colombia, Ramírez y Tabares (2011) hace un análisis en el espacio local de los concejales de Medellín a partir de las relaciones entre actores gubernamentales y privados, se realiza un análisis de tipo cualitativo en el que se concluye que la gobernanza en este espacio se ha visto influenciada por las condiciones sociopolíticas, pero también por las motivaciones de los actores.

Conviene subrayar que los trabajos asociados a la gobernanza en espacios naturales de playa, los estudios han sido escasos. Por ejemplo, en Estados Unidos Ariza, Lindeman, Mozumder y Suman (2014), realizaron un trabajo cuantitativo el cual consistió en un análisis de la gobernanza y la percepción de los *stakeholders* respecto a la gestión de las playas de Florida, Estados Unidos.

Los resultados de dicha investigación mostraron que los *stakeholders* valoraron satisfactoriamente aspectos de gestión en la playa tales como medidas para adaptarse a tormentas y huracanes, por el contrario, mostraron insatisfacción en aspectos de gestión relacionados a los procesos políticos, la representación misma de los *stakeholders* y la planeación reactiva. Así mismo, expresaron la necesidad una equidad en la participación política, planeación a largo plazo y evaluar de forma independiente los impactos ambientales.

En España, Vallejo, Farinos y Garriga (2012), hicieron un estudio comparativo entre el Consorcio de “Els Colls i Miralpeix-Costes del Garraf” en Barcelona, España y el condado de Augusta Margaret River en Australia, aplicando la metodología conceptual que permite analizar el trinomio gobierno-mercado-sociedad civil. Los resultados mostraron que ambas regiones poseen problemas asociados al turismo y crecimiento urbano descontrolado. En España, se ha creado una figura denominada el Consorcio y en Australia,

El Consejo del Condado o *The Council*, los autores encontraron que en ambos casos hay voluntad política y sentido de pertenencia.

Respecto a la participación social, en Australia las relaciones conformadas entre los tres componentes mencionados responden más a un modelo de metagobernanza con carácter más democrático entre Estado, sociedad y mercado, mientras que en España representa un ejemplo de desequilibrio de metagobernanza a favor del mercado que influye en el comportamiento de la sociedad para hacerse más activa.

En América Latina, Marchese, Polette y Conde (2013) realizaron un estudio en Montevideo, Uruguay, con el fin de analizar el Sistema de Gestión Ambiental de Playas en relación al modelo de gobernanza, los resultados mostraron que dicho modelo se caracterizaba por ser *top down* ocasionando una concentración de actores del sector gubernamental local principalmente y una baja participación social.

Esos mismos autores (Marchese, Polette y Conde, 2013), realizaron otro estudio en el que se hace un análisis comparativo entre Montevideo, Uruguay y Balneário Camboriú SC en Brasil con la finalidad de explorar la gobernanza a partir de la gestión de las playas. Los resultados mostraron que el andamiaje institucional es direccionado por el gobierno departamental en Uruguay y en Brasil por el gobierno municipal; y hay una débil presencia de *stakeholder* en ambos casos. No obstante, Uruguay presentó mayor potencial para desarrollar una gobernanza.

En específico, en México, los estudios de gobernanza en la playa son aún más escasos, han sido orientados a la interrelación entre la playa y la costa, como elementos que no pueden estudiarse por separado. Por lo tanto, su análisis ha estado más asociado a partir de la visión de la gestión estratégica y de forma muy particular, enfocado al estudio los

municipios costeros y la integración del Programa Playas Limpias (Ramos y Villalobos, 2013; Sosa, 2013; Mendoza, 2013 y 2012).

En particular, los trabajos de Mendoza (2013 y 2012), han estado directamente enfocados al análisis comparativo del Programa Playas Limpias en los municipios de Tijuana, Baja California y Huatulco, Oaxaca, haciendo el análisis desde un enfoque de política pública y gestión estratégica en el que concluye que el Comité de Playas Limpias de Tijuana no posee los elementos de gestión integral para el desarrollo de una Gestión Integral de Zonas Costeras a diferencia del Comité de Huatulco, Oaxaca.

En relación al Programa Playas Limpias y su análisis desde el enfoque de la gobernanza se encontró el trabajo de Hernández y Escobar (2013), quienes analizaron a la gobernanza a partir de la experiencia del Comité de Playas Limpias (CPL) de Santa María, Huatulco en Oaxaca, a partir del análisis de la gestión estratégica en un contexto de gobernanza local.

Los resultados mostraron que es un caso de éxito, cuyo papel del gobierno local ha sido relevante para impulsar el programa a través de la construcción de una agenda estratégica que considera aspectos como el liderazgo, la planeación, coordinación, entre otros, y al mismo tiempo promueve el desarrollo local, con la participación de los tres niveles de gobierno y el sector social (sociedad civil y academia). Asimismo, es un CPL consolidado, creando sinergias entre los actores participantes, con capacidad de gestión de forma transversal y con resultados. La participación social, también ha sido relevante para la construcción de una identidad social y de memoria colectiva.

Como se ha mostrado la gobernanza ha tenido una diversidad de usos a partir de diferentes autores quienes lo han abordado desde el plano conceptual y empírico, conviene

subrayar que este enfoque ha sido tan recurrente y ha sido empleado a partir de otras teorías en el siguiente apartado se explicará su interrelación.

### **2.2.2. Gobernanza a partir de otras teorías**

En este apartado se examinará brevemente cómo el concepto de gobernanza ha tenido influencia en diversas teorías y metodologías tales como las redes de política, la teoría institucional, la teoría interpretativa, entre otras, que han mostrado su atención hacia el análisis de la gobernanza y los elementos que la conforman.

En primer lugar, *la teoría de redes de política*, ha sido abordada en los estudios de gobernanza, sobre todo para hacer más operativo el concepto empleando la noción de *governance networks*. En particular, Enroth (2011) considera que la gobernanza envuelve una pluralidad de actores interactuando en redes, pero como se ha mencionado su principal exponente ha sido Rhodes (1996).

Desde la perspectiva del NI se destaca el trabajo de Dowding (2011), quien ha analizado a partir de la perspectiva de elección racional, asume que los individuos pueden ordenar sus preferencias con base en la relación, es decir, que prefiera una alternativa o la otra o que sea indiferente entre ellas bajo una estructura formal, sobre todo cuando hablamos de fallas en el gobierno o formas superiores de gobernanza.

En tanto, Peters (2011), enfoca su análisis a partir de tres escuelas del NIE, el NI normativo, el NI de elección racional y el Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH), bajo estas vertientes se analiza la cuestión de la red en la que se reconoce que hay una estructura que la sustenta, por lo tanto, el concepto de institución constituye una variable dependiente o independiente para el análisis de la gobernanza.

Mientras que la *teoría interpretativa* (Bevir, 2011) reconoce las aportaciones del NI, pero se diferencia de ésta centrandó su análisis en las acciones, considera que los actos están en relación a las creencias, por lo tanto, gobernanza son prácticas que emergen y se desarrollan en un sistema de competencia y creencias de los diferentes actores que participan.

En cuanto a la *teoría organizacional* (Christensen y Tschirhart, 2011) entienden que en la práctica de la gobernanza influyen aspectos implícitos sobre el determinismo ambiental, organizacional y la conducta voluntarista. Refieren también que la organización es auto dirigida por agentes se interrelacionan entre sí generando formas asociadas a la gobernanza.

En ese sentido, se proponen cuatro categorías de organización: el micronivel, que se refiere a una organización individual; el macronivel, que puede ser aplicable a poblaciones, organizaciones o comunidades; voluntarismo asociado a elecciones estratégicas; y la determinista, que está más asociada a un sistema estructurado (Christensen y Tschirhart, 2011). Una vez que se han señalado la influencia de la gobernanza con diferentes teorías a continuación se explicará cómo el concepto de gobernanza se ha aterrizado en la práctica.

### **2.2.3. Gobernanza como práctica**

Este apartado se enfoca en analizar las nuevas reformas del sector público mismas que han dado lugar a nuevos diseños y prácticas en la gobernanza. Por ejemplo, la privatización a través de lo público, o de las asociaciones privadas a las redes de política global (Bevir, 2011). A continuación se resumen una serie de propuestas enfocadas a esas reformas que muchas de ellas surgieron a partir de las reformas de los años de 1980 (*ver tabla 2*).

Tabla 2.

*La gobernanza como práctica*

Nuevas Practicas
Redes, metagobernanza y descentralización (Bevir y Rhodes, 2011)
Redes, mercados, democracia deliberativa y la era digital de la gobernanza (Lynn,Jr., 2011)
Recursos humanos, finanzas, organización, información, rendimientos, estrategias, políticas, y gestión media. Experiencia con gestión de la calidad, evaluación comparativa y reingeniería y gestión de equipos (Cohen y Emicke,2011)
Estructura; cultura organizacional; y arte o salida intencional (Heinrich, 2011:252)
Devolución, presupuesto online, flexibilidades del fin de año (remanentes, los préstamos con interés); libertad para gestionar y responsabilidad por resultados (Cheung, 2011).
Redes locales y redes trasnacionales (Schuppert, 2011)
La exigencias normativas altos niveles de consulta interinstitucional; uso de la ley o instrumentos jurídicamente vinculantes (Smith, 2011)

**Fuente:** Elaboración con base en Bevir, 2011

A raíz de esa serie de reformas antes indicadas, se plantean nuevos patrones de cambio en el estilo de gobierno, lo interesante de tales reformas es que fueron precipitando cambios en la burocracia a través de la asignación de tareas al mercado y a la sociedad que fue incrementando actividades económicas y de esa forma se fueron construyendo redes caracterizadas por una mayor interdependencia con el fin de asegurar una mejor producción y asignación de bienes y servicios públicos.

Aunque la gobernanza ha avanzado para lograr nuevos patrones de cambio a través de la asignación de tareas al mercado y a la sociedad, aún quedan grandes pendientes, por lo que hoy la gobernanza enfrenta una serie de dilemas tales como una mejor representación de los actores no gubernamentales, el liderazgo, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros, y a continuación se explican.

#### 2.2.4. Gobernanza como dilema

La gobernanza hoy se enfrenta a una dinámica cambiante en la que se observa una interacción entre la teoría y la práctica la cual ha crecido rápidamente estableciendo desafíos que indican adoptar nuevas acciones en un intento de direccionar el mundo, por lo que esos cambios siempre requieren repensar las teorías y creencias para darle sentido a este nuevo mundo (Bevir, 2011).

Por lo tanto, el reto de la gobernanza es preguntarse qué tanto las personas y el Estado actúan, y que tan efectivo lo hacen (Bevir, 2011). A continuación se presenta una síntesis de los dilemas que enfrenta la gobernanza a partir de diferentes teorías y prácticas que se vienen desarrollando (ver *tabla 3*).

Tabla 3.

*Dilemas de la gobernanza*

<b>Retos para la gobernanza</b>
Transparencia y rendición de cuentas (Considine y Afzal, 2011).
Inadecuado entrenamiento en las esenciales habilidades de negociación, colaboración y disputa en la resolución conjunta que presenta obstáculos; hace falta sistemas de investigación con respecto al diseño institucional y los impactos; adoptar el lenguaje y la retórica de la gobernanza colaborativa y no de la realidad (Bingham, 2011).
Las formas de participación que están dirigidas a generar democracia corren el riesgo de ser no representativas al ser capturadas por élites (McLavery, 2011)
Generar nuevos modelos de conocimiento para crear líderes
Ahondar en el conocimiento de qué tanto la red de gestión conoce las barreras sobre los pasos entre una red de acuerdo y una acción política (Mc Guire, 2011)
Inclusión social es relativamente nueva y la propuesta de comunidad debe reconsiderar el balance de derechos y responsabilidades entre gobiernos, comunidades e individuos (Koikkalainen, 2011)

**Fuente:** Elaboración con base en Bevir, 2011

De lo anterior se derivan reglas, competencias, responsabilidades y representaciones lo cual establece procesos de legitimidad, debido a que vincula instituciones de gobierno y ciudadanía. No obstante, las formas tradicionales de legitimidad requieren evolucionar y entre los dilemas que enfrenta la gobernanza tiene que ver con la rendición de cuentas, la participación y legitimidad, el liderazgo, una mayor inclusión social, entre otras.

A partir de esta primera aproximación del estado del arte respecto a la concepción de diversos autores, teorías interrelacionadas, enfoques, prácticas y dilemas que se plantean, se puede señalar que el concepto de gobernanza no ha llegado a un consenso, sin embargo, representa un potencial para su análisis en la teoría y en la práctica.

En ese sentido, también ha quedado claro que la integración de otras teorías para el análisis de la gobernanza resulta de gran utilidad, por ejemplo, el enfoque del NI contribuye a explicar cómo el factor institucional influye en la conformación de los procesos de gobernanza. En el siguiente apartado, se explicará la contribución del NI y su integración a la gobernanza, con el fin de que ayude a un mejor entendimiento de cómo se conforman los procesos de gobernanza.

### **2.3. Diferentes perspectivas del Nuevo Institucionalismo**

El NI es una corriente teórica que cobra relevancia principalmente en la Ciencia Política a partir de los años de 1970, aunque también ha sido abordado por diversas disciplinas como la economía, política públicas, historia, sociología, entre otras. No obstante, no hay una unificación para su análisis, y en ese sentido, han florecido escuelas de pensamiento enfocadas al análisis de instituciones pero no han logrado unificarse.

La proliferación de estas escuelas, surgen como reacción al *behaviorismo* “todos estos enfoques se desarrollaron como reacción a las perspectivas *behavioristas*-que influyeron durante los decenios de 1960 y 1970- y buscaron elucidar el papel que desempeñaban las instituciones en la determinación de los resultados sociales y políticos” (Hall y Taylor, 1999:2-3). Esta preocupación o cambio de paradigma en la misma se vio reflejada en el texto de March y Olsen (1997) a partir de éste se le ha denominado neoinstitucionalismo.

Entre las características básicas de las NI consideradas como denominador son las siguientes:

Los individuos o grupos actuarán bajo un contexto constreñido; dichos constreñimientos se van a referir a las instituciones que pueden ser creadas o recreadas; lo anterior, puede resultar benéfico pues servirán como alicientes para lograr sus objetivos como grupo; lo interesante es que esas restricciones pueden moldear los comportamientos de los actores influyendo en sus deseos y preferencias; no obstante, ese proceso de constreñimiento se explica por acciones pasadas; de forma paradójica, esos constreñimientos van a generar relaciones de poder el cual puede servir como recurso; en conjunto, todos estos elementos conducen la vida social (Goodin, 1996).

Se ha señalado que el NI emerge en una variedad de formas y predominio de escuelas. Con el fin de conformar un mejor análisis de las instituciones y la gobernanza, se ha realizado una revisión de las diferentes perspectivas del NI, debido a la pluralidad de enfoques que lo integran como un programa de investigación se presenta una visión general en el que se especifican los principales elementos que explican el concepto de institución.

Aunque han sido tres escuelas del NI que han predominado siendo el Nuevo Institucionalismo Histórico (NIS), el Nuevo Institucionalismo de Elección Racional (NIER) y el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS), en los últimos decenios también ha hecho su aparición la escuela del NIE. A continuación, en la siguiente tabla (*ver tabla 4*), se hace una síntesis que considera los principales elementos distintivos que explican las posturas de las diferentes escuelas.

Tabla 4.  
*Diferentes escuelas del NI*

<b>Escuelas del Nuevo Institucionalismo</b>	<b>Concepto de institución</b>	<b>Elementos explicativos</b>
<b>Histórico</b>	Procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales o informales imbuidas en la estructura organizacional de la organización política o la economía política	Relación entre instituciones y comportamiento individual; asimetrías de poder asociadas con la operación y desarrollo de las instituciones; hincapié en la trayectoria de la dependencia y consecuencias no intencionadas; integra análisis institucional con otros factores como las ideas
<b>Elección Racional</b>	Analiza a las instituciones como un sistema de gobernanza o de reglas, ellos representan la construcción de edificios establecidos por individuos que buscan promover o proteger sus intereses	Los actores relevantes poseen un conjunto fijo de preferencias o gustos; el dilema de la acción colectiva, donde existe probabilidad que se produzca un resultado colectivamente sub óptimo; cálculos estratégicos afectados por las expectativas del actor.
<b>Sociológico</b>	No sólo incluyen reglas, procedimientos o normas sino los sistemas de símbolos, guiones cognitivos y modelos morales que proporcionan los marcos de significado para guiar las acciones humanas	Rompe con la división conceptual entre instituciones y cultura; dimensión cognitiva del impacto institucional; relaciones entre instituciones y acción individual
<b>Económico</b>	Son las reglas del juego ideadas por humanos	Análisis de los agentes en el mercado Hace una distinción entre organización e institución Los costos de transacción son un elemento definitorio El cambio institucional también ayuda a explicar el proceso de institucionalización

<b>Normativo</b>	Es una interrelación de reglas, valores y rutinas	Se asemeja al NIS porque considera la parte cultural, pero se diferencia porque enfatizan en el origen organizacional de las normas. La lógica de lo apropiado es su principal componente.
------------------	---	--

---

**Fuente:** Elaboración con base en Hall y Taylor (1996), Peters (1999), North (1993), March y Olsen (1989).

De lo anterior, se puede decir que aun cuando hay diferentes concepciones para el análisis de las instituciones, cada escuela ha aportado elementos significativos para su entendimiento. Sin embargo, cada una posee puntos a favor pero también limitantes, por ejemplo, el Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH) hace una especie de asociación entre instituciones y organizaciones, enfatiza las asimetrías de poder y en la trayectoria de la dependencia o *path dependence* (Hall y Taylor, 1996). Además, la dimensión temporal es una característica distintiva, es decir, cómo el pasado influye en el presente.

En tanto, la escuela del Nuevo Institucionalismo de Elección Racional (NIER) los cálculos estratégicos son una condicionante, los individuos buscaran maximizar su utilidad. Así mismo, reconoce la importancia de las instituciones para “[...] los individuos pueden darse cuenta de que los objetivos pueden lograrse más eficazmente a través de la acción institucional, y encontrar que su comportamiento es moldeado por las instituciones” (Peters, 1999:44).

De esa forma, se analiza cómo los individuos racionalmente eligen estar constreñidos por las instituciones, “así, en este punto de vista, los individuos racionalmente eligen estar en la misma medida constreñidos por su pertenencia a las instituciones, ya sea que la afiliación sea voluntaria o no” (Peters, 1999:44). Así, al estar constreñidos en un marco institucional se disminuye la incertidumbre, pero al mismo tiempo estos individuos

participantes van a ser capaces de influir e imponer su voluntad con el fin de que estarán en mejores condiciones y en ese proceso podría darse una acción colectiva.

Por su parte el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS), da un giro, rompe con la relación conceptual entre instituciones y cultura, de ahí que en su análisis considere elementos como los sistemas de símbolos, guiones cognitivos y modelos morales. De esa forma, se concibe a las instituciones como construcciones sociales, las cuales moldean el comportamiento de los actores.

Mientras que el NIE, va a llegar a realizar una definición más amplia del concepto de institución a raíz de las aportaciones de North, se entiende como reglas del juego y estas pueden ser formales e informales, de igual modo, va a hacer una distinción entre organización e institución, aunque esta corriente analiza los costes de transacción lo hace tanto en el mercado como en el Estado, y esto da elementos para explicar cómo las instituciones restringen los comportamientos de los actores proporcionando una estructura de incentivos y castigos.

Por su parte el Nuevo Institucionalismo Normativo (NIN), va aportar al análisis del concepto de institución el origen organizacional de las normas en el que va existir una interrelación entre individuo, organización e institución que se va conformar a través de un proceso de socialización en el cual la LI va a jugar un rol importante para restringir y/o direccionar los cursos de acción. En el siguiente apartado, se describe a detalle la aproximación del enfoque del NIS y el NIE, mismos que ayudaran a explicar el papel de las instituciones en la gobernanza.

### **2.3.1. Entre el NIE y el NIN en la comprensión de las instituciones en un contexto de gobernanza**

Debido a que el NI está conformado como un programa de investigación en el que no hay una homogeneidad del concepto de institución, entre las diferentes corrientes que lo conforman, existen puntos de encuentro, por ejemplo, para su abordaje se parte de la institución y no de los individuos, o la explicación de que la estructura institucional es una condicionante para explicar ciertos comportamientos de los actores. No obstante, también hay puntos divergentes por ejemplo, la definición del concepto ya sea enfocado hacia las reglas formales e informales o una combinación de las mismas, o bien, la explicación de las preferencias. A partir de esta explicación se consideró óptimo las perspectivas del NIE y el NIN, la razón de su inclusión es porque siendo el NI un programa de investigación requiere de una combinación de argumentos.

El presente trabajo, considera la perspectiva del NIE con el fin de explicar cómo las instituciones interactúan en un proceso de gobernanza y restringen los comportamientos de los actores bajo una lógica de racionalidad, en la cual los actores son egoístas pero deciden cooperar para alcanzar los objetivos por miedo a la sanción o bien por recibir algún tipo de incentivo. Así mismo, para complementar el análisis se apoya del NIN para explicar cómo las normas, entendimientos y rutinas son apropiados por los actores mismos que influyen en su comportamiento.

En específico, el NIE surge a partir del trabajo de Ronald Coase (1937), quien hace énfasis en los costos de transacción; Williamson (1985) con su concepción de jerarquías, mercado y gobernanza en las firmas, definiendo también el oportunismo en un proceso de

interacción. De igual manera, Douglas North (1993), quien es quizá el principal exponente al intentar generar un marco analítico del análisis de la institución.

North, se centra en “un mayor nivel de análisis, que examina el origen del marco cultural, político y legal y sus efectos sobre las formas económicas y procesos” (Scott, 2001:31). Por lo tanto, el cambio institucional es un factor de explicación. Aunque analiza los costos, éstos son tratados como una variable independiente que explican los mecanismos de gestión de los actores (Scott, 2001).

De ese modo, las instituciones establecen una serie de reglas a seguir en un proceso de intercambio entre actores, también vigila que éstas sean respetadas y se cumplan, de esa manera, las instituciones “tal como la definimos aquí constituye el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana” (North, 1993:14).

Bajo la perspectiva de North, los actores poseen información limitada y/o asimétrica, buscan su función de utilidad determinada por el medio, y más que maximizar sus propios beneficios busca su satisfacción. En consecuencia, los costos de transacción y los derechos de propiedad son elementos explicativos que contribuyen a entender porque los individuos en un contexto institucional cooperan.

En particular, los costos de la información va expresar cómo en una negociación el componente costos va adquirir relevancia, en el sentido de que se medir lo que se está intercambiando y de forma paralela el cumplimiento de los acuerdos (North, 1993).

Lo anterior, supone que en ese proceso de negociación se debe exigir el cumplimiento del mismo (North, 1993). Es decir, los actores deben buscar una suma positiva en el que la mayoría sale ganando, no se puede dar por sentado que haya un cumplimiento obligatorio.

Por otra parte, “los derechos son derechos que los individuos se apropian sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen” (North, 1993:51). De esa manera, la apropiación cobra relevancia y se va referir al marco institucional que conlleva a su cumplimiento, en algunos casos a través de prohibiciones en otras a través de la asignación de ciertas funciones y/o acciones (North, 1993:14).

De igual manera, plantea que en un proceso de intercambio, los actores elegirán cooperar para lograr el objetivo que se siga o simplemente cumplir con la función que se le asigne porque no querrán ser castigados, porque lleva implícito un costo. Por lo tanto, cuando las reglas del juego no se cumplen o son violadas es posible establecer algún tipo de castigo, o bien generar un incentivo para que sea posible lograr la cooperación de los actores.

Lo anterior, significa que las instituciones limitan a los actores que participan en el juego, sin embargo, las instituciones no funcionan por sí solas, requieren de organizaciones y de individuos.

En otras palabras, para entender la interrelación entre institución y organización en un cambio institucional, es preciso tener claro que las instituciones son las que crean las oportunidades en una interacción humana, mientras que las organizaciones aprovechan dichas oportunidades y de esa forma se va dando un proceso de evolución y cambio.

Por otra parte el NIN, no consideran a la institución como estructura formal en el sentido estricto, sino como un conjunto de normas, reglas, entendimientos y rutinas (Peters, 1999). De ese modo, el NIN asume que para explicar el comportamiento no sólo se basa en una estructura de reglas, sino también por rutinas que están determinadas por valores, y en ese sentido, los actores van a interpretarlos. Por lo tanto, el comportamiento de los actores

va estar en función de lo que ellos interpreten como apropiado a partir de un proceso de socialización.

Así, el elemento de la lógica de lo apropiado cobra relevancia y se refiere a que en ese transcurso los individuos (actores), siguen las reglas que ellos consideran como apropiadas (Peters, 1999). Conviene subrayar que el NIN no se guía bajo un cálculo racional y egoísta, en cambio el NIE si lo hace a través de unas reglas que considera apropiadas y restrictivas.

Por ejemplo, Peters (1999) hacía referencia a que hay normas como la reciprocidad, honestidad y cooperación que son aprendidos dentro de ese proceso. En gobernanza, estos elementos también son importantes para explicar cómo se da la institucionalización de estas prácticas.

En particular, el NIN ayuda a explicar cómo se da el proceso de aprendizaje y adaptación institucional (Zamudio y Culebro, 2013) en un proceso de toma de decisiones en los Comités analizados, para explicarlo se parte del argumento respecto a que hay ciertas normas que son compartidos entre el grupo de participantes, por ejemplo, la cooperación, de esa manera, los actores participantes considerarán bajo la lógica de lo apropiado que hacerlo es lo más óptimo.

Bajo los argumentos que plantean el NIE y el NIN, el presente trabajo argumenta que estos enfoques representan una herramienta teórica que ayuda a la explicación de fenómenos sociales, enfatizando en el rol de las instituciones en la selección de alternativas y en los comportamientos de los actores en un proceso de toma de decisiones, en el siguiente apartado se explicará la integración del NI y la gobernanza.

### **2.3.2. Instituciones y gobernanza participativa**

En este apartado se pretende realizar una aproximación entre la gobernanza, el NIE y NIN, con el fin de entender cómo se entrelazan estos enfoques para explicar los procesos de toma de decisiones en un contexto de gobernanza considerando las tres dimensiones de análisis: instituciones, actores y procesos.

Se parte de la idea que en el proceso de toma de decisiones las instituciones son las que establecen las reglas del juego en una negociación, de tal forma que mantienen un vínculo con las conductas de los actores entre lo que está permitido o no y genera incentivos y/o sanciones.

De esa manera, el NIE aporta los elementos para entender a la gobernanza, a través de ésta es posible identificar la conducta de los individuos o grupos a través de mecanismos y bajo un sistema de entramado institucional (Valdés, 2008).

De ese modo, la gobernanza, plantea que para abordar la complejidad, diversidad y dinámica de los problemas socio-políticos y oportunidades en un proceso de toma de decisiones se debe partir del entendimiento que ocurren interacciones en diferentes formas y grados de relación. Se ha señalado que cuando se hace referencia a la gobernanza lleva implícito el termino interacciones entre actores, sin embargo, este proceso va estar estructurado por unas reglas del juego (Prats, 2003).

Por lo tanto, si se quiere institucionalizar a la interacción desde la perspectiva del NIE se deberá someter bajos los principios de las reglas formales y bajo el supuesto de que el objetivo último de la organización y de los actores que participan en un proceso de decisión desea obtener su máxima utilidad. En otras palabras, las reglas del juego, son las que van a orientar los intereses de quienes participan en la interacción.

Sin embargo, en ese proceso surge un problema derivado de la acción colectiva: la cooperación. El NIE ha señalado que los actores decidirán cooperar por el costo que representa no hacerlo. De ese modo, para reducir los costos el papel de las instituciones será proporcionando información o bien producir sanciones e incentivos.

Por consiguiente, las restricciones son impuestas por las instituciones, pero a su vez las instituciones son creadas por humanos. Se puede decir que la institución es abstracta mientras que la organización es palpable y está formada por individuos que en este caso los hemos denominado actores.

En otras palabras, la interrogante que surge es ¿cómo las instituciones definen y estructuran las interacciones? En un proceso de toma de decisiones existe negociación entre aquellos que participan; por una parte, existe un entramado institucional que ofrece incentivos y de forma paralela establece sanciones para regular los comportamientos de los actores; y por otra parte, los actores responden con base a unos alicientes y por la cuestión de las sanciones generadas a partir de una cuestión psicológica.

La gobernanza representa la forma en que diversos actores, instituciones y organizaciones llevan a cabo acciones colectivas. Si bien existen objetivos e intereses diversos, el papel de las organizaciones es lograr la cooperación entre actores.

Sin embargo, no siempre se puede lograr la cooperación, existe un entorno externo e interno, en particular, el entorno interno comprende reglas y procesos derivados del entramado institucional que estructuran a la organización. Con la existencia de unas reglas del juego se genera una zona de incertidumbre entre lo que es permitido y no; de esa forma, existen incentivos y sanciones, las cuales van a producir efectos en la interacción.

Ahora con el propósito de explicar cómo el NIN contribuye al entendimiento de la relación instituciones y gobernanza, centra su análisis en los derechos y obligaciones los cuales guardan relación con los valores respecto a lo que es preferido o inaceptable. Argumenta que existe un entramado institucional que rige el funcionamiento de una sociedad determinada y el proceso de institucionalización en organizaciones ocurre a partir de rutinas.

Por lo tanto, en un proceso de toma de decisiones, los actores que participan han recibido e interpretado una serie de reglas y han de elegir entre diferentes opciones aquellas que cumplan sus expectativas y las de la organización. Dentro de ese juego su experiencia en el aprendizaje, así como los fines individuales y colectivos van a ser elementos importantes que le van a permitir tomar la elección sobre lo que considere mejor en ese momento generando de ese modo un proceso de cooperación.

Para entender cómo se logra la cooperación en un contexto de entramado institucional, se retoman algunos argumentos de la perspectiva de Olson (1992), plantea que no es cierto el argumento de que los miembros de un grupo tienen un interés u objetivo común, a menos de que perciban que estarán en mejor situación en caso de que este objetivo se logre, los miembros actuarán con el fin de alcanzarlos porque son egoístas y racionales.

Por lo tanto, cuando las reglas del juego no se cumplen o son violadas es posible establecer algún tipo de castigo, o bien generar un incentivo para que sea posible lograr la cooperación de los actores (1992). Olson (1992), señalaba que el papel de la organización consistía en imponer alguna sanción u ofrecer algún sistema de incentivos para que participen los miembros del grupo y se evite el problema del *free rider*.

Asimismo, hace mención respecto a que los individuos que son egoístas sólo serán capaces de contribuir a una acción colectiva si tienen los incentivos suficientes para hacerlo. Para lo cual, propone un tipo de incentivo selectivo el cual va estimular al individuo a actuar a favor del grupo, este tipo de incentivo puede ser positivo cuando se estimula a través de un aliciente o bien será negativo cuando se impone algún castigo (Olson, 1992).

Pero, también existen los incentivos sociales que tiene que ver con el deseo de lograr prestigio, respeto, amistad y otros objetivos, aunque estos funcionan mejor en los grupos pequeños, razones que explican el por qué un individuo decide cooperar en una acción colectiva (Olson, 1992).

De esa forma, tanto los incentivos como las sanciones, van a influir en la conducta humana, dirigiendo su comportamiento hacia una cooperación, de tal forma, que sus intereses individuales se vean satisfechos en una acción colectiva en la cual se espera que la mayoría salga ganando.

De lo anterior, se deduce que existe relación entre las dimensiones de análisis gobernanza, comportamiento de los actores e instituciones, analizados en este trabajo. Si bien la gobernanza busca legitimar los procesos de decisión en política pública a partir del diálogo y la negociación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, en la práctica estas acciones están estructuradas e institucionalizadas.

En un proceso de toma de decisiones las instituciones están ligadas a la gobernanza, son estas las que establecen las reglas del juego en una negociación, de tal forma que mantienen un vínculo con las conductas de los actores entre lo que está permitido o no y genera incentivos y/o sanciones. Al mismo tiempo que se van generando espacios de

negociación y de interacciones entre los diferentes actores que participan en el proceso de toma de decisiones.

### **Recapitulando**

A partir de la revisión que se ha hecho de los diversos autores, teorías, enfoques, entre otros, se puede indicar que el concepto de gobernanza es polisémico, pero representa un potencial para su análisis en la teoría y en la práctica. Las diferencias entre gobernar y gobernanza va depender de cómo se abordé por el autor, si lo analiza desde una perspectiva de Estado-sociedad, gobierno o red. Lo interesante de la gobernanza es que está transformando las formas tradicionales jerárquicas y centralizadas aunque en algunas regiones esto sigue en proceso. No obstante, la sociedad ha adquirido un papel significativo, generando nuevas formas de relación a las que Kooiman (2000) ha denominado interacciones.

Asimismo, se destacan las reformas en el sector público que deben ser retomadas por la gobernanza con el fin de hacer que el proceso de gobernar sea más efectivo. También, se ha hecho referencia a diversos dilemas que se han desarrollado en torno a la gobernanza, por lo que representa una gran oportunidad para quienes lo analizan desde el ámbito académico, gubernamental, Organismos Internacionales e incluso para la sociedad.

Dentro del análisis de gobernanza se ha destacado su interrelación con otras teorías tales como la del NI, en particular, esta perspectiva teórica que cobra auge a partir de los años de 1970, posee elementos para el análisis de la gobernanza, de ahí la importancia de abordar el concepto de institución a partir del NIE y el NIN, a partir de este concepto se va analizar la estructura en una red de gobernanza, por lo tanto, el NIE da elementos

explicativos para entender las restricciones que imponen estas a los actores en un proceso de gobernanza, en el siguiente capítulo se explica el marco conceptual que servirá como referencia para explicar los datos empíricos.

## **Capítulo 3. Marco conceptual. Instituciones, actores y procesos en la conformación de la gobernanza.**

### **3.1. Introducción**

El presente capítulo, presenta un marco analítico que permita esclarecer el análisis de la gobernanza a partir de los procesos de toma de decisiones en los estudios de caso seleccionados. Se parte del argumento que en gobernanza se desarrollan acciones colectivas en las que se toman decisiones y en ese proceso, confluyen fuerzas entre actores e instituciones mismos que van generando relaciones.

Un punto de partida, es que los actores que participan conforman una red que es estructurada por las instituciones las cuales restringen sus preferencias y motivaciones. De tal forma, que el enfoque del NIE y NIN proporciona elementos para explicar cómo influyen las instituciones en los procesos de toma de decisiones, así como la influencia en los comportamientos de los actores y en la configuración de la red.

Mientras que el enfoque de gobernanza ayuda a explicar que ante la diversidad, complejidad y dinamismo (Kooiman, 1993) de los problemas se van conformando relaciones entre Estado y sociedad a través de mecanismos de integración y cooperación en un proceso de toma de decisiones, en la cual, la gobernanza se convierte en el objeto de análisis e integra a los actores e instituciones.

De ese modo, la estructura del presente trabajo contempla cuatro apartados: En el primero, se delimita el concepto de institución y de actor; en el segundo, se describe el proceso de toma de decisiones y se explica el modelo *Garbage Can Model* (GCM en adelante) o modelo bote de basura; en el tercero, se delimita el análisis de la gobernanza local, a partir de la explicación de las características internas de la red, y en el cuarto, se

presenta una interrelación entre conceptos como marco analítico, finalmente, una breve conclusión.

### **3.2. El concepto de institución**

El concepto de institución ha cobrado relevancia en las últimas décadas y se ha ido adaptando para explicar fenómenos sociales, políticos y económicos que se han venido desarrollando en el mundo actual. Su relevancia se explica porque se convierten en una estructura que da forma a la vida social, esto “implica reconocer que buena parte de las interacciones y actividades humanas están estructuradas en términos de reglas implícitas y explícitas” (Hodgson, 1996:3).

El concepto que se considera para este trabajo es el que ha sido expuesto por North (1993), quien define: “Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1993:13), pudiendo clasificarse en formales o informales.

Las reglas informales son aquellas que también suceden en la interacción diaria, pero son subjetivas, y tiene que ver con códigos de conducta, comportamientos, entre otros (North). Sin embargo, estas reglas son también resultado de una transmisión social y cultural, es decir, la forma en que la vamos apropiando como resultado de nuestras interacciones humanas.

En contraste, “las reglas formales incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas y contratos. La jerarquía de tales reglas, desde constituciones, estatutos y leyes comunes, hasta disposiciones especiales, y finalmente a contactos individuales, define

limitaciones que pueden fluctuar reglas generales a especificaciones particulares” (North, 1993:67).

Un punto importante en el marco analítico de North, es que hace una distinción entre institución y organización, ésta última “son grupos de individuos enlazados por alguna identidad en común hacia ciertos objetivos” (North, 1993:15). Sin embargo, son las instituciones las que establecen las reglas y crean oportunidades, mientras que las organizaciones son las que van dando forma a la interacción.

En ese sentido, instituciones y gobernanza son conceptos interrelacionados, a partir de la perspectiva del NIE, se explicará cómo se conforman las relaciones en los procesos de toma de decisión bajo el argumento de las transacciones políticas, así como la integración de las instituciones en un contexto de gobernanza que se caracteriza por unos ciertos derechos políticos que pueden ser incompletos, acuerdos que pueden lograrse a través del consenso, información incompleta y los costes de transacción.

A partir de la perspectiva del NIE, Arias y Caballero, consideran cinco aspectos importantes que resumen los postulados de North y que son aplicables a la política y que sirven de referencia para explicar el análisis de la gobernanza de este trabajo:

El primero, tiene que ver con el contrato, es decir, todo tipo de relación política implica un contrato, por ejemplo, el voto; las instituciones van a ser fundamentales, son las que establecerán las reglas del juego, de tal modo que se apoyarán de los incentivos; asimismo, existe una relación entre resultados e instituciones explicado a partir de estructuras de gobernanza; de tal modo que el buen diseño de una estructura institucional es importante en una transacción política, puesto que los costes son mayores en relación a una

transacción económica; así mismo, un buen diseño conduce a un buen capital reputacional (Arias y Caballero, 2006).

De lo anterior, se entiende que en un proceso de gobernanza la función principal de las reglas formales es facilitar el intercambio que para fines de este trabajo se refiere a un intercambio político, así como la estructura misma de la interacción, sin embargo, en esa estructura existen actores que poseen recursos e intereses y que negocian a través de un proceso de toma de decisiones para la realización del objetivo colectivo, de ahí que instituciones, actores y gobernanza sean conceptos interrelacionados.

### **3.2.1. El concepto de actor desde la perspectiva institucional**

En este apartado, el análisis gira en torno a la caracterización de los actores; el uso analítico del concepto de actor permitirá explicar el rol de éstos en relación a la gobernanza. El marco de referencia del concepto de actor abarca diferentes estudios realizados por Giddens (1979) a través de su teoría de la estructuración; Hindens (1986) con su contribución de actuación y Scharpf (1997) quien analiza las condiciones cognitivas del actor.

Mientras que Sibeon (2003) aporta elementos conceptuales que analiza al actor desde una perspectiva de agencia, estructura y cambio social. Por su parte, Crozier y Friedberg (1990), analizan el concepto de actor en un sistema y se centran en la acción organizada de los hombres.

Bajo este orden de ideas, el actor colectivo implica un cierto grado de integración debido a que posee, intereses, percepciones, creencias, cuya actuación está dirigida hacia un objetivo común. En este trabajo se considera el concepto de actor que deriva del NI.

A partir de 1970, se empezó a desarrollar esta corriente del NI, la cual se va caracterizar por dar un giro, en el que el elemento sociedad va a ser relevante pues se encuentra constituida por actores. “El concepto clave en el nuevo sistema fue la noción de actor-indistintamente individuos, estados nacionales y organizaciones creadas por personas y estados-” (Meyer, 2007, párr.10).

En consecuencia, ha habido un consenso en el NI de que estos poseen tres características, son interesados, poseen intenciones y son con frecuencia racionales (Meyer, 2007). Por consiguiente, esta perspectiva de actor se articula a los fines que busca el trabajo de investigación, en el que se aborda un tema de red de gobernanza conformado por actores públicos y privados que se caracterizan por poseer recursos, intereses y un cierto grado de racionalidad limitada y que participan a través de un proceso de toma de decisiones para la resolución de problemas sociopolíticos.

Así mismo, en ese proceso, las instituciones afectan los comportamientos de los actores, desde la versión del NIE se supondría que las instituciones restringen los comportamientos, por lo tanto, estaríamos refiriendo a un actor, estructurado, interesado, intencionado y racionalmente limitado.

Sin embargo, no siempre se puede explicar el comportamiento de los actores desde una perspectiva de mercado y racionalidad como lo establece el NIE. Existe otro concepto que ayuda a explicar cómo las instituciones influyen en los comportamientos de los actores y se denomina lógicas institucionales está inmerso en la perspectiva del NIN y a continuación se explica.

### 3.2.2. Lógicas institucionales

En este apartado se analiza el concepto de lógicas institucionales (LI) con el fin de explicar cómo éstas pueden ser factores que influyen en los actores participantes en un proceso de toma de decisiones. Dicho concepto permite entender cómo se da un proceso de colaboración entre actores, aun cuando existen recursos e intereses diferenciados en ciertos momentos o situaciones entienden que cooperar desde un punto de vista racional con sus oponentes puede resultar positivo. Es decir, aunque existan lógicas rivales se puede trabajar juntos, cada uno manteniendo su propia interdependencia, pero también se pueden dar escenarios en los que el contexto se puede convertir en una lógica para tomar decisiones respecto a ciertas acciones.

La LI es un concepto que se ha vuelto de moda y ha adquirido relevancia en la medida que ayuda a explicar las conexiones que se construyen dentro de un marco organizacional creando un propósito común (Reay y Hinnig, 2009). Mientras que para Friedland y Alford (1991), se refieren a prácticas materiales y construcciones simbólicas. Thorton y Ocasio (1999), presentan un concepto más amplio en el que las LI son analizadas en un campo social bajo un espacio y tiempo y es la postura que se asume en este trabajo como se indica a continuación.

“Definimos las lógicas institucionales como un patrón histórico socialmente construido de prácticas materiales, suposiciones, valores, creencias y reglas mediante las cuales los individuos producen y reproducen su subsistencia material, organizan tiempo y espacio, y dan sentido a su realidad social” (Thorton y Ocasio, 1999: 804). Bajo esta perspectiva, el concepto de las LI ayudan a explicar un proceso de gobernanza debido a que se puede analizar las relaciones entre individuos, organizaciones y sociedad inmersos en un

sistema institucional conformado por estructuras, practicas, símbolos, que impactan en esa interrelación y van orientando o restringiendo las formas de actuar dentro de un marco de gobernanza (ver figura 5).

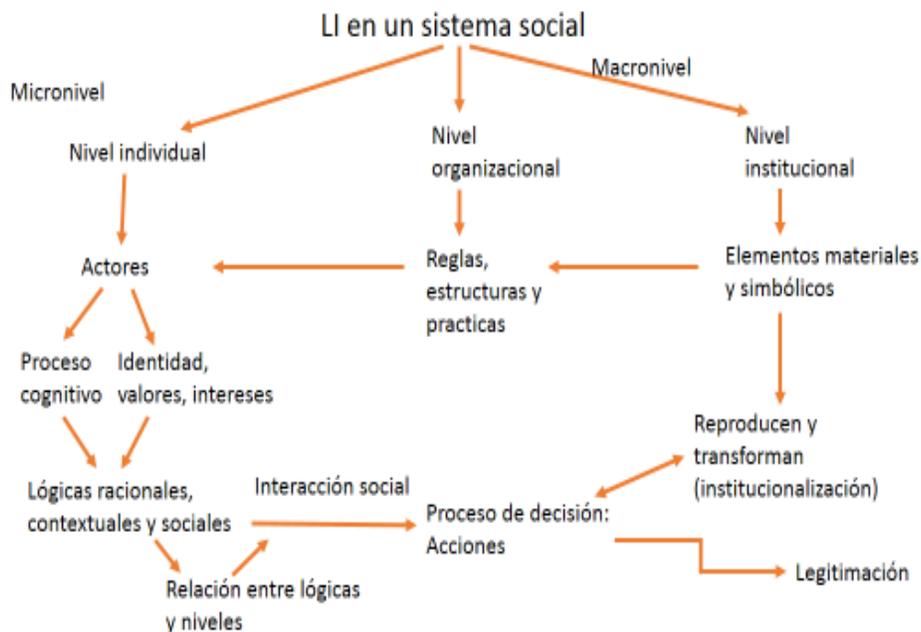


Figura 5. La perspectiva de las LI en el análisis de la gobernanza. **Fuente:** Elaboración propia.

De acuerdo con la figura 5, se parte del argumento de Thorton y Alford (2012), que para entender la acción de las LI en un sistema social se deben considerar los niveles institucional, organizacional e individual, debido a que existe una interrelación entre ellos y cada uno posee prácticas, formas institucionales y comportamientos

Thorton y Alford (2012), también explican que existen supuestos a nivel macro y micro, el primero se refiere a cómo las LI están disponibles y accesibles para los individuos y organizaciones y cómo las instituciones regulan a las organizaciones, por lo tanto, se centra en el campo organizacional en cómo las reglas son interrelacionadas en las

estructuras y prácticas organizacionales. Mientras que el micronivel se refiere a cómo son asimiladas y legitimadas las reglas formales e informales, tiene que ver más con un proceso cognitivo. Lo interesante es que confluyen los tres niveles: institucional, organizacional e individual y los macro y micro supuestos generándose una interacción.

De ese modo, las lógicas institucionales ayudan a entender cómo en un proceso de toma de decisiones condicionan y/o restringen los comportamientos de los actores y al mismo tiempo pueden motivar su acción, es decir, sobre qué acciones o prácticas se deben adoptar. En ese sentido, se entiende que “las lógicas institucionales son principios organizacionales que dan forma al comportamiento de un campo de participantes. Porque éstas se refieren a un sistema de creencias y prácticas asociadas, que definen el contenido y significado de las instituciones” (Reay y Hinnig, 2009: 631).

No obstante, los actores (individuales y colectivos), poseen un proceso cognitivo en el que influyen diversos elementos tales como la identidad, valores e intereses, entre otros y en ese sentido, va definiendo por qué en ciertos momentos deciden cooperar o no en un proceso de decisión, de ese modo las LI pueden desaparecer, reproducir y/o transformarse, cuando esto sucede las organizaciones obtienen cierto grado de legitimidad.

Si bien pueden coexistir diferentes lógicas en un sistema social específico, para fines del trabajo de investigación se identificaron dos tipos de lógicas: la racional y la contextual. A continuación se resumen (*ver tabla 5*).

Tabla 5.

*Tipología de lógicas institucionales en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, B.C.*

<b>Lógica racional</b>	<b>Lógica contextual</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La noción de racionalidad ayuda a explicar cómo el individuo a partir de un proceso mental puede elegir entre diferentes alternativas la opción que mejor convenga y encuentra relación con valores y comportamientos (Simon, 1988).</li> <li>- El papel de los valores tiene que ver con aquello que mueve a los individuos para seguir ciertas pautas de comportamiento, por ejemplo, sus deseos o preferencias.</li> <li>- La cuestión de racionalidad, va influir en la conformación de lógicas institucionales, se parte de la idea de que las organizaciones públicas tienen unos objetivos establecidos que han de alcanzarse.</li> <li>- Lo anterior, implica que un individuo o grupo de individuos han de someterse a la selección de cursos de acción partiendo desde un principio de racionalidad para alcanzar esas metas (objetivos) para lo cual habrá de elegir los medios que le permita alcanzarlas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El contexto es un elemento que permite clarificar cómo éste importa en el proceso de toma de decisión con el fin de orientar las políticas o decisiones a la realidad.</li> <li>- “Por contexto se entiende las circunstancias, medio ambiente, antecedentes o configuración que puede afectar, restringir, especificar o clarificar el significado de un evento” (Chistensen y Laegreid, 2013:132).</li> <li>- De acuerdo con Kraft y Furlong (2012), existen cinco tipos de contextos: social, económico, gubernamental, político y cultural.</li> <li>- Por lo tanto, el contexto en los CPL analizados son vistos como un hecho negativo que afecta y que da paso a un problema público, a su vez éste va conformando una lógica institucional en la medida en que los hacedores de política perciban y actúen sobre determinado problema (Kraft y Furlong, 2012).</li> </ul>

---

**Fuente:** Elaboración propia con base en Chistensen y Laegreid, 2013; Kraft y Furlong, 2012; Simon, 1988.

Lo anterior, permite explicar cómo las lógicas institucionales influyen en los actores, de esa forma, tanto las reglas, prácticas y símbolos van a influir en los comportamientos de los actores (Thorton y Ocasio, 2012), son éstas las que van a ir guiando los principios de organización de los actores inmersos en una estructura institucional. Aunque estos elementos pueden apreciarse mejor cuando se activa una red de gobernanza pudiendo ser a través de un proceso de decisión y a continuación se presentará el concepto de decisión.

### **3.3. El proceso de toma de decisiones**

El proceso de toma de decisiones es un concepto que servirá como referencia para el análisis de los procesos de gobernanza y su interrelación con las instituciones. A lo largo de los años se han venido desarrollando diferentes corrientes que se han enfocado al análisis de la decisión. Por ejemplo, en la perspectiva organizacional surgió una corriente de pensamiento denominada el *comportamiento humano* que ha sido ampliamente abordado por Simon (1988).

Este autor definió a la decisión como un proceso cognitivo en el que hay que elegir entre diferentes alternativas, Simon (1988), consideraba que todo comportamiento humano lleva implícito una selección de acciones, de ahí que implique elegir entre diferentes opciones, de igual forma, dentro de su línea de pensamiento la noción de racionalidad que se convierte en un mecanismo sobre el cual se puede apreciar la capacidad del pensamiento que posee un individuo.

También ayuda a explicar que un individuo a partir de un proceso mental puede elegir entre diferentes alternativas la opción que mejor convenga. Cabe señalar que, una de las aportaciones es que hace una diferenciación entre racionalidad perfecta y racionalidad limitada entendiendo a la primera noción de racionalidad perfecta cuando un individuo ha alcanzado el mayor grado de utilidad en una elección. Por el contrario, la racionalidad limitada no implica un conocimiento completo, la habilidad o capacidad de memoria está sujeta a tiempo (Simon, 1988).

De acuerdo con Simon (1988:76), “es imposible que un individuo solo y aislado alcance un alto grado de racionalidad”, sobre todo si se sitúa en un proceso de decisión en el que va existir un entorno interno y externo que va influir, por lo tanto, no hay

posibilidad para una racionalidad perfecta. Esta perspectiva de racionalidad limitada ha sido también retomada en el NIE a través de North (1993). Bajo ese argumento, se esperaría que la elección que hagan los actores que participan sea con base en la satisfacción del valor y a los fines que busca la organización.

Por otra parte, Sfez quien también ha estudiado la decisión la define como un “proceso complejo de interacciones entre diferentes subsistemas” Sfez (1984:254). Dichos subsistemas se caracterizaron por su capacidad de intercambiar entre sí y con el entorno, pero éste último está integrado por la sociedad.

Sfez (1984) plantea que un proceso de decisiones es producto de las interacciones las cuales se dan en diferentes subsistemas, se apoya de la linealidad, monorracionalidad y de la libertad. De esa manera, los conceptos de racionalidad y libertad son el mayor aporte al análisis de la decisión. Así mismo, cuando hace referencia al “cambio” en los sistemas, hace alusión a las instituciones.

Por otra parte, la decisión también ha sido ampliamente abordada por la política pública en la resolución de problemas públicos en todos sus ciclos. Aunque, durante décadas lo público se centraba en el Estado, su orientación ha ido cambiando. Hoy “lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2006:37).

De tal modo, que hoy se refleja una forma de relación entre Estado-sociedad, de manera que lo público ya no es más exclusivo del Estado, de ahí que se encuentre relación con la política pública para explicar cómo se construyen los consensos en un proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, en política pública “si se define la toma de decisiones como un proceso en el que se elige o selecciona determinada opción, entonces la noción de decisión implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y en el espacio que marca el momento en el que los diseñadores de política asignan valores” (Parsons, 2006:273).

Partiendo de los argumentos anteriores, el presente trabajo aborda el concepto propuesto por Simon (1988), de acuerdo con esa visión se asume que en la gobernanza las decisiones ya no son tomadas de forma aislada y desde la cúpula de la administración pública, es resultado de un proceso construido socialmente que se caracteriza por una red de interacciones en la que confluyen actores gubernamentales, del sector social y del sector privado, sin embargo, sus relaciones se dan dentro de un marco institucional.

De manera que para complementar el análisis de decisión y racionalidad limitada se apoya del modelo de organización *GCM* o bote de basura por Cohen, March y Olsen (2011). Bajo este modelo de anarquía organizada se considera que posee tres características definitorias: las preferencias problemáticas, tecnología poco clara y participación fluida.

En otras palabras, “en el modelo de bote de basura, en contraste, una decisión es el resultado o la interpretación de varias posturas, relativamente independientes, dentro de una organización” (Cohen, March y Olsen, 2011:253). Como resultado los participantes son diversos y se caracterizan porque van y vienen y las oportunidades de decisión están en función de que se produzca algo en la organización.

A dicho modelo se le atribuye también la cuestión de la ambigüedad, es decir, situaciones en las que tanto la normativa, los procedimientos y acciones a realizarse resultan ser poco claras, debido a que el tiempo y energía de los actores participantes en un proceso de decisión no es continuo sino que sólo cuando se activa por algún problema o

situación, así mismo, las metas no están bien definidas, no hay claridad hacia dónde va debido a una ausencia de control y coordinación en el proceso. A continuación se explica cómo se conforman los procesos de gobernanza en red con el fin de que se tengan elementos para entender cómo se da la integración de actores, instituciones en un proceso de toma de decisión.

### **3.4. El contexto local y la conformación de redes de gobernanza**

Tradicionalmente, los municipios habían sido observados como actores políticos y administrativos de segundo orden, debido a la hegemonía del Estado-nación que les anulaba políticamente (Valles y Brugué, 2011).

En particular, en América Latina ese proceso caracterizado por una centralización dio paso a una transición distinguido por una interacción con la sociedad (Santos, 2009). Sin embargo, esto ha ido cambiando en todos los niveles de gobierno, a partir de los años de 1990 se ha mostrado esta configuración en el espacio local (Porrás, 2011:68).

Bajo ese contexto, en México a partir de las reformas de 1983, se ha intentado fortalecer el gobierno municipal. A partir de la puesta en marcha de la descentralización y autonomía, los gobiernos locales han contado con mayores recursos para la solución de problemas públicos en este espacio (Santos y Porrás, 2012). En ese marco de reformas, la autonomía ha sido fundamental para que los municipios sean determinantes en el proceso de toma de decisiones.

En el marco de ese contexto de cambios, los municipios han sido determinantes para la incorporación de la sociedad en los problemas públicos como una variante de la gobernanza local, convirtiéndose así el municipio en un espacio de interlocución entre

gobierno y sociedad. De esa manera, el papel de la sociedad civil y del sector privado es útil para el análisis de la gobernanza en un espacio local, sobre todo en su incorporación en las políticas públicas.

Conviene señalar que la gobernanza plantea formas más horizontales en sus relaciones y en ese trayecto el gobierno local ha impulsado ciertos mecanismos de coordinación un tanto más horizontales y una apertura a la participación de la sociedad (Santos y Porras, 2012:140). Frente a esos cambios y bajo la necesidad del Estado de legitimar sus procesos ha articulado a diversos actores no gubernamentales en los problemas públicos, en efecto, el municipio “es el espacio público en donde con más claridad se percibe la participación ciudadana en la solución de los problemas públicos” (Santos y Porras: 2012:137).

En términos generales, la gobernanza local posee los mismos rasgos distintivos de la gobernanza en general. Salvo unas pequeñas variaciones tales como la ampliación de una agenda local, el dinamismo y la innovación en el espacio local, así como la integración (Blanco y Goma, 2003). De manera que, los gobiernos locales son de gran relevancia para hacer las políticas públicas más efectivas y crear las condiciones adecuadas para involucrar a la sociedad civil en los problemas públicos.

Conviene señalar que hace falta trabajar más en los procesos de gobernanza local y en mejorar los mecanismos inclusivos que promueven la participación social. De esa forma, el redimensionamiento de la agenda pública local permite que el gobierno local adquiera protagonismo, buscando formas innovadoras en el proceso de la hechura de la política.

### **3.4.1. La participación de la sociedad en los procesos de gobernanza**

En el apartado anterior se ha enfatizado en la gobernanza local como interacción y en una nueva dinámica como forma de gobierno, en la cual la participación social resulta fundamental para explicar cómo el papel de la sociedad en esta nueva forma de relación determina un nuevo estilo de gobierno, en este caso de la gobernanza.

Es necesario subrayar que tanto los procesos de decisión como las formas de gobernar han sido cuestionados en diferentes partes del mundo, esto ha llevado a buscar formas de cooperación público-privados (Bacqué, Rey y Sintomer, 2010).

Como se indicó, la participación apareció como un nuevo desafío en estas nuevas formas de relación entre representantes y representados, el cual se caracteriza por una inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones (Ziccardi, 2010:205). Por consiguiente, los gobiernos locales se han convertido en un espacio privilegiado para desarrollar mecanismos de participación (Font, Blanco, Goma y Jarque, 2010).

Mucho se ha interrogado también respecto a qué contribuye la participación ciudadana, al respecto, se ha logrado llegar a un consenso de tres funciones: “a) otorgar legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno democrático; b) poseer un valor pedagógico y ser un escalón en la cultura democrática; c) contribuir a hacer más eficaces la decisión y la gestión pública” (Ziccardi, 2010:212).

En esta investigación, se está a favor del argumento de (Font, Blanco, Goma y Jarque, 2010), quienes plantean que el espacio emergente de participación es el espacio local. Es en éste, en el que se da la mayor proximidad y la disposición de los ciudadanos para participar.

Como lo señalan los autores en este tipo de participación a escala local han predominado los grupos organizados sobre los ciudadanos no organizados. Los argumentos son simples, pues los gobiernos locales han reconocido el papel de las asociaciones como representantes de los intereses de la ciudadanía y en ese tenor se ha considerado que por su grado de organización y conocimiento es más factible lograr consensos con ellos (Font, Blanco, Goma y Jarque, 2010).

Lo interesante de estos grupos organizados en el marco de esta investigación es que poseen intereses, recursos y capacidad de influir en la toma de decisiones. Son personas que en cierto momento decidieron formar un grupo colectivo, pero que a través del tiempo se han ido fortaleciendo, en conocimiento, experiencia, y otros recursos, de ahí la importancia de conocerlos para entender cómo se interrelacionan con otros actores de gobierno y del mercado que conforman los procesos de toma de decisiones en un contexto de gobernanza.

A continuación se presenta una tipología de gobernanza con el fin de que pueda servir como marco de referencia para ubicar cómo se desarrollan los procesos de gobernanza en contextos locales.

### **3.4.2. Tipología de gobernanza local**

En este apartado se centra el análisis en definir y describir la tipología de gobernanza, Kooiman (2003, 2004) había propuesto una clasificación para el análisis siendo la siguiente: participativa, colaborativa y la política o interacciones de gestión.

Por su parte, Santos y Porras (2012) adaptaron una tipología de gobernanza al espacio local. De esa manera, consideraron dos indicadores, el primero, vinculado a medir

el grado de responsabilidad del gobierno local en el proceso de hechura de las políticas, considerando una escala de alta, media y baja. En tanto, el segundo indicador, consideró a la participación ciudadana empleando la misma escala, alto, medio y bajo.

De tal forma que al interrelacionar estos indicadores los autores pueden encontrar una tipología que muestra cuatro modelos de gobernanza local: gobernanza jerárquica, gobernanza descentralizada, gobernanza social y gobernanza interactiva (*ver figura 6*).

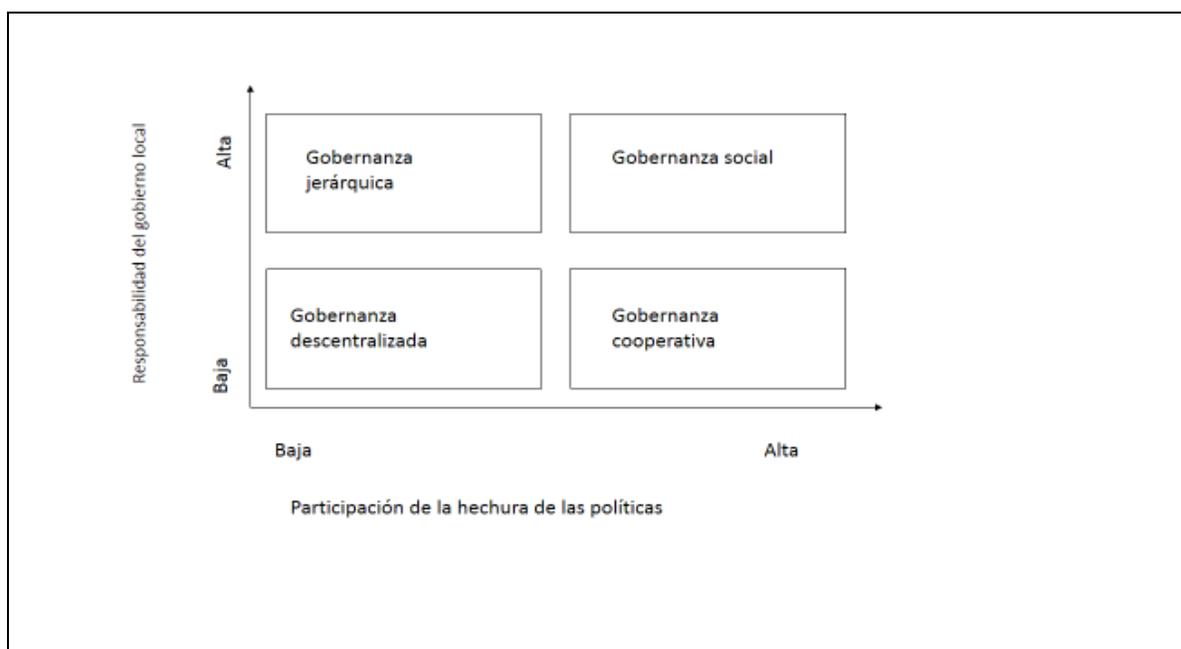


Figura 6. Tipología de la gobernanza. Fuente: Santos y Porras, 2012.

Gobernanza jerárquica, “es la forma de interacción que se da entre las agencias gubernamentales y ciudadanos individuales; representa la forma de gobierno más clásica y dominante en los gobiernos municipales en México” (Santos y Porras, 2012:144). En este caso, se caracterizan por una limitada participación social, pudiendo caer en el elitismo de participación social.

Por su parte, la gobernanza descentralizada: “La solución de problemas locales, mediante un proceso de hechura de políticas públicas con baja responsabilidad del gobierno local y una baja participación ciudadana, es producto de una alta coordinación intergubernamental, y es una constante en los gobiernos municipales de México” (Santos y Porras, 2012:145).

La gobernanza cooperativa: hay una baja responsabilidad del gobierno local y una alta participación ciudadana y la cogestión es una característica de la misma. “Para conceptualizar la “cogestión” como un estilo de gobierno, se debe decir que se caracteriza por la coordinación y cooperación en acciones específicas de política pública; en la que se presentan diferentes formas de organización que va desde la colaboración con organizaciones específicas, hasta la cooperación con una red de organizaciones” (Santos y Porras, 2012:146).

Por su parte, la gobernanza social: tanto la responsabilidad del gobierno como la participación es alta. “Conceptualmente, hace referencia a la gran capacidad deliberativa de la sociedad local y del gobierno municipal para resolver conjuntamente los problemas públicos” (Santos y Porras, 2012: 147).

De conformidad con las tipologías presentadas la presente investigación contrastará los resultados empíricos, con base en la propuesta que presentan Santos y Porras (2012), debido a que estos autores presentan una propuesta aterrizada a la gobernanza local.

De tal forma que analizarlo desde un espacio local, se vuelve un referente importante, que permitirá analizar y determinar si es posible clasificar los casos de estudio dentro de algunos de estos cuatro modelos de gobernanza, con el fin de entender la

complejidad de los problemas y las diferentes formas organizativas y de relaciones entre los diferentes actores en un contexto de gobernanza.

### **3.4.3. Redes de gobernanza**

Las transformaciones que se han venido experimentando en los diferentes planos han trazado nuevos desafíos tanto a los gobiernos como a la Ciencia Política, debido a la complejidad de los problemas políticos y sociales se ha planteado un cambio de paradigma que propone un pluralismo con la inclusión del sector público y privado en la resolución de los mismos, de esa forma se ha dado un giro desde el control jerárquico hacia la coordinación más o menos horizontal.

Así, en distintos escenarios del mundo incluido América Latina se ha reconocido que los gobiernos tradicionales caracterizados por una centralización en las decisiones no son suficientes y han optado por nuevos instrumentos como la gobernanza. En particular, en México, el gobierno local se ha caracterizado por la inclusión de un conjunto de actores públicos y privados en los procesos de toma de decisiones de ahí que el concepto de red de política pública o *policy network* cobre relevancia para la comprensión de las relaciones Estado-sociedad.

Por lo tanto, “las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre los actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos” (Klijn, 1998:34).

No obstante, se han creado algunos debates respecto a la clasificación de las diferentes escuelas que han predominado en el análisis de redes, por ejemplo, *Börzel* (1998) ha señalado dos: la escuela anglosajona conocida como intermediación de intereses *vs*

escuela alemana denominada red de política como una forma específica de gobernanza. La primera era aplicable a todo tipo de relaciones en el que convergen tanto actores públicos como privados; la segunda, la concibe como una forma específica de gobernanza.

Sin embargo, la clasificación de Börzel (1998) ha sido desplazada por la propuesta de Blanco, Lowndes y Pratchett (2011) quienes plantean dos tendencias teóricas: *policy networks* y *governance networks*. La primera tendencia, “tiende a centrarse en los campos tradicionales de la política a nivel nacional, como la política agrícola, industrial o económico, que tienden a corresponder a los límites departamentales de los gobiernos nacionales” (Blanco, Lowndes y Pratchett, 2011:301).

En cambio, la segunda, “está intrínsecamente orientada hacia la innovación en los modos de gobierno, lo que conduce a concentrarse en áreas políticas emergentes, tales como la inclusión social, sostenibilidad ambiental o regeneración ciudadana” (Blanco, Lowndes y Pratchett, 2011:301).

Así mismo, este tipo de red gira en torno a problemas complejos y sobre bases territoriales definidos. En consecuencia, en contextos de gobernanza, el concepto de red ha servido para explicar que en estos escenarios existe una red de actores (públicos y privados), instituciones y procesos en torno a una problemática en la cual se establecen relaciones de intercambio entre los actores participantes.

En ese proceso de interacción, existen actores de índole público y privado conectados en torno a una política, la cual va propiciar un intercambio de ideas y recursos que conllevan a un proceso de negociación con el fin de solventar problemas públicos (Zurbriggen, 2004).

Por consiguiente, el presente trabajo considera el concepto de gobernanza de Rhodes en el cual se enfatiza en el papel de las redes principalmente en el campo de las políticas públicas, y la define como “redes autoorganizadas e interorganizacionales , que complementan las jerarquías y a los mercados como estructuras de gobierno en la asignación autoritaria de recursos, como ejercicio de control y coordinación” (Rhodes,1996:652).

Entre las características principales que definen a la red son la autorogorganizacion, interdependencia entre actores, interacciones entre los miembros e interacciones sustentadas en las reglas del juego (instituciones).

Con el fin de analizar la red de gobernanza han surgido algunas tipologías que definen sus características internas y que tienen en común la cuestión de las relaciones de dependencia de los actores y los recursos que intercambian, sin embargo, las variaciones se distinguen por las dimensiones que se analicen, a continuación se presentan las principales características distintivas de la red en contextos de gobernanza.

#### **3.4.4. Características de la red de gobernanza**

Para la definición de los rasgos de la gobernanza en red, en primera instancia se debe tener presente tres características: una estructura multicentrica, interdependencia entre actores y unas interacciones estables (Natera, 2004). Ahora bien, con el objetivo de hacer analítica y operativa la configuración interna de la misma, el trabajo está basado en la tipología que propone Natera (2004) quien retoma los trabajos de Börzel 1997; Blanco y Gomà 2002; y March 1998, para diseñar la suya, de tal modo que la tipología de Natera (2004) sirvió como referencia para contrastar el análisis empírico y consiste en seis dimensiones básicas:

“ 1) La ordenación elemental, esto es, el número de actores políticos y sociales implicados (densidad de la red), la naturaleza de éstos (grado de heterogeneidad de la red) y la intensidad de sus interacciones (intensidad relacional). 2) La institucionalización de la red (grado de estabilidad). 3) La función principal de la red (redes centradas en problemas, redes profesionales, redes de productores, redes intergubernamentales, etc.). 4) Las relaciones de poder, esto es, las diferentes capacidades de influencia de los actores (grado de desigualdad de la red; fuentes de poder) y tipo de recursos que manejan para ejercer influencia (materiales o simbólicos; tácticas de influencia “blanda” o “dura”). 5) La repartición de intereses y valores en liza (en las posiciones iniciales de acuerdo o contradicción, por ejemplo), así como la presencia de actitudes inclinadas hacia prácticas de negociación. 6) Las relaciones de la red con su entorno inmediato de problemas y actores (grado de apertura o permeabilidad, grado de reactividad o proactividad en cuanto a las respuestas predominantes, grado de extensión de impacto mediático de la actividad de la red)”. (Natera, 2004:14)

De modo que algunos aspectos distintivos de la gobernanza en red son la cuestión de los recursos, la conformación de relaciones y la desigualdad de poder, aunque la gobernanza apuesta por una pluralidad de actores, recursos e intereses. La cuestión del poder y el ejercicio del mismo es importante para entender cómo se distribuye y qué tipo de interacción se conforma y a continuación se explica.

### 3.4.5. El concepto de poder y los intereses

En esta sección se explica el concepto de poder el cual sirve para analizar cómo se distribuye la participación de los actores, para ello se apoya de la perspectiva de Lukes (2005) quien hace una distinción de tres posturas teóricas (*ver tabla 6*) para luego pasar a explicar el concepto de poder de Crozier y Friedberg (1990).

Para empezar se explica las tres posturas teóricas que analiza Lukes (2005). La primera se refiere a la visión unidimensional del poder, generalmente se le ha clasificado dentro del enfoque pluralista, dentro de esta corriente el poder sólo es posible analizarse dentro de una suma de decisiones, de la cual se destaca que en una situación de conflicto es posible apreciar la capacidad de influir de los individuos en los resultados. No obstante, esta postura se le ha considerado elitista.

Tabla 6.  
*Concepciones de poder*

Visión unidimensional de poder	Visión bidimensional de poder	Visión tridimensional de poder
<p>Principales exponentes: Dahl, Polsby y Wolfinger</p> <p><i>Noción de poder:</i> se refiere a que en un proceso de toma de decisiones en torno a un conflicto hay una serie de intereses por lo que el poder va revelarse en el comportamiento</p>	<p>Principales exponentes: Bachard y Baratz</p> <p><i>Noción de poder:</i> lo emplean para referirse a todas las formas de control con éxito de A sobre B; además, lo emplean para referirse a la consecución de la obediencia mediante la amenaza de sanciones. p.11.</p>	<p>Principal exponente: Lukes</p> <p><i>Noción de poder:</i> se refiere a que en un proceso de decisión se va dejar un cierto margen con el fin de que los problemas queden fuera, para ello se apoya practicas institucionales.p.21.</p>
<p>Adopción de decisiones</p>	<p>Adoptan el poder bidimensional, el cual implica la adopción de decisiones como de la adopción de no decisiones, p.12.</p>	<p><i>Tipo de interés:</i> subjetivos y reales.</p>
<p><i>Tipo de interés:</i> subjetivo.</p> <p>En este caso las preferencias van a estar en función de su participación en una política. p.9</p>	<p><i>Tipo de interés:</i> subjetivo.</p> <p>A diferencia de la primera visión consideran también las preferencias manifestadas por el comportamiento de quienes parcial o totalmente están excluidos del sistema político,</p>	

en forma de agravios abiertos  
o encubiertos,p.15.

*Conflicto:* es crucial. *Conflicto:* es efectivo, *Conflicto: observable (abierto*  
El conflicto va estar en observable, abierto o *o encubierto) y latente*  
función de las preferencias encubierto.  
traducidas en acciones. p.8

---

**Fuente:** Elaboración con base en Lukes (2005).

La segunda es la visión bidimensional del poder, hay una matiz un tanto en contra de la primera visión, no obstante, su mayor aportación al análisis del poder es la cuestión de movilización de inclinaciones en donde existen reglas formales, como los procedimientos institucionales y reglas informales, como los valores, creencias y rituales que actúan en beneficio de una persona o grupo a expensas de otros. Hay cierto grado de obediencia regulado a través de sanciones (Lukes, 2005).

La tercera es la visión tridimensional del poder, es una crítica a las dos anteriores, existen tres rasgos característicos: 1) tal ejercicio del poder puede manifestarse en inacción en lugar de acción (observable), 2) puede ser inconsistente, es decir, las no decisiones son decisiones, por lo tanto, si hay una decisión inconsistente puede parecerse más a una contradicción, y 3) puede ser ejercido por colectividades (Lukes, 2005).

Un punto a señalar es que la visión tridimensional entiende el poder como dominación y en esa línea se ha definido el concepto de poder en función del poder que ejerce A sobre B, de tal modo que puede llegar a afectar los intereses de B (Lukes, 2005).

En efecto, dicho concepto encuentra similitudes con el concepto de poder de Crozier y Friedberg, quienes indican que siempre va haber un abanico de posibilidades para que un individuo o grupo actúe sobre otros. Sin embargo, se distinguen de Lukes (2005) por considerar que en ese proceso de actuar se forman relaciones. “El poder es, pues, una relación y no un atributo de los actores” Crozier y Friedberg (1990:55).

Por lo tanto, en esa construcción de relaciones va existir un intercambio entre los actores y de forma paralela una negociación Crozier y Friedberg (1990), generalmente el intercambio está basado en los recursos que poseen y la negociación en relación a los intereses y al objetivo común.

En ese orden de ideas, el presente trabajo adopta el concepto de Crozier y Friedberg (1990) como soporte para el análisis empírico, el cual resulta de utilidad para analizar los procesos participativos de toma de decisiones orientados al uso y conservación de las playas con el fin de argumentar cómo se definen las estrategias de los actores, así como las relaciones simétricas/asimétricas de las relaciones que se construyen.

En el marco de ese proceso se discuten problemas y se definen soluciones traducido en acciones lo cual implica la construcción de una agenda:

“Por lo tanto, el análisis de decisiones exige la comprensión de la forma en que interactúan los hechos y los valores, así como de la forma en que las convicciones, a las ideas, los intereses (lo que en psicología se conoce como las variables “A” o el sistema de estimulación) interactúan como la información, los hechos, la realidad por otra (las variables K o de cognición), y viceversa”. (Parsons, 2006:274-275)

Bajo ese argumento, los actores que participan promoverán los temas que vayan acordes a sus intereses. Lukes (2005) había señalado que los intereses se conciben como preferencias pudiendo ser abiertas o encubiertas. En el caso de las primeras pueden ser expresadas en las elecciones de los participantes, mientras que las segundas, son más parecidas a las aspiraciones o quejas.

De esa manera, la gobernanza implica establecer un marco institucional que permita la conformación de la red y negociar los intereses contrapuestos. Por consiguiente, los actores en una red, tratan de dirigir sus intereses en acciones, también puede ocurrir en sentido contrario. Otro punto a considerar en este análisis es la comprensión de qué factores pueden obstaculizar o bien aumentar las posibilidades de los actores, lo cual es explicado a partir de los recursos que se dispone.

#### **3.4.6. Los actores y sus recursos**

Considerando las características distintivas de la gobernanza en red, relacionadas a la interdependencia de actores y las interacciones por la necesidad de intercambio de recursos (Rhodes, 1996). Los recursos resultan esenciales, porque permiten a los diferentes actores participantes en la red incidir en el proceso de toma de decisiones.

Se entiende por recurso “a los insumos que son relevantes para el funcionamiento de la red en torno a algún asunto público y porque permite a los actores vincularse y la consecución de sus objetivos” (Ceballos, 2014:152). Para fines analíticos de este trabajo se adaptó una tipología de recursos a partir de las propuestas por Uphoff (2005) y Dente y Subirats (2014), siendo la siguiente:

- a. Los **recursos económicos** se relacionan con el capital que se dispone (Uphoff, 2005)
- b. “**Recursos sociales** - estado social o posición, basado en roles sociales y / o en el cumplimiento de criterios considerados dignos de respeto, estima y deferencia. dispone (Uphoff, 2005:225)

- c. “Los **recursos políticos** consisten en la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento” (Dente y Subirats, 2014, capítulo 3, artículo 3.3.1, párrafo 1) y la capacidad de influir en la opinión pública;
- d. Los **recursos morales** tiene que ver con una percepción de lo que puede llegar a considerarse como correcto o incorrecto, mismo que proporciona legitimidad (Uphoff, 2005).
- e. Los **recursos legales** se refiere a las potestades que las normas jurídicas atribuyen a algunos sujetos y emanan de la autoridad normativa y administrativa del Estado (Dente y Subirats, 2014).
- f. “Los **recursos cognitivos** consisten en la disponibilidad de información o de modelos interpretativos relevantes en relación con la adopción de una decisión” (Dente y Subirats, 2014, capítulo 3, artículo 3.3.1, párrafo 1).

Sin embargo, un aspecto a considerar en el análisis de una red de gobernanza es que estos recursos no son iguales para todos los actores y esto puede generar asimetrías de poder. Así mismo, su uso puede estar en función de los intereses que persiga cada individuo. A partir de esta serie de conceptos y elementos explicativos para caracterizar a un proceso de toma de decisiones bajo un esquema de gobernanza local a continuación se hace una síntesis a través de la integración de los conceptos, con el fin de que pueda servir como referencia para estudios empíricos posteriores desde una perspectiva de gobernanza y NI.

### **3.5. Integración de conceptos**

En este apartado se presenta una integración y análisis de los conceptos explicados a lo largo del capítulo con el fin de construir un esquema analítico que ayude a explicar cómo se

conceptualiza la gobernanza local a partir del análisis de los procesos de toma de decisiones.

De esa forma, su análisis se desarrolla a partir de tres conceptos:

- a. Gobernanza: entendida como redes autoorganizadas y que en un plano de proceso de toma de decisiones se constituye por actores públicos y privados y conforman una interacción bajo una estructura en la que confluyen intereses y recursos
- b. Instituciones: entendidas como reglas formales e informales que dan forma a la interacción humana y en consecuencia, explican el comportamiento de los actores en el proceso de interacción, las relaciones entre actores y recursos, así como las relaciones de poder.
- c. Proceso de toma de decisiones: entendido como un proceso cognitivo en el que se construyen las interacciones y se definen los cursos de acción.

En la siguiente figura (*ver figura 7*) se destacan las tres variables o dimensiones de análisis (instituciones, actores y procesos de toma de decisiones) que explican los procesos de gobernanza, con ellos se plantea identificar los elementos que conforman cada una de las dimensiones, así como su interrelación.

## Proceso de configuración de la gobernanza local

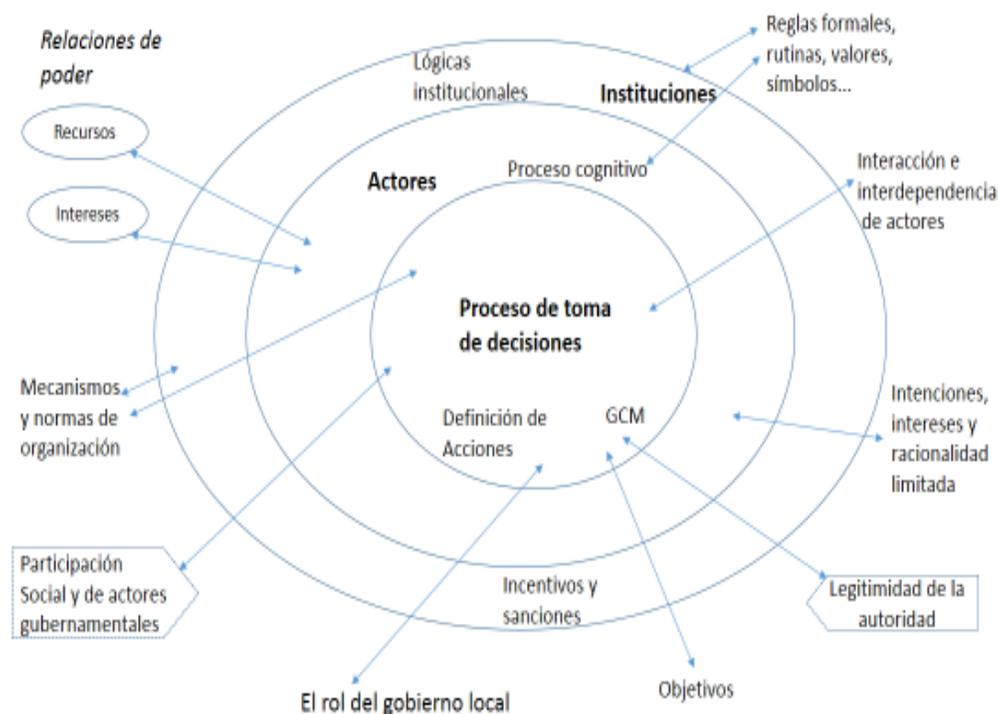


Figura 7. Elementos explicativos de la gobernanza. Fuente: Elaboración propia.

De conformidad con la figura anterior, el enfoque de gobernanza contribuye al estudio de las relaciones entre Estado-sociedad, en el que participan actores públicos y privados en un espacio local. Así, la gobernanza local, conlleva al reconocimiento de la autonomía del gobierno local en los procesos de toma de decisión, en el que asume nuevos roles y competencias para generar procesos de cambio ante la complejidad de los problemas públicos, de esa manera, va generando mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno, así como esquemas de participación para el involucramiento de actores sociales en la solución de problemas públicos en una red.

De esa forma, la gobernanza sitúa a las instituciones y actores en un espacio de toma de decisiones, por considerar este último como el espacio más óptimo, en el que se establecen relaciones de intercambio, coordinación y control, bajo una estructura más o menos horizontal.

Así, en el proceso de toma de decisiones es posible analizar la interdependencia de los actores, quienes se caracterizan por ser racionales, intencionados e interesados y poseen recursos, participan en proyectos colectivos en los que se generan disputas en torno a objetivos planteados por los CPL y en ese proceso van delimitando sus ideas, intereses, acciones y relaciones de poder en el marco de una política pública, sin embargo, para que la gobernanza sea efectiva requiere de un marco institucional que ayude a lograr los objetivos planteados.

Un punto de partida, para explicar qué factores explican el comportamiento de los actores en un proceso de decisión y gobernanza, es a partir del concepto de institución, para su explicación se parte del enfoque de gobernanza y del NI-considera las perspectivas-NIE y NIN. En particular, el NIE ayuda a explicar cómo se pueden lograr ciertos acuerdos en los CPL a analizar, aunque reconoce que los actores son egoístas y busquen su propio beneficio.

Por lo tanto, el papel de las instituciones en un contexto de gobernanza es hacer un reajuste y reducir el egoísmo de los actores, así como las relaciones de poder, a través de una definición de reglas y mecanismos de organización que contribuyan a asegurar que los procesos se lleven a cabo conforme a los acuerdos y las reglas formales que han establecido, al mismo tiempo que se asegure la cooperación de los actores para el logro de los objetivos que establecen los CPL.

En ese sentido, el NIE restringe los comportamientos de los actores a través de reglas y mecanismos de organización, pero también a través de incentivos y sanciones, de esa forma estará asegurando la cooperación, en algunos casos puede ser a través de una mayor apertura y flexibilidad de participación en la toma de decisiones, entre otros.

Por otra parte, el enfoque normativo (NIN), ayuda a explicar el papel de la institución en el comportamiento de los actores. En el cual el papel de los valores, normas, símbolos, incide en el comportamiento de los actores, estos elementos le dan un significado, de ese modo, la lógica institucional, complementa su análisis, incorpora una determinada manera de definir la situación del problema y le dan un significado a sus acciones, es decir, los actores decidirán lo que es oportuno, bajo un margen de lo que establecen las reglas formales.

En suma, la gobernanza propicia espacios de coordinación entre los diferentes actores públicos y sociales, bajo una estructura que restringe o propicia el comportamiento de los actores en un proceso de decisión, en el que se buscan generar esquemas más o menos horizontales a través de herramientas para la toma de decisión como es el caso de aplicación de mecanismos de apertura a una mayor participación social, misma que le va dar legitimidad a la autoridad local y en general, a los tres niveles de gobierno.

### **Recapitulando**

A lo largo de este capítulo se ha señalado la introducción de nuevos mecanismos en cuanto a la forma de gobernar. En escenarios latinoamericanos como el mexicano también ha optado por un nuevo estilo de gobierno para la resolución de los problemas públicos, en particular, estos cambios han sido más notorios en los espacios locales.

En consecuencia, el concepto de red en espacios locales ha cobrado relevancia, como se ha dicho la gobernanza local guarda similitudes con el concepto de gobernanza en general, por ende, las características distintivas de una red son similares la existencia de una red y su institucionalización, así como al definición de su función, los recursos e intereses y las relaciones de poder que se derivan de ello.

Hay que mencionar, además que la red de gobernanza implica una estructura que da forma a las relaciones que se construyen al interior de ahí que el concepto de institución encuentre interrelación con la gobernanza. Las instituciones van a ser la estructura que soporte la red a partir de la definición de unas reglas formales o informales, son éstas las que van a influir en la forma que va ir tomando la red y su función, así como en la definición del derecho de propiedad y de los recursos.

Del mismo modo, va restringir los comportamientos de tal modo que los intereses que en algunos casos de contraponen confluyan en un bien colectivo. Como se ha dicho, en una red se forman relaciones y cuando existen éstas necesariamente implican poder, de ahí que se parta del supuesto que siempre va existir desigual poder.

Hasta este momento, se ha realizado una descripción de los principales enfoques y el marco analítico que habrá de servir como referencia para el análisis empírico. No obstante, para llegar a la construcción del conocimiento de una realidad social, se requiere de una metodología, la cual va estar en función del planteamiento de objetivos, preguntas y el planteamiento teórico, es ese sentido, el presente trabajo ha optado por la metodología cualitativa.

## Capítulo 4. La estrategia metodológica

### 4.1. Introducción

Toda investigación científica implica un proceso de construcción de una realidad y para lograrlo se requiere de una metodología, en este trabajo se va a referir “al conjunto de métodos utilizados por las ciencias y disciplinas con el fin de llegar, de forma más directa, al conocimiento y a la formulación de las conclusiones de una investigación” (Bautista, 2011:79).

La metodología va a definir el cómo conocer el hecho social que interesa estudiar permitiendo al investigador tener un acercamiento hacia la realidad que busca explicar. En las ciencias sociales existen dos métodos predominantes: la investigación cuantitativa y la investigación cualitativa, en particular, la investigación de la Tesis se sustenta en la segunda.

De tal modo que el objetivo del presente trabajo es explicar la estrategia metodológica con el fin de cumplir con los objetivos, de tal forma que se describe a detalle tanto las variables operacionalizables, las técnicas metodológicas para la recolección y el análisis de datos.

La estructura del trabajo se divide en tres apartados, en el primero, explica la investigación cualitativa, el análisis documental, la construcción del marco analítico y la operacionalización de variables; el segundo, explica la elección del estudio de caso y la muestra; el tercero, refiere al trabajo de campo, las técnicas utilizadas en el levantamiento de datos, así como el análisis de la información y una breve recapitulación.

## **4.2. La investigación cualitativa**

Una preocupación en la investigación científica es la forma en que vamos a abordar y entender la realidad social objeto de análisis. Un punto inicial, es entender que en el mundo que nos rodea existen hechos que conllevan a una explicación e interpretación de lo que acontece en la sociedad y su relación con el ser humano. En ese proceso de construcción de conocimiento en las ciencias sociales se ha buscado explicar y comprender aquellos fenómenos que mantienen una relación con la vida social.

De tal forma que resulta indudable la interrelación entre ciencia y vida social. Es a partir de esa interrelación entre el investigador con la vida social en la que surgen interrogantes que conducen a la generación del conocimiento. Así mismo, para la construcción del mismo, la ciencia se ha apoyado del método científico cuyo objetivo está enfocado a observar, descubrir y explicar los fenómenos que acontecen (Münch y Ángeles, 2007).

Con el fin de entender la realidad social, “la cuestión metodológica. Es la cuestión del cómo, es decir, cómo se puede conocer la realidad social” (Corbetta, 2007: 9). En ese sentido, la cuestión metodológica cobra relevancia y se ha apoyado de dos enfoques que han predominado: el cuantitativo y el cualitativo, aunque de forma reciente ha surgido la metodología mixta. En particular, esta investigación se suscribe dentro de la investigación cualitativa.

Si bien en la metodología cuantitativa había prevalecido la objetividad que se caracteriza por una separación sujeto-objeto (Valles, 1999). La realidad subjetiva ha cobrado fuerza en las últimas décadas, ha profundizado en la comprensión de los significados que los sujetos de análisis le atribuyen a un hecho social. Al mismo tiempo que

ha marcado una nueva pauta en la forma de investigar proponiendo una relación investigador-sujeto, con el fin de tener un acercamiento a la evidencia empírica del objeto de estudio, de tal forma que la metodología cualitativa proporciona estos elementos.

Dentro del enfoque cualitativo se destaca la forma en que se pretende abordar de forma empírica al objeto de estudio, en el que los significados que se construyan van a establecer un punto de interrelación entre el sujeto y el investigador. Por ende, los investigadores “formulan preguntas y construyen respuestas que permiten destacar el modo en que la experiencia social es creada y dotada de sentido” (Denzin y Lincoln, 2011: 62), de tal forma que el investigador va ser capaz de comprender el mundo interior del sujeto.

El término cualitativo hace referencia a “las cualidades de los entes y en los procesos y significados que no pueden examinarse o medirse experimentalmente (si es que pueden medirse en absoluto) en función de cantidad, número, intensidad o frecuencia” (Denzin y Lincoln, 2011: 62).

Una de las características que se destaca del análisis cualitativo es que en el diseño de la investigación no hay una estructura fija, de tal modo que se puede ir cambiando en el trayecto de la investigación aquello que se consideré relevante (Corbetta, 2007). Otra característica, es que no hay homogeneidad en la información y por ende el grado de profundización es distinto (Corbetta, 2007).

Asimismo, otra característica de la investigación cualitativa tiene que ver con la naturaleza de los datos. En el caso de la investigación cualitativa “[...] se preocupa en cambio de la riqueza y profundidad de los mismos. Los datos que produce la investigación cualitativa se describe con el término inglés *soft*, que en español se podría traducir como subjetivos, flexibles, relativos” (Corbetta, 2007:49).

Por lo tanto, las investigaciones que emplean este tipo de metodología profundizan en cuestiones específicas, donde la subjetividad cobra relevancia para dar validez del trabajo, sin embargo, en un proceso de generación de conocimiento se requiere de una fundamentación teórica la cual va ejercer la función de ser el hilo conductor de las diferentes etapas de la investigación.

Por tal motivo, la elección de la estrategia metodológica cualitativa para fines de este trabajo corresponde con el planteamiento de la investigación que se fundamenta con una aproximación teórico-conceptual en relación a la gobernanza y el Nuevo Institucionalismo (NI), es decir, plantea cuestiones respecto a ¿cómo podemos conocer mejor la problemática y de qué modo podemos encontrar una mejor explicación?

En ese sentido, la gobernanza y el NI ayudarán a indagar desde una perspectiva metodológica los fenómenos asociados a un proceso de gobernanza centrando su atención en los procesos de toma de decisiones, dado que la metodología cualitativa ayuda a interpretar la cuestión subjetiva, dará sentido a los significados de los actores, para una mejor explicación de los procesos, instituciones y actores en un contexto de gobernanza. En ese sentido, el NI contribuye a explicar la relación entre la estructura y los actores y cómo las reglas, procedimientos y LI restringen los comportamientos de los actores.

Así mismo, para superar los problemas de validez interna y externa, se elaboró una muestra representativa en el que se incluía a actores gubernamentales de los tres niveles y representantes del sector social en relación con los procesos de toma de decisiones en un contexto de gobernanza, con el fin de que se pudieran cubrir las diferentes posiciones y perspectivas de estos actores, así mismo, el número se dimensionó en la medida que

avanzaban el trabajo y en algunos casos fue necesario aplicar más de una entrevista al actor con el fin de validar su información.

Para superar las cuestiones de generalización y credibilidad de las conclusiones, se elaboró un esquema de operacionalización el que cubría las tres dimensiones de análisis: instituciones, actores y procesos de gobernanza, de tal forma que en los cuestionarios de las entrevistas cubrieron las dimensiones y subdimensiones. Del mismo modo, el análisis de las minutas fueron analizadas bajo las mismas (dimensiones) cubriendo de esa forma los principales ámbitos temáticos, a continuación se explica el diseño metodológico.

#### **4.2.1. El diseño en la investigación cualitativa**

Para explicar la forma en que se elaboró el diseño de investigación cualitativa para el trabajo de Tesis se consideraron elementos tales como la formulación del problema, los objetivos e hipótesis, sin embargo, cada uno de estos procedimientos estuvieron sustentados en la perspectiva teórica de la gobernanza y el NI, siguiendo estos pasos se realizó una primera aproximación a través de la revisión documental y a continuación se describen.

##### **4.2.1.1. La revisión documental**

Un primer momento del trabajo de investigación, fue recurrir al análisis documental, el cual consistió en una revisión bibliográfica, artículos, tesis, medios electrónicos, actas de instalación y minutas de las reuniones ordinarias y extraordinarias de los Comités seleccionados durante el periodo 2004-2016.

Esto permitió, en un primer momento elaborar el planteamiento del problema y hacer operacionalizables las variables a partir de los fundamentos teóricos de la gobernanza

el NIE y NIN, así como la identificación de actores clave para el trabajo de campo. También fue posible tener un panorama de los antecedentes de los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, así como la estructura que los sustenta, mismos elementos que permitieron caracterizar el proceso de gobernanza.

Sin embargo, es importante mencionar que la revisión bibliográfica no es exclusiva de una fase y/o etapa de investigación, está vinculada a cada una de las etapas de la investigación, por lo que se caracterizó en un proceso de ida y vuelta hacia la teoría a lo largo del trayecto de la investigación.

#### **4.3. La construcción del marco analítico**

Una vez que se hizo la revisión documental, a continuación se tomó la decisión de definir y diseñar las dimensiones de análisis. Si bien en una investigación, operacionalizar los conceptos y variables resulta ser una tarea ardua, en términos de aplicabilidad facilita su abordaje.

Cuando se hace mención a operacionalizar conceptos se refiere a una estructuración de los mismos, “para ello, ésta no considera todos los aspectos de la realidad a la que se refiere, sino que sólo expresa lo esencial desde el punto de vista del investigador. Entonces se trata de una estructuración-selección” (Quivy y Camphenhoudt, 2004:115). A continuación se explica la operacionalización.

### 4.3.1. Operacionalización de los procesos de toma de decisiones en un contexto de gobernanza

El presente trabajo analiza a los procesos de toma de decisiones en el que participan actores públicos y privados que conforman relaciones para llevar a cabo acciones en torno a la conservación de la playa y en ese proceso se estructuran por un marco institucional que define y/o restringe la interacción.

De esa manera, la presente investigación plantea tres dimensiones de análisis (instituciones, actores y gobernanza) con el fin de explicar cómo se conforman los procesos de gobernanza en los CPL analizados: a) las instituciones, son las reglas del juego, en este caso haciendo alusión a las leyes, reglamentos, manuales, entre otros, que regulan las interacciones de los actores en un proceso de toma de decisiones; b) los actores, se refiere a aquellos individuos o grupos que poseen recursos para influir en el proceso de toma de decisiones, y; c) la gobernanza, que son los procesos de interacción entre Estado y sociedad (en este caso organizada) (ver *tabla 7*).

Tabla 7.  
*Operacionalización conceptual*

Dimensión	Categoría	Subcategoría
Instituciones	Reglas del juego	Reglas formales
		Sanciones
		Alicientes/incentivos
		Tipología de actores
Actores	Caracterización de los actores	Recursos
		Intereses
		Funciones
Proceso de toma de decisiones	Actores	Acciones y relaciones
	Poder	Tipo y grado de relación
		Influencia de los actores
	Proceso de interacción	Consenso/cooperación/conflicto
		Modelo de decisión
		Tipo de gobernanza

**Fuente:** Elaboración con base en Kooiman, 2003, 2004; North, 1993.

Una vez que se definieron las dimensiones, se establecieron algunas categorías y subcategorías con el fin de identificar cómo estos elementos están interrelacionados y el papel que juegan con el fin de identificar y analizar cómo se conforman los procesos de toma de decisiones bajo un esquema de gobernanza.

Para el análisis de los actores públicos y privados se consideraron los siguientes elementos: distinción entre tipo de actor, funciones, recursos e intereses. Así mismo, para la definición de la conformación de relaciones se tomó en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Actores gubernamentales (en sus tres niveles): funciones relacionadas a la promoción del uso y conservación de la playa; acciones y/o proyectos encaminados a la conservación de la playa; acciones de gobernanza con la participación de actores privados
- b. Actores sociales (OSC y Academia): participación y forma de trabajo con actores gubernamentales en acciones relacionadas a la conservación de la playa, capacidad de autogestión.

En la definición de instituciones se consideró los siguientes aspectos: las reglas del juego de tipo formal (leyes, reglamentos, manuales, reglamento interno); las atribuciones y/o funciones de los actores participantes; los alicientes y sanciones; la estructura de la interacción.

Respecto a la definición del poder, se partió del entendimiento de una asimetría de poder entre actores, por lo tanto, se consideró aspectos tales como la influencia de los actores a partir de sus recursos e intereses, identificación de problemas y acciones encaminadas a la conservación de la playa con la presencia/ausencia de conflicto, el consenso, entre otros.

### 4.3.2. Operacionalización de conceptos para la definición del problema de contaminación de las playas de Tijuana y Playas de Rosarito, B.C

Debido a que el área de playa de Tijuana y Playas de Rosarito se encuentra ubicada en una zona de litoral y con un crecimiento urbano latente, se convierte en un área vulnerable a la intervención humana e incluso de los fenómenos naturales, generando repercusiones en el ecosistema de playa, así como a los visitantes y la población en general que está situada en estos espacios naturales, de ahí la importancia de elaborar un diagnóstico que permita determinar los problemas y sus fuentes de contaminación.

Por lo tanto, para la definición de contaminación de la playa se consideraron los siguientes elementos: descripción general del sitio de playa, impacto de actividades urbanas, actividades de ocio y recreación y causas naturales (*ver tabla 8*).

Tabla 8.  
*Operacionalización del análisis socio ambiental en el área de playa*

Dimensión	Categoría	Descripción
Descripción general del sitio de playa	-Ubicación geográfica (georeferenciación del sitio) -Servicios e infraestructura	Contextualizar el sitio seleccionado
Contaminación por actividades urbanas	-Actividades urbanas: (descarga de aguas negras, escurrimiento doméstico, arroyos contaminados, entre otros) -Contaminación por depósito inadecuado de basura -Contaminación por actividades de recreación	Detectar aquellos problemas que se derivan de la actividad urbana y que generan contaminación a la zona arenosa y hacia el agua
Contaminación por actividades de ocio y recreación	Contaminación: Elegir a dos o tres grupos de personas realizando actividades en la playa para determinar cómo se da la relación hombre naturaleza Depósito inadecuado de	Observar la interacción de los recreacionistas con la playa a fin de definir el uso que los grupos de personas seleccionadas le otorgan a la playa

basura por consumo, renta de caballos, entre otras.

Contaminación por causas naturales (lluvias)	Contaminación por arrastre de lluvias	Realizar recorridos en el área de playa para detectar aquellos problemas que se derivan de cuestiones naturales y que generan contaminación a la zona arenosa y hacia el agua.
Otro	Puntos de monitoreo para observar zonas de desagüe	Alguna actividad que contribuya al análisis de la contaminación de la playa

---

**Fuente:** Elaboración con base en trabajo de campo.

Cabe mencionar que para hacer operacionales estas dimensiones de análisis se basó en la metodología *Análisis de impactos y sus fuentes en áreas naturales* (Andrade, Morales y Hernández, 2009).

#### **4.4. El estudio de caso y la selección de la muestra**

Lo que se busca en una investigación cualitativa es que los casos, personas, que se elijan cumplan con ciertas características en la que sea posible construir un problema. De manera inicial, la revisión de casos estuvo enfocado a Comités enfocados al cuidado del medio ambiente, se encontró que los Comités de Playas Limpias de Baja California, tomaban decisiones con la participación de los tres niveles de gobierno y la sociedad civil organizada, por lo que resultó ser un caso óptimo para el análisis de la gobernanza.

En un primer acercamiento se tenía contemplado analizar los casos de los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Ensenada. Sin embargo, cuando se inició con la fase exploratoria, a partir de la entrevista descriptiva a una representante de una Organización de la Sociedad Civil (OSC) se encontró que el Comité de Ensenada, estaba viviendo una situación de bajo dinamismo vinculado a cuestiones políticas, razón por la que se optó por otro Comité, en este caso, el Comité de Playas Limpias de Playas de Rosarito.

Para la definición del Comité se buscó que cumplieran con las características de permanencia y dinamismo de tal forma que fuera posible analizar las interacciones e instituciones que confluyen en un proceso de toma de decisiones, además de la disponibilidad de información. Un aspecto relevante al momento de la elección fue que tanto el CPL de Tijuana como el de Playas de Rosarito llevaban al momento de elección diez años de permanencia y al cumplir con estas características se convirtieron en sujetos idóneos para el análisis.

Respecto a la selección de la muestra la cual se refiere a la población que se selecciona y sobre la cual se va enfocar la investigación para la obtención de los datos (Navarro, 2011:237). Debido a que CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, están conformados por representantes de los tres niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil organizada, la muestra no se aplicó a la totalidad de los miembros, sino que sólo a una proporción de los mismos.

La técnica de selección de la muestra estuvo basada en cuestionarios de entrevista exploratoria y la bola de nieve, es decir, durante la entrevista cada uno de los participantes iba sugiriendo a otros, de esa manera, se tuvo mayor claridad de los actores relevantes.

#### **4.5. El trabajo de campo y las técnicas seleccionadas**

El trabajo de campo se llevó a cabo en diferentes periodos de tiempo entre los años 2015, 2016 y 2017. Por ejemplo, se realizó observación participante a través de servicio de voluntariado con Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, A.C. de Tijuana, Baja California, del 1 de julio al 15 de agosto de 2015. Así mismo, se acudió a reuniones en las

cuales se aplicó la observación no participante en diferentes momentos (2015-2017) que estuvieron sujetos a la convocatoria de los CPL.

Respecto a las entrevistas estructuradas éstas se llevaron a cabo en el periodo octubre 2015 - enero 2016 en Tijuana y Playas de Rosarito. Mientras que los recorridos de trabajo para definir el análisis socio ambiental que caracterizó los problemas de contaminación de la playa se realizaron en el periodo marzo-junio de 2017 en los sitios de playa de Tijuana y Playas de Rosarito.

De esa forma, las actividades programadas para el levantamiento de información fueron las siguientes:

- Revisión documental
- Entrevistas estructuradas
- Observación participante y no participante: Servicio de Voluntariado (observación participante) y asistencia a reuniones ordinarias y extraordinarias de los CPL
- Recorridos en sitios de playa para la definición de los problemas socio ambientales (observación no participante)

### *Revisión documental*

Un primer momento del trabajo de campo, fue recurrir al análisis documental que se refiere a un determinado material respecto a un determinado fenómeno social pudiendo ser documentos personales y documentos institucionales<sup>3</sup> (Corbetta, 2007:376). La revisión

---

<sup>3</sup> Los documentos personales, se trata de documentos de carácter privado, que han sido elaborados por los individuos en primera persona y para un uso estrictamente personal; también se llaman documentos expresivos, ya que contienen expresiones, sentimientos, acontecimientos y, más en general, de la personalidad de quien los ha escrito. Dentro de esta categoría se incluyen las cartas, las autografías, los diarios. Los documentos institucionales, se trata de documentos producidos por instituciones o por individuos, en el contexto de la parte institucionalizada de su vida. Pueden ser, por ejemplo, discursos, documentos

documental estuvo enmarcada en la revisión de documentos institucionales, de forma específica, en actas de instalación y las minutas de las reuniones ordinarias y extraordinarias de los Comités seleccionados de 2004-2016, en el caso de Tijuana estuvieron disponibles en la página web del CPL. Mientras que en Playas de Rosarito las minutas fueron proporcionados por las autoridades locales y por la Comisión Nacional del Agua (Conagua).

Así mismo, el CPL de Playas de Rosarito proporcionó otros documentos tales como informes o minutas de reuniones externas que realizan con los locatarios que rentan caballos en la playa, lo cual ayudó a complementar el análisis y la percepción de los actores. También se realizó una revisión exhaustiva de leyes, reglamentos, manuales que rigen los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito.

### *La entrevista*

En la investigación cualitativa la entrevista resulta ser una de las técnicas más empleada, “(...) su objetivo último es conocer la perspectiva del sujeto estudiado, comprender sus categorías mentales, sus interpretaciones, sus percepciones y sentimientos, los motivos de sus actos” (Corbetta, 2007: 344).

En este trabajo la técnica que predominó fue la entrevista estructurada aplicada a los principales actores implicados en los procesos de toma de decisiones de los Comités analizados. La entrevista estructurada “se lleva a cabo siguiendo un esquema establecido, con preguntas concretas y definidas con exactitud” (Bautista, 2011:171). No obstante, el

---

empresariales, artículos de periódicos, actas de juicio, etc., en general, documentos de carácter público (Corbetta, 2007:377).

trabajo requirió de cuatro fases: entrevista exploratoria, prueba piloto, levantamiento de información y confirmación (*ver tabla 9*).

Tabla 9.

*Total de entrevistas*

Caso	Tijuana	Playas de Rosarito	Total	Periodo
Exploratoria	2	0	2	Junio de 2015
Prueba piloto	2	1	3	Octubre de 2015
<b>Entrevista estructurada</b> Levantamiento	11	11	22	Octubre 2015- enero 2016
Confirmación	2	1	3	Agosto de 2017

**Fuente:** Elaboración propia, 2017.

Con el fin de tener un primer acercamiento al sujeto de estudio y de algún modo definir el alcance de la investigación, se aplicaron tres entrevistas exploratorias a dos representantes de OSC de Tijuana y Ensenada, Baja California (Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental y Pro Esteros, A.C.), en el mes de junio de 2015, posteriormente, durante el mes de octubre de 2015 se aplicó a uno de los representantes del gobierno local de Playas de Rosarito, Baja California.

En concreto los objetivos que busca la entrevista exploratoria, es “demostrar los aspectos del fenómeno estudiado en los que el investigador no pensó espontáneamente y de este modo complementar las pistas de trabajo que se manifestarán en las lecturas” (Quivy y Camphenhoudt, 2004:64).

Las entrevistas exploratorias realizadas para la investigación de Tesis buscaban contextualizar cuáles eran los principales temas que se han venido discutiendo en los

procesos de toma de decisiones e identificar a los actores clave en los Comités de Playas Limpias de Baja California. No obstante, esas primeras entrevistas arrojaron información enriquecedora que permitió incluir algunos aspectos en el cuestionario de entrevista.

Sin embargo, para que una investigación tenga validez y confiabilidad es necesario establecer las técnicas a emplear y la construcción de un instrumento capaz de recopilar información que esté definida con base en la pregunta de investigación, los objetivos, hipótesis y las dimensiones de análisis, de tal forma que los resultados puedan ser interpretados y validen la hipótesis.

Para fines de esta investigación, la primera operación consistió en construir el instrumento que contribuyera a probar la hipótesis. De tal forma que se elaboró una guía de observación que sirvió de apoyo durante la etapa de observación en reuniones de los Comités analizados. Mientras que para el caso de las entrevistas se construyó un cuestionario que contempló las tres dimensiones de análisis: instituciones, actores y gobernanza (Ver *anexos 1, 2,3*).

La segunda operación consistió en poner a prueba el instrumento de entrevista con el fin de que las preguntas estuvieran bien formuladas y las respuestas fueran correspondientes al objetivo de investigación (Quivy y Camphenhoudt, 2004:175). Para tal efecto se aplicaron tres cuestionarios durante el mes de octubre de 2015 con el fin de que se pudieran hacer ajustes al cuestionario definitivo y se tuviera la certeza de que recolectaría la información que se buscaba.

Una vez que se probó el instrumento a continuación se llevó a cabo la tercera fase del levantamiento de información a través de la entrevista estructurada. Dichas entrevistas se aplicaron a los actores clave, que como se ha mencionado la muestra se basó en la bola

de nieve y la entrevista exploratoria, pero también se buscó en la medida de lo posible hubiese una diversificación según su sector al que representan: gubernamentales en sus tres niveles y sociales (OSC y Academia)

Una vez establecidos los parámetros a continuación se contactó a los actores a quienes se aplicaron las entrevistas, con una duración aproximada de una hora durante el periodo octubre 2015-enero 2016, en los municipios de Tijuana y Playas de Rosarito. Si bien no se logró entrevistar a la totalidad de los actores, por ejemplo al Representante de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (Cespt), que es uno de los actores más influyentes, al igual que el de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en su mayoría se tuvo éxito.

En total se realizaron 22 entrevistas, nueve con representantes del gobierno local, cuatro con el gobierno estatal, cinco con el gobierno federal; cuatro con representantes de la organizaciones de la sociedad organizada (*ver tabla 10*). Cabe mencionar que en el proceso se detectó que los representantes del sector gubernamental federal y estatal y una OSC, formaban parte de los dos Comités, por lo que a ellos se les aplicó doble cuestionario, a pesar de que había poca variación en el contenido del cuestionario se elaboraron diferentes formatos para quienes participaban en ambos Comités (*ver anexo 1,2 y 3*).

Tabla 10.

*Actores entrevistados del CPL Tijuana y Playas de Rosarito, Baja California*

Actores	Comité de Playas Limpias de Tijuana		Comité de Playas Limpias de Playas de Rosarito	
	<b>Sociedad Civil Organizada</b>	1	Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental(PFEA)	1
	2	Tijuana Calidad de Vida (TCV)	2	El Colegio de la Frontera Norte (El Colef)
<b>Gobierno local</b>	3	Suplente del Presidente del Comité de Playas Limpias (Regidor)	3	Suplente del Presidente del Comité de Playas Limpias (Regidora)

Actores	Comité de Playas Limpias de Tijuana	Comité de Playas Limpias de Playas de Rosarito
	4 Delegada Playas de Tijuana (Delegada)	4 Departamento de Gestión Ambiental
	5 Dirección de Bomberos (DB)	5 Dirección de Regulación Municipal
	6 Dirección de Protección al Ambiente (DPA)	6 Coordinación Fondo Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat)
		7 Dirección de Protección Civil (DPC)
<b>Gobierno estatal</b>	7 Comisión Estatal del Agua (CEA)	8 Comisión Estatal del Agua (CEA)
	8 Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California (Isesalud)	9 Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California (Isesalud)
<b>Gobierno federal</b>	9 Organismo de Cuenca de la Península de Baja California de la Comisión Nacional del Agua (Conagua)	10 Organismo de Cuenca de la Península de Baja California de la Comisión Nacional del Agua (Conagua)
	10 Secretaría de Marina (Semar)	11 Secretaría de Marina (Semar)
	11 Comisión Internacional entre Límites de Agua entre México y Estados Unidos (CILA)	
Subtotal	11	11
<b>Total</b>	<b>22</b>	

**Fuente:** Elaboración propia, 2016.

Así mismo, la mayoría de las entrevistas fueron aplicadas en las oficinas de las autoridades gubernamentales de los tres niveles de gobierno, o bien en las oficinas de las organizaciones de la sociedad civil organizada, con excepción de una de las Organización de la Sociedad Civil (OSC) en la que dicha entrevista se realizó en casa. Sin duda, durante la aplicación de las entrevistas se pudo observar que los representantes del sector gubernamental federal y estatal sus respuestas estaban más enfocadas a cumplir con la normatividad.

Mientras que en el caso del gobierno municipal se mostraba una mayor apertura respecto a la problemática, en el caso de las OSC mostraron total disposición para hablar del tema que se abordaba y esto se puede entender por el costo político que puede tener

para los diferentes actores. Esto llevó a contrastar el discurso de la entrevista con su actuación en los procesos de toma de decisiones en las reuniones.

Finalmente y con la finalidad de superar el problema la confiabilidad y validez de la información, se consideró pertinente aplicar más de una entrevista a los mismos actores, en esta etapa tan sólo se realizaron tres aplicado a actores que ya se habían entrevistado, con el fin de que se pudiera contrastar la información que se había recogido en la primera entrevista, al mismo tiempo que ayudará a ampliar y clarificar su argumento. Para complementar el análisis también se llevaron a cabo otras técnicas tales como la observación y a continuación se explica.

#### *Observación participante y no participante*

La observación es una de las técnicas de investigación empleadas en el análisis cualitativo. Es decir, mirar con detenimiento aquella parte de la realidad que da elementos para explicar lo que interesa investigar (Navarro, 2011). Uno de los momentos importantes en este proceso es el de saber observar y percibir. Dentro de la investigación cualitativa, existen diferentes formas del observar pudiendo ser no participante o participante.

En el caso de la observación no participante “el observador permanece ajeno a la situación que observa. Aquí el investigador observa el grupo y permanece separado de él” (Bautista, 2011:161). Mientras que la observación participante se refiere a que el investigador entra en contacto con la persona o grupo a analizar (Bautista, 2011:164).

Para fines de este trabajo se dividió en dos fases: la primera consistió en el Servicio de Voluntariado (observación participante), la asistencia a reuniones ordinarias y extraordinarias de los CPL, misma que permitió obtener evidencia que sustentan las

relaciones que se construyen en los procesos de toma de decisiones de los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, así como la asistencia a eventos; la segunda, consistió en recorridos en sitios de playa para obtener datos que permitieran caracterizar la problemática socio ambiental de la playa y sus fuentes de contaminación.

a. Primera fase

El servicio de voluntariado con Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, A.C. de Tijuana, Baja California, del 1 de julio al 15 de agosto de 2015. En particular, se dio seguimiento al séptimo acuerdo establecido por el CPL de Tijuana en la reunión ordinaria realizada el 25 de mayo de 2015, el cual establecía: “Los integrantes del Comité de Playas Limpias autorizan a la Arq. Margarita Díaz, a hacer la gestión para obtener el permiso ante las autoridades correspondientes marinas en la zona de playas por parte del Instituto Oceanográfico SCIPPS” (Minuta, CPL Tijuana, 2015).

A partir de esta experiencia fue posible sensibilizarse respecto al funcionamiento de los Comités de Playas Limpias, sobre todo en cuanto al conocimiento de las instituciones (leyes, reglamentos, manuales), los temas que predominan durante las sesiones y la forma en que se les da seguimiento a los Acuerdos, la forma en que participan las OCS y su interrelación con otros actores gubernamentales que conforman el Comité, así como otros organismos externos al Comité, los límites de realizar ciertas funciones con base en lo que a cada actor le corresponde según lo establecido por ley.

En relación a las reuniones, se aplicó la técnica de observación no participante, misma que se limitó a la asistencia a reuniones sin voz y voto y se partió de una guía de observación que consideraba observar en periodos cortos (tiempo de duración de la reunión) aspectos específicos que describen a los actores participantes, tales como la

problemática que se discute, sus formas de participación, recursos e interacciones. Respecto a las reuniones, se asistió a un total de 5, siendo tres para el caso de Tijuana (dos ordinarias y una extraordinaria) dos en el caso de Playas de Rosarito (ordinarias), durante el periodo de septiembre de 2015 a enero de 2016 (ver *tabla 11*).

Tabla 11.

*Asistencia a reuniones ordinarias de los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito, B.C.*

Comité de Playas Limpias de Tijuana		Comité de Playas Limpias de Playas de Rosarito	
Reunión	Fecha	Reunión	Fecha
Ordinaria	25 de septiembre de 2015	Ordinaria	30 de septiembre de 2015
Extraordinaria	18 de diciembre de 2015	Ordinaria	27 de abril de 2016
Ordinaria	22 de enero de 2016		

**Fuente:** Elaboración propia, 2016.

En particular, la asistencia a las dos sesiones realizadas en septiembre de 2015 (en Tijuana y Playas de Rosarito, respectivamente) fueron fundamentales para tener un primer análisis de la caracterización de los actores, las interacciones y sus formas de participación y se fue complementando en las sesiones posteriores.

Si bien, los tiempos que establecía el programa de Doctorado para el levantamiento de información contemplaba el periodo agosto - diciembre de 2015, fue necesario extenderlo al 2016, debido a que por ley este tipo de reuniones se deben realizar cada tres meses, no obstante, en la práctica no siempre ocurre así.

En el caso de ambos Comités analizados, coincidió con el periodo electoral para elegir a los representantes del Ayuntamiento y el Congreso Local de Baja California, por lo que dificultó que las reuniones se llevaran a cabo en los tiempos que se tenía previamente contemplado. En particular, el Presidente del CPL de Tijuana tuvo que abandonar de forma provisional al Comité debido a que se unió a un grupo de la campaña electoral, por lo que

durante esos meses de campaña, no se realizaron reuniones, aunque una vez finalizado el proceso electoral retomó sus funciones en el Comité.

También, se acudió al evento “Salvemos la Playa” en los que participan las OSC, aunque es una iniciativa que se realiza a nivel internacional. Las OSC tienen la función de rendir informes al Comité de Playas al que pertenecen. La asistencia a este tipo de eventos fue en septiembre de 2015 en Tijuana y en septiembre de 2016 en Playas de Rosarito, en el que se pudo observar la forma en que las OSC contribuyen en la organización del mismo y la forma en que se involucra la sociedad en general.

b. Segunda fase

El propósito fue encontrar evidencia empírica a través de recorridos en el área de playas y arroyos que desembocan a la misma, esto con el fin de contextualizar el problema de contaminación de las playas de los municipios de Playas de Rosarito y Tijuana, Baja California. Por tal motivo, se consideró la técnica Análisis de impactos y sus fuentes en áreas naturales y se fue adaptando a las necesidades de la investigación (Andrade, Morales y Hernández, 2009).

Aunque esta es una técnica que consiste en cinco pasos: “1) identificación de los objetos de conservación del sitio, 2) identificación y evaluación de impactos, 3) identificación y evaluación de las fuentes de impactos, 4) priorización de las fuentes del impacto y 5) identificación de estrategias y acciones” (Andrade, Morales y Hernández, 2009:7), para fines que persigue la investigación tan sólo se consideró los puntos 2 y 3.

Durante el primer planteamiento de trabajo de campo se determinó el número de instrumentos y la distribución por sitios de playa, siendo un total de cinco instrumentos (*Ver tabla 12*). Cabe mencionar que los instrumentos fueron ligeramente modificados tras

la experiencia de prueba piloto tanto en la cantidad de aplicación como en el contenido de la ficha técnica.

Respecto a la prueba piloto, en el caso de Tijuana, la prueba se realizó en el sitio de playa denominado El Vigía y luego, se continuó en el sitio el Faro por ser el de mayor afluencia de recreacionistas, mientras que en el municipio de Playas de Rosarito, se aplicó sólo en la Zona Centro siendo el sitio de mayor afluencia, ambas fueron aplicadas en el mes de marzo de 2017, con la experiencia obtenida de la primera visita, se pudo realizar algunos ajustes al instrumento.

Tabla 12.  
*Tipo y número de instrumentos*

Instrumento	Número a levantar	
	Tijuana	Playas de Rosarito
Actividades urbanas (Tipo 1)	3 recorridos por sitio	3 recorridos por sitio
Actividades de ocio y recreación (Tipo 2)	3 por sitio seleccionado	3 por sitio seleccionado
Descripción general de la playa con mayor afluencia (Tipo 3)	1	1
Causas naturales (Tipo 4)	1	1
Otro: eventos, monitoreo... (Tipo 5)	Indefinido	Indefinido

**Fuente:** Elaboración propia, 2017.

Así mismo, para la definición de sitios de playa a recorrer, se consultó las páginas web correspondientes de los sitios de monitoreo diseñados por el Instituto de Servicios de Salud pública del estado de Baja California (Isesalud), los puntos de monitoreo proporcionados por la organización de la sociedad civil Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental (PFEA) y la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (Cespt) y se ajustó al interés de la investigación, siendo los siguientes (*ver tabla 13*).

Además, la revisión previa de minutas de los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, dio referencias de los sitios críticos de contaminación, así mismo, para los recorridos se hizo uso de la herramienta de *Google Earth* con el fin de ubicar las diferentes playas, principalmente en el municipio de Playas de Rosarito por el desconocimiento del área, de tal forma que se llevó a cabo el recorrido en casi la totalidad de la playa arenosa de dichos municipios.

Tabla 13.

*Definición de sitios de playas en Tijuana y Playas de Rosarito*

<b>Tijuana</b>	<b>Playas de Rosarito</b>
Baja Malibú	Zona centro (Rosarito I)
Tijuana I (Playa Blanca)	Pierre-Arroyo Wacatay
San Antonio	Rosarito II
El Vigía	Rosarito III (Planta Pemex)
Cañada Azteca	Playa El Bebé
Tijuana II (Parque Azteca)	Popotla
Tijuana III (El Faro/malecón)	Puerto Nuevo
	Los Arenales

**Fuente:** Elaboración con base en Cespt, Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, Isesalud, Programa de Gestión Ambiental y trabajo de campo, 2017.

#### 4.5.1. El análisis de la información

Con el fin de superar el tema de la confiabilidad de la investigación, una vez que se obtuvo la información a través de las diferentes técnicas, el trabajo de procesamiento y análisis de la información se dividió en tres momentos: análisis de contenido, mapeo de actores y análisis cartográfico (*ver tabla 14*).

Tabla. 14.

*Sistematización y análisis de la información.*

<b>Tipo de análisis</b>	<b>Elementos explicativos</b>
Análisis de contenido	Contextualizar la problemática de la playa, características de

---

Mapeo de actores	los actores, sus relaciones y acciones, poder, la influencia de las instituciones en la toma de decisiones de los actores Identificar evolución de los Comités, su toma de decisiones (acciones), cambios que han ido configurando el proceso de gobernanza, los intereses de los actores y la conformación del poder. Identificación de tipo de actor, recursos, funciones, intereses, su influencia en la toma de decisiones.
Cartografía ( <i>ArcView</i> 10.4)	Análisis de sitios de playa y sus puntos críticos para contextualizar el problema en las playas, así como la identificación de algunas acciones realizadas por los CPL.

---

**Fuente:** Elaboración propia, 2017.

Primero, se procedió al tratamiento y análisis de los datos de las entrevistas y diario de campo a través del análisis de contenido que no es otra cosa que hacer una interpretación de los datos obtenidos durante el trabajo de campo (Bautista, 2011).

Por lo tanto, se tomó las transcripciones de las entrevistas y las notas del diario de campo de las reuniones y recorridos en playa, para organizar e interpretar dicha información se consideró el método de categorización y codificación.

“La categorización hace posible clasificar conceptualmente las unidades que son cubiertas por un mismo tópico. Las categorías soportan un significado y pueden referirse a situaciones, contextos, actividades, acontecimientos, relaciones entre personas, comportamientos, opiniones, sentimientos, perspectivas sobre un problema, métodos, estrategias o procesos”. (Bautista, 2011:190)

Por su parte, “la codificación, en cambio, es la operación concreta por la que se asigna a cada unidad un indicativo (código) propio de la categoría en la que se considera incluida” (Bautista, 2011:190). Así mismo, existen dos modos de codificar la información, ya sea de forma deductiva o inductiva

Para fines de este trabajo, la información se ordenó de forma deductiva, primero, en cinco categorías y 12 subcategorías como estaba establecido en el proceso de operacionalización de variables. Sin embargo, para dar una mejor funcionalidad a la interpretación del análisis se optó por definir 12 categorías y sobre ellas trabajar en el análisis e interpretación (ver tabla 15 y anexo 4).

Tabla 15. Categorías y códigos

Categorías iniciales	Códigos
Reglas formales	REGFOR
Sanciones	SANC
Alicientes/ incentivos	INCENT
Tipología de actores	TIPACT
Recursos	REC
Intereses	INT
Funciones	FUNC
Interiorización de reglas del juego	UNTREGJ
Racionalidad	RAC
Relaciones	RELA
Influencia de los actores	INFACT
Tipo de gobernanza	TIGOB

Fuente: Elaboración con base en Bonilla y Rodríguez (1997).

Sin embargo, la información fue mostrando algunas situaciones en las que era necesario detallar aún más la información, y en tales casos, se procedió a construir nuevas categorías. Por ejemplo, para el análisis de una de las categorías, en este caso, los intereses de los actores, se fueron agrupando nuevas categorías (ver tabla 16).

Tabla 16.

*Categoría Intereses*

Actores: PFEA, TCV, Regidor, DPA, DB, Delegada, CEA, Isesalud, Conagua, Semar, CILA.			
Categoría deductiva	Proposiciones agrupadas por temas	Categorías inductivas	Códigos
<b>Concepto intereses</b>	Preocupación por la zona costera y tener un ecosistema en armonía con la naturaleza	Percepción de riesgo en la costa	PERRCOS
	Nos interesa mucho que tengamos una calidad en el recurso hídrico, tanto en el río como en la Costa	Percepción de riesgo en la costa	PERRCOS
	Porque soy el Presidente, es como un mediador, es la primera vez que se hace que un Regidor sea el Presidente, por efectos de la fuerza política	Contexto político	CONPOL
	Porque somos parte del Municipio y como	Percepción institucional	PERINS
	Protección al Medio Ambiente. Mi razón personal,		

Actores: PFEA, TCV, Regidor, DPA, DB, Delegada, CEA, Isesalud, Conagua, Semar, CILA.			
Categoría deductiva	Proposiciones agrupadas por temas	Categorías inductivas	Códigos
	es parte de mi trabajo y se me ha hecho muy interesante, las leyes, normas, la presencia de diferentes niveles de gobierno ha sido enriquecedor	Reconocimiento del problema en la playa	REPROP
	Porque estamos directamente en el área de trabajo de la playa, a nosotros nos toca recibir las quejas de las personas, como ver cuando hay escurrimientos o ver cuando las cuestiones físicas del mar...	Percepción institucional	PERINS
	Es una obligatoriedad, por ser la Delegada y porque es la institución más cercana a la playa	Percepción institucional	PERINS
	Por ser integrantes o parte de la Comisión del Agua, queremos estar enterados y queremos coadyuvar en lo posible	Percepción institucional	PERINS
	Somos la autoridad sanitaria y dentro de ellos tenemos como atribución el llevar a cabo la vigilancia de la calidad sanitaria de las playas	Percepción institucional	PERINS
	Nosotros somos la dependencia responsable de crear los Comités y formamos parte de los Comités como Secretarios Técnicos, somos la parte importante de los Comités	Percepción institucional	PERINS
	Como Representante de la SEMAR; personal: como todo ciudadano, pretendo que nuestra participación sea decisiva y activa y que se manifieste	Percepción institucional/ Percepción social	PERINS
	Nuestra participación se deriva de la responsabilidad de compartir información, de la cual disponemos nosotros como responsables del gobierno federal ante nuestra contraparte que es Estados Unidos...	Percepción institucional	PERINS

**Fuente:** Elaboración con base en Bonilla y Rodríguez (1997).

Para tal efecto, se realizó un análisis inductivo para ordenar de forma más detallada la información de lo cual se derivaron cinco categorías inductivas: percepción de riesgo en la costa, reconocimiento del problema de la playa, contexto político, percepción institucional y percepción social; misma que permitieron clasificar de una manera más ordenada la información. Una vez concluido el proceso se dio paso a la elaboración de una matriz en Excel y a la redacción del informe.

Segundo, en relación al análisis de minutas y actas de instalación se optó por la herramienta de análisis Atlas Ti, la cual permitió, primero, identificar los problemas y las acciones que han realizado los CPL estudiados a lo largo de su trayectoria, segundo,

permitió ubicar en la línea de tiempo el momento de inclusión de la participación social en los CPL, tercero, permitió hacer una categorización de las diferentes dimensiones de análisis mismas que ayudaron a identificar las relaciones conformadas al interior de los CPL, el poder, así como los recursos e intereses de los actores, la influencia de las instituciones en la toma de decisiones de los actores misma información que se complementó con entrevistas.

Tercero, parte de la información recolectada durante los recorridos en los sitios de playa para contextualizar el problema fueron analizados y representados a partir de la cartografía (además del análisis de contenido antes mencionado), para lo cual se hizo uso del programa *ArcView* 10.4 con base en datos de la carta topográfica 1:250,000 del INEGI, 2016 y datos de la Cespt, PFEA, Isesalud, minutas y trabajo de campo.

### **Recapitulando**

La metodología cualitativa resulta ser un método que en las últimas décadas ha predominado en el estudio de las ciencias sociales, cumple con el propósito de comprender e interpretar aquellos hechos que mantienen interrelación con la vida social humana. Si bien había predominado la objetividad en las ciencias sociales por la fuerte consolidación de las ciencias naturales, en las últimas décadas la investigación cualitativa ha cobrado relevancia, ha llegado para proponer nuevas formas de entender la subjetividad que había estado ausente en las ciencias sociales.

De tal modo que la investigación cualitativa permite tener un acercamiento a la evidencia empírica. No obstante, la investigación cualitativa lleva consigo una gran variedad de técnicas de investigación, conceptos y teorías implícitas, mismas que se van a

delimitar por el propio investigador con base al objeto de estudio, con el fin de encontrar ese punto de integración, entre la realidad empírica y la teoría.

En particular, para el análisis de los procesos de la gobernanza, la investigación cualitativa, resultó un método viable para poder entender cómo los sujetos de estudio entienden su realidad, sus motivaciones, sus interacciones, sus puntos de acuerdo y desacuerdo, entre otros elementos, a través de técnicas como la observación y la entrevista, pero al mismo tiempo dio elementos para la interpretación de estos datos, de tal forma que se pudo conjugar la teoría con la evidencia empírica.

Entre los alcances de este tipo de metodología y su integración al problema de investigación que se desarrolló para la Tesis, es que permitió la construcción de los procesos de gobernanza en los Comités de Playas Limpias de Tijuana y playas de Rosarito, Baja California, a partir de la relación entre el hecho social y el investigador bajo una fundamentación teórica.

A partir de la aplicación de la estrategia metodológica fue posible obtener datos empíricos que permitieron entender la realidad social, en los siguientes capítulos se desarrollan con el fin de entender cómo se configuran los procesos de toma de decisión en un contexto de gobernanza y cómo las instituciones restringen los comportamientos de los actores.

## **Capítulo 5. El proceso de toma de decisiones en los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Playas De Rosarito**

### **5.1. Introducción.**

Con el fin de lograr un mejor equilibrio ecológico en el área de playa, los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito discuten las formas de disminuir los daños irreversibles y en ese trayecto generar acciones, lo cual implica un ejercicio de aprendizaje y de acción colectiva inserto en un esquema de gobernanza en la que participan actores gubernamentales en sus tres niveles y la sociedad organizada.

En ese sentido, los CPL otorgan un papel importante a los gobiernos locales, son ellos los que coordinan estos Comités con la participación de los actores del gobierno en sus tres niveles y del grupo sociedad. En este apartado se discute el proceso de toma de decisiones, explicando qué factores definen o restringen el proceso decisorio y si éste se identifica como un proceso de gobernanza.

De tal forma que el trabajo muestra una relación entre las dimensiones actores e instituciones explicado a partir de una red de gobernanza y su relación con el proceso de toma de decisiones al cual se le vincula el modelo de decisión *Garbage Can Model* (GCM en adelante) de March y Olsen (1972) y considera dos características distintivas de una red, la primera, la institucionalización de la red y la función principal de la red (Natera, 2004).

Así mismo, identifica dos fases, en la primera, una red cerrada y con una estructura jerárquica pero que generó las condiciones para la toma de decisiones en torno al problema de calidad del agua en ambos casos. En la segunda fase, los diferentes problemas son contruidos con la participación social, al incorporar nuevos actores, la red institucionaliza

la participación de la sociedad, a partir de dos momentos, una que se caracteriza por una transición en la que participa el grupo sociedad sólo con voto y la otra que sigue vigente es la participación de este grupo con voz y voto.

De tal forma que el capítulo se estructura en dos apartados, en el primero, identifica cómo se toman las decisiones en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, en el segundo, analiza los elementos distintivos de un proceso de toma de decisiones y muestra algunas características que definen a una red de gobernanza y finalmente, se presenta una recapitulación.

## **5.2. ¿Cómo se toman las decisiones? El modelo de bote de basura en la configuración de la gobernanza.**

El propósito de este apartado es describir y analizar las características distintivas del proceso decisorio en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito. Bajo esa dinámica y con el fin de explicar cómo se han definido las metas y/o acciones enfocadas al uso y conservación de las playas en una red de gobernanza y si ofrecen o no soluciones, se hizo un análisis según periodo de administración municipal, el cual permitió identificar a los participantes y su articulación con las instituciones mismas que van definiendo sus oportunidades de decisión explicado también por los intereses.

En primer lugar se analizan los mecanismos de participación que caracterizan los procesos de toma de decisiones en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, los cuales se basan en reuniones ordinarias y extraordinarias, en las cuales se toman decisiones en torno a la conservación de las playas. Las primeras, se caracterizan por la presencia del 50 por ciento más uno de los miembros totales del Comité y con la presencia del Presidente o su Suplente (en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito son los Suplentes del Presidente

Municipal), mientras que el Secretario Técnico se encargará de verificar que sea el 51 por ciento.

Las sesiones se realizarán en una periodicidad que no excedan de tres meses y se realizarán al menos cuatro sesiones al año, para lo cual se notificará a los integrantes del Comité con 10 días hábiles de anticipación, señalando el lugar, hora y orden del día. En el caso de las segundas (extraordinarias), el quórum debe ser con la presencia de al menos dos terceras partes y se realizaran con base en su urgencia por razones tales como riesgos ambientales, de contingencia o salud pública, contactando a los miembros del Comité (RICLPL, 2015).

Para validar los acuerdos en las sesiones ordinarias se realiza un proceso de votación y se considera la regla de mayoría simple de votos. Mientras que en las sesiones extraordinarias deberán ser al menos dos terceras partes de los miembros del Comité.

No obstante, en un esfuerzo de avanzar en la identificación de los alcances y límites de los problemas que se derivan de la playa ha habido un reconocimiento por parte de los Comités quienes han reconocido que los problemas públicos son complejos y requieren de la participación de actores no gubernamentales, en ese sentido, ha habido un cambio orientado a una red de gobernanza.

En ese reconocimiento de la complejidad y dinamismo de los problemas y con la participación del grupo sociedad, los problemas en los casos seleccionados han experimentado estas transformaciones y han sido construidos por los diferentes actores que poseen diferentes recursos e intereses. En ese proceso, “los actores se reconocen mutuamente como comprometidos con la formulación, defensa, negociación y acuerdo de una solución para dicho problema. Ellos entran, salen o permanecen, o transforman sus

papeles y cambian de posición a los largo del proceso, que cruza diferentes espacios sociales e institucionales” (Araujo, Guzman y Mauro, 2000:134).

En segundo lugar, y con el fin de analizar cómo ha funcionado el proceso de toma de decisiones y sus características distintivas en los casos de estudio se analizan los cuatro elementos de *Garbage Can Model* de March y Olson (1972): problemas, soluciones, participantes y oportunidades, así mismo se considera la cuestión de ambigüedad en el proceso.

En relación al primer elemento, los entrevistados del CPL de Tijuana en su mayoría coincidieron que el tema de descargas y calidad del agua son los temas que predominan, mientras que en el CPL de Playas de Rosarito las respuestas estuvieron más diversificadas a cuestiones de descargas de agua, la ausencia de regulación de los caballos en el área de playa, el tema del ambulante en la playa y la redacción de un Reglamento Interno. En las siguientes tablas se resumen los principales problemas y acciones realizadas por los Comités (*ver tablas 17 y 18*).

Tabla 17.

*Trayectoria y elementos característicos del proceso de toma de decisiones en el CPL de Tijuana*

CPL de Tijuana	Jorge Hank Rhon (2004-2007)	Jorge Ramos Hernández (2007-2010)	Carlos Bustamante Anchond (2010-2013)	Jorge Aztiazarán Orci (2013-2016)
<i>Institucionalización de la red (Natera)</i>	<p>Surgimiento del CPL de Tijuana (2004)</p> <p>Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias: institucionaliza las funciones de los integrantes del CPL</p> <p>Una red centrada en el problema de las descargas de aguas negras genera mayores interacciones</p> <p><i>Características distintivas: Influencia y estructura jerárquica</i></p>	<p>Participación social de OSC con voz (transición a la participación social)</p> <p>Una red centrada en el problema de las descargas de aguas negras</p> <p><i>Características distintivas: Cooperación y estructura un poco más horizontal (inicia proceso de apertura de la red)</i></p>	<p>Se diseña e institucionaliza el Programa de Gestión para el Manejo de la Playas</p> <p>Se diseña e institucionaliza el Reglamento Interno</p> <p>Se institucionaliza la participación social con voz y voto</p> <p>Red centrada en la parte de organización y normativa para el funcionamiento del CPL y con ello un mayor número de interacciones</p> <p><i>Características distintivas: Coordinación, cooperación y estructura un poco más horizontal (red abierta y poco pluralista)</i></p>	<p>Se ratifica el Programa de Gestión para el Manejo de la Playas como su instrumento de gestión</p> <p>Se ratifica la pertinencia del Reglamento Interno</p> <p>Una red centrada en el problema de las descargas de aguas negras y en la parte de organización</p> <p><i>Características distintivas: Coordinación, cooperación y estructura un poco más horizontal (red abierta aunque poco pluralista)</i></p>
<i>Problemas/ Temas</i>	<p>a. Insuficiencia en el tratamiento de aguas negras y descargas al mar</p>	<p>a. Insuficiencia en el tratamiento de aguas negras y descargas al mar</p> <p>b. Ausencia de Fondo Zofemat para el saneamiento e infraestructura de la playa</p> <p>c. Ausencia de un instrumento de gestión: Programa de Gestión para el Manejo de la Playas</p> <p>d. Definición de lineamientos de calidad del agua</p>	<p>a. Insuficiencia en el tratamiento de aguas negras y descargas al mar</p> <p>b. Ausencia reglamento interno</p> <p>c. Ausencia de un instrumento de gestión: Programa de Gestión para el Manejo de la Playas</p> <p>d. Problema de varamiento de ballena en la playa</p>	<p>a. Insuficiencia en el tratamiento de aguas negras y descargas al mar</p> <p>b. Ratificación y puesta en marcha del reglamento interno</p> <p>c. Problema de ambulante en la playa</p> <p>d. Gestión para obtener el permiso para la elaboración de un estudio de monitoreo de corrientes marinas en la zona de</p>

CPL de Tijuana	Jorge Hank Rhon (2004-2007)	Jorge Ramos Hernández (2007-2010)	Carlos Bustamante Anchond (2010-2013)	Jorge Aztiazarán Orci (2013-2016)
<i>Acciones</i>	<p>a.1.Construcción de plantas de tratamiento y/o ampliación y rehabilitación de las mismas</p> <p>a.1. Recorridos en puntos críticos y muestreos en las diferentes plantas de tratamiento</p> <p>a.2. Denuncia penal contra desarrolladores inmobiliarios ante la PGR</p> <p>a.3. Protocolo de reacción inmediata por contingencia en playas</p>	<p>a.1.Reparación de infraestructura de aguas residuales</p> <p>a.2. Cierre de playa y monitoreos de calidad del agua, así como la reapertura de la playa</p> <p>B.1. Trámites para solicitud del fondo Zofemat ante instancias gubernamentales correspondientes</p> <p>c.1 La Conagua expuso la necesidad de contar con un Programa de Gestión para el Manejo de la Playas</p> <p>d. Delimitación conforme a la norma</p>	<p>a.1.Reparación de infraestructura de aguas residuales</p> <p>a.2. Cierre de playa y monitoreos de calidad del agua, así como la reapertura de la playa</p> <p>b.1. Reuniones ordinarias y propuestas y sugerencias vía email</p> <p>b.2. Reuniones ordinarias por parte de grupo planeación</p> <p>c.1. Taller ZOPP con el fin de elaborar un diagnóstico y definir acciones con visión a corto, mediano y largo plazo</p> <p>c.2.Reuniones ordinarias discusiones en torno al instrumento de gestión</p>	<p>Playas por parte del Instituto Oceanográfico SCRIPPS</p> <p>e. Instalación de las Comisiones Técnicas que se derivan del Reglamento Interno</p> <p>a.1 Inspección de descargas de aguas negras realizadas por Conagua y aplicación de sanciones</p> <p>a.2. Cierre de playa y monitoreo de calidad del agua, así como la reapertura de la playa</p> <p>b.1. Reunión ordinaria para ratificar el documento</p> <p>c.1. Sin propuesta clara</p> <p>d.1. Permisos por parte de Semarnat, Semar y coordinación de la actividad por parte de PFEA</p> <p>e.1. Definición de Comisiones Técnicas y asignación de funciones y tareas</p>
<i>Reconocimiento del problema, intereses y valores</i>	<p>Surgió una denuncia de un grupo de ciudadanos y de la sociedad organizada que defiende a la playa</p> <p>Se observó una disputa entre empresarios (desarrolladores de inmobiliarias) y Conagua-Cespt (Visión del agua como bien económico vs preservación de las playas)</p>	<p>Dos grupos de intereses</p> <p>La preservación de la playa como derecho humano vs la preservación de la playa a partir de las funciones que otorgan las instituciones</p>	<p>Dos grupos de intereses derivado del problema de descargas de aguas negras: la preservación de la playa como derecho humano vs la preservación de la playa a partir de las funciones que otorgan las instituciones</p>	<p>Surgió una disputa entre Conagua, Cespt y DRM, en cuanto a quién le correspondía otorgar permisos de descargas</p> <p>Disputa entre Cespt y desarrolladores inmobiliarios (Visión del agua como bien económico vs preservación de las playas a partir de las funciones que otorgan las instituciones)</p>

CPL de Tijuana	Jorge Hank Rhon (2004-2007)	Jorge Ramos Hernández (2007-2010)	Carlos Bustamante Anchond (2010-2013)	Jorge Aztiazarán Orci (2013-2016)
<i>Relaciones de poder</i>	<p>Conagua, Cespt e Isesalud, se perfilan en las principales posiciones en los procesos de toma de decisiones relacionadas a las descargas de aguas negras por los recursos políticos, legales y financieros</p> <p>Conagua por la parte normativa, Cespt parte normativa y financiera e Isesalud por la parte legal.</p>	<p>Se impone la visión del grupo que promueve la preservación de la playa a partir de las funciones que otorgan las instituciones (gobierno en sus tres niveles)</p> <p>Conagua, Cespt e Isesalud, DB y DPC se perfilan en las principales posiciones en los procesos de toma de decisiones relacionadas a las descargas de aguas negras por los recursos políticos, legales y financieros</p>	<p><i>Programa de Gestión para el Manejo de la Playas:</i> Grupo sociedad ocupó una de las posiciones más importantes junto con Conagua y el Presidente del CPL en el diseño y una vez aprobado en la Coordinación de este instrumento</p> <p><i>Reglamento interno:</i> Grupo sociedad, Secture y Semarnat afianzaron su posición como los principales actores, misma situación con Conagua y el Presidente del CPL por los recursos legales que poseen</p> <p><i>Problema de varamiento de ballena en la playa:</i> Profepa, DPC y DB tienen un mejor posicionamiento por los recursos legales</p>	<p>Intereses de Cespt, Conagua, regular las descargas del agua, Desarrolladores no ceder la administración de las plantas tratadoras a la Cespt</p> <p>El grupo sociedad se colocó como el principal interlocutor de la sociedad en general ante el CPL en los problemas asociados a la playa, aunque se mantiene a DB y DPC también como interlocutores</p> <p>No obstante, los actores que promueven la infraestructura del agua Cespt, Conagua, CEA, Isesalud mantienen las posiciones políticas importantes</p> <p>Misma situación con los actores que coordinan el CPL, se colocan en la posición política más importante (Presidente del CPL y la Conagua)</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en minutas, entrevistas y pláticas informales.

Tabla 18.

*Trayectoria y elementos característicos del proceso de toma de decisiones en el CPL de Playas de Rosarito*

CPL de Playas de Rosarito	Luis Enrique Felix (2001-2004)	José Antonio Macías Garay (2004-2007),	Hugo Eduardo Torres Chavert (2007-2010),	Javier Robles Aguirre(2010-2013)	Silvano Abarca Macklis (2013-2016)
<i>Institucionalización de la red (Natera)</i>	<p>Surgimiento del CPL de Tijuana (2004)</p> <p>Una red centrada en el problema de las descargas de aguas negras genera mayores interacciones</p> <p><i>Características distintivas: Influencia estructura jerárquica</i></p>	<p>Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias: institucionaliza las funciones de los integrantes del CPL</p> <p>Una red centrada en el problema de las descargas de aguas negras genera mayores interacciones</p> <p><i>Características distintivas: Influencia y estructura jerárquica</i></p>	<p>Participación social de OSC con voz (transición a la participación social)</p> <p>Red centrada en la certificación de una zona de la playa</p> <p><i>Características distintivas: Cooperación y estructura un poco más horizontal</i></p>	<p>Se diseña e institucionaliza el Programa de Gestión para el Manejo de la Playas</p> <p>Se institucionaliza la participación social con voz y voto</p> <p>Red centrada en la parte de organización y normativa para el funcionamiento del CPL y con ello un mayor número de interacciones</p> <p><i>Características distintivas: Coordinación, cooperación y estructura un poco más horizontal</i></p>	<p>Se diseña e institucionaliza el Reglamento Interno</p> <p>Red centrada en la parte de organización y normativa para el funcionamiento del CPL y con ello un mayor número de interacciones</p> <p><i>Características distintivas: Coordinación, cooperación y estructura un poco más horizontal</i></p>
<i>Problemas</i>	<p>a. Insuficiencia en el tratamiento de aguas negras y descargas al mar</p>	<p>a. Insuficiencia en el tratamiento de aguas negras y descargas al mar</p> <p>b. Depósito inadecuado de desechos sólidos (basura)</p> <p>c. Renta de caballos en la playa</p> <p>d. Propuesta de revisión de los Criterios de certificación de la playa.</p>	<p>a. Ausencia de certificación de la playa</p>	<p>a. Ausencia de un instrumento de gestión: Programa de Gestión para el Manejo de la Playas</p> <p>b. Insuficiencia en el tratamiento de aguas negras y descargas al mar (descargas de aguas negras en Tijuana afectaron las playas de Playas de Rosarito)</p>	<p>a. Ausencia de reglamento interno</p> <p>b. Ausencia de un procedimiento de atención al varamiento de mamíferos marinos</p> <p>c. Manejo y control de caballos en la playa y ambulante</p>

CPL de Playas de Rosarito	Luis Enrique Felix (2001-2004)	José Antonio Macias Garay (2004-2007),	Hugo Eduardo Torres Chavert (2007-2010),	Javier Robles Aguirre(2010-2013)	Silvano Abarca Macklis (2013-2016)
<i>Acciones</i>	<p>a.1. Monitoreos de calidad del agua</p> <p>a.2. Cierre/apertura de playa y colocación de letreros</p> <p>a.3. Clorador de agua y estudios de la planta (Cespt); Pipas (DGA); Bloqueo de Iso accesos al arroyo (Sidue)</p> <p>a.4. Propuesta de Proyecto de Emisor Submarino</p> <p>a.5. Obra de rehabilitación y ampliación de la planta de tratamiento de Rosarito I y estructura de alojamiento de la descarga</p>	<p>a.1. Obra de rehabilitación y ampliación de la planta de tratamiento de Rosarito I y estructura de alojamiento de la descarga</p> <p>b.1. Compra de barredora para la playa con fondo Zofemat y limpieza de la playa</p> <p>c.1. Intento de diálogo con los propietarios de caballos</p> <p>d. Delimitación del área a certificar</p>	<p>a.1. Ratificación del tramo de playa a certificar (trabajo de estudio de zonificación)</p> <p>a.2. Instalación de 20 botes basura</p> <p>a.3. Monitoreos de calidad del agua</p> <p>a.4. Listado de flora y fauna silvestre</p> <p>a.5. Regulación del acceso de automóviles y caballos a la playa</p> <p>a.6. Programa de educación ambiental...</p>	<p>a.1. Elaboración y adecuación al borrador del Programa de Gestión</p> <p>a.2. Taller ZOPP con el fin de elaborar un diagnóstico y definir acciones con visión a corto, mediano y largo plazo</p> <p>a.3. Reuniones ordinarias discusiones en torno al instrumento de gestión</p> <p>b.1. Reparación de infraestructura de aguas residuales</p> <p>b.2. Cierre de playa y monitoreos de calidad del agua, así como la reapertura de la playa</p>	<p>a.1. Reuniones ordinarias y propuestas y sugerencias vía email</p> <p>a.2. Reunión para adecuar sugerencias del Reglamento por parte de los integrantes del CPL y aprobarlo</p> <p>b. Elaboración de un protocolo de atención por parte de Profepa</p> <p>c. Reuniones externas con personas que rentan caballos en la zona de playa</p>
<i>Reconocimiento del problema, intereses y valores</i>	<p>Isesalud presentó datos al CPL de los monitoreos que realizó presentado altos niveles de entero cocos.</p> <p>Se observó una disputa entre Conagua-Semar-Cespt en cuanto a la</p>	<p>Reconocimiento de los avances de la infraestructura respecto al problema del arroyo Huhuetay</p>	<p>Hubo cierta disputa entre el CPL y los usuarios de la playa, respecto a la regulación de los automóviles en la playa para cumplir con los requerimientos de certificación</p> <p>Intereses contrapuestos entre el CPL que buscaba</p>	<p>No se detectó algún conflicto todo fluyo de manera consensuada y se llevó a cabo el proceso de forma conjunta con el CPL de Tijuana</p>	<p>Zofemat, DRM y Profepa ponen en la mesa de discusión del problema</p> <p>Intereses contrapuestos entre autoridades locales (interés por una playa limpia/ atracción de turismo) y Semarnat (otorgar permisos-recaudación de fondos), así como entre autoridades locales (interés por</p>

CPL de Playas de Rosarito	Luis Enrique Felix (2001-2004)	José Antonio Macias Garay (2004-2007),	Hugo Eduardo Torres Chavert (2007-2010),	Javier Robles Aguirre(2010-2013)	Silvano Abarca Macklis (2013-2016)
	definición de las principales fuentes de contaminantes en el arroyo Huhuetay También entre DGA-Secture vs Cespt respecto a la infraestructura de rehabilitación ellos consideraban que no solucionaría el problema (DGA-Secture)		la certificación turística y los comerciantes o renteros de caballos que viven de la playa  Actores locales persiguen el interés de certificar la playa porque hay un cierto sentido de pertenencia a la playa (recurso simbólico)		una playa limpia/turismo) y personas que rentan caballos (ingresos propios)
<i>Relaciones de poder</i>	de Conagua, Cespt e Isesalud, DB y DPC se perfilan en las principales posiciones en los procesos de toma de decisiones relacionadas a las descargas de aguas negras por los recursos políticos, legales y financieros	Conagua, Cespt e Isesalud, DB y DPC se perfilan en las principales posiciones en los procesos de toma de decisiones relacionadas a las descargas de aguas negras por los recursos políticos, legales y financieros  Zofemat empieza a posicionarse a través de actividades relacionadas al saneamiento de la playa (limpieza)	En el proceso de certificación Zofemat se afianzó en las primeras posiciones por los recursos que dispone para el saneamiento de la playa  Grupo sociedad empieza a posicionarse en este CPL a través de su participación en el programa de educación ambiental en coordinación con Semar y Zofemat	En el proceso de elaboración de la playa el grupo sociedad logra posicionarse, también Conagua a través de la coordinación de la elaboración del instrumento	En el proceso de elaboración del Reglamento, la Regidora y Conagua se colocan como las principales promotoras del documento  Respecto al problema de los caballos DRM y Zofemat ambos del grupo gobierno local, se afianzan como los principales defensores de la calidad de la playa  No obstante, los actores que promueven la infraestructura del agua Cespt, Conagua, CEA, Isesalud mantienen las posiciones políticas importantes

**Fuente:** Elaboración propia con base en minutas, entrevistas y pláticas informales.

Para una definición más clara de los elementos de GCM (problemas, soluciones, participantes y oportunidades, así como la cuestión de la ambigüedad), se explican algunos ejemplos. En el caso del CPL de Tijuana se consideró el problema de calidad del agua, la elaboración del Programa de Gestión que se caracterizó por un trabajo conjunto entre los dos Comités analizados y la elaboración del Reglamento Interno. Mientras que en el caso de Playas de Rosarito, se consideró el problema de calidad del agua, la ausencia de certificación de la playa y la elaboración del Reglamento Interno.

En los casos seleccionados se encontró que desde los primeros años de inicio de operaciones el problema de calidad del agua ha sido y sigue siendo el problema principal, sin embargo, para la resolución del mismo se encontró que se ha operado bajo los principios del modelo de toma de decisiones *GCM* de March y Olsen (2011), que se caracteriza por tres propiedades, la primera, son las preferencias problemáticas, la segunda, es la tecnología poco clara, y la tercera, es la participación fluida.

En particular el caso del CPL de Tijuana, el problema de calidad del agua se encontró el periodo de Jorge Hank Rhon/ Kurt Honols Morales<sup>4</sup> (2004-2007), en septiembre de 2005 se hizo una denuncia de un grupo de ciudadanos y de la sociedad organizada que defiende a la playa. Posteriormente, en octubre de 2005 se hizo otra denuncia por parte de los medios de comunicación, misma que obligó a los integrantes del CPL a realizar recorridos en puntos críticos de la playa y realizar muestreos en las diferentes plantas tratadoras de agua. De lo anterior, se encontró que el principal problema estaba asociado a las plantas de tratamiento que no operaba la Cespt, asumiendo que también existían algunas fallas en los cárcamos que opera la Cespt por problemas de electricidad.

---

<sup>4</sup> En 2007, Hank Rhon interrumpe su mandato para perfilarse como candidato al gobierno de Baja California y Kurt Honol Morales concluye su gobierno.

De esa forma, el CPL acordó exponer a los desarrolladores inmobiliarios la problemática, en una reunión con este grupo empresarial se solicitó un Programa de acciones inmediatas y una carta compromiso indicando cuándo estarían operando las plantas y cumpliendo con los requerimientos de descarga, a cambio podrían liberar algunas sanciones (Minutas CPL Tijuana, octubre 2005), para lo cual el CPL a través de la Conagua hizo una denuncia penal a desarrolladores con el fin de que se les obligará a cumplir con la Norma NOM-001-Semarnat-1996<sup>5</sup>. Así mismo, se propuso la elaboración de un Protocolo de reacción inmediata por contingencias en la playa.

Sin embargo, el problema es que no se le dio seguimiento, esto se pudo constatar en las actas de las reuniones posteriores. El tema asociado a la calidad del agua se vuelve a retomar hasta que ocurre otro evento, como fue el incidente de julio de 2006, en el que hubo una falla en un cárcamo de bombeo que opera la Cespt y ocasionó derrames de aguas negras contaminando el agua que da a la playa y hacia el mar. En esa ocasión, Isesalud señaló la falta de comunicación por parte de la Cespt hacia el CPL, para lo cual, se acordó que cuando volviera a suceder algún incidente se notificara a los miembros del CPL para realizar acciones inmediatas.

Aunque, el periodo de gobierno se caracterizó por una serie de incidentes relacionados a descargas de aguas residuales, en las siguientes administraciones no fueron la excepción, por ejemplo, durante el periodo de gobierno de Carlos Bustamante Anchond (2010-2013), ocurrió otro evento de gran impacto en materia de descargas, en enero de 2011, se presentó una contingencia de derrames de aguas negras derivado de un problema que se presentó en un tubo del colector Fallarón en Playas de Tijuana, lo cual obligó a

---

<sup>5</sup> “Esta Norma Oficial Mexicana establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal con el fin de prevenir y controlar la contaminación de las aguas y bienes nacionales, así como proteger la infraestructura de dichos sistemas, y es de observancia obligatoria para los responsables de dichas descargas” (Semarnat, 1998:7).

cerrar las playas del municipio de Tijuana y de Playas de Rosarito, aunque los diferentes actores realizaron sus funciones correspondientes según el protocolo de contingencia, fue la Cespt quien realizó las reparaciones correspondientes en la tubería, mientras que el Isesalud realizó los monitoreos, la DB colocaron cintas amarillas para evitar que las personas entraran a la playa, sin embargo, otra vez no se resolvió el problema.

Es importante señalar, que durante esa contingencia se derivó un conflicto entre una de las OSC, en este caso referimos a PFEA y el grupo gobierno en sus tres niveles, debido a que se hizo la denuncia ante medios de comunicación y eso generó cierto desconcierto de los actores gubernamentales por el costo político que eso representa. Sin embargo, este hecho fue tomado como una oportunidad, al final de esto, se tomó la decisión de que PFEA continuará con el CPL bajo ciertas condiciones tales como informar y consultar con el CPL cuando volviera a ocurrir algo similar.

Por otra parte, uno de los sitios donde se concentra el mayor problema de contaminación en Tijuana es en el fraccionamiento Baja Malibú, así en agosto de 2014, el CPL se reunió con el fin de retomar el problema, sin embargo, la forma de abordarlo resulta ser un tanto ambiguo debido a que es un fraccionamiento privado, en el cual la Cespt no puede operar, así como tampoco hay permisos de descargas, sin embargo, debe ser revisado por la Conagua.

Aquí lo interesante es ver el tiempo en que se mantiene activo el problema (March y Olsen, 2012), de acuerdo con datos encontrados en uno de los medios informativos (Uniradio Informa)<sup>6</sup>, quien realizó entrevistas a diferentes integrantes del CPL, uno de los funcionarios señaló que “en el sitio Baja Malibú es un problema que se viene presentando

---

<sup>6</sup> Ver: <http://www.uniradioinforma.com/noticias/tijuana/288815/conagua-asegura-que-no-hay-permiso-de-descarga-en-baja-malibu.html> [acceso 17 de agosto de 2017].

desde la década de los setenta” (Uniradioinforma, 2017), si bien este tema fue expuesto en el CPL en 2011, no se le dio seguimiento, por ejemplo, la revisión y estricta aplicación de los permisos de descargas al mar con sus respectivas sanciones.

Así el problema, vuelve a ser activo en agosto de 2014, y es cuando la Conagua tuvo que realizar acciones de inspección y sanción a quienes descargan aguas negras y afectan a la zona de playa, sin embargo, entre las acciones emprendidas no se diseñó un plan integral para dar solución a las descargas en este sitio, tan sólo se definió el cierre de la playa durante algunos días, mientras se concluían los monitoreos que por ley deben realizarse cuando se presentan estas contingencias.

Así mismo, se realizó una discusión entre lo que los actores del CPL pueden hacer de acuerdo con su ámbito de acción que les facultan las leyes y el cierre de playa, basado en los resultados de monitoreo de calidad del agua realizados por el Isesalud. Si bien el municipio es al que le corresponde otorgar los permisos deben ser avalados también por la Cespt, pero todo parece indicar que hay una ausencia de los mismos.

Posteriormente, en agosto de 2016, el problema nuevamente se retomó pero sin llegar a una solución efectiva. Misma situación ha ocurrido en los sitios de San Antonio del Mar y Playa Blanca (Tijuana I), en los que el grupo sociedad ha hecho las denuncias a través de los medios de comunicación logrando sólo llevarlo a la mesa de discusión pero sin una acción efectiva.

Otro de los problemas abordados por el CPL de Tijuana y que podrían considerarse bajo un esquema de gobernanza han sido la ausencia de un Programa de Gestión y el Reglamento Interno, en particular, la propuesta de este programa fue expuesto a través de la Conagua en junio de 2009 durante la administración de Jorge Ramos Hernández (2007-2010). Así mismo, se retomó el tema en la administración subsecuente de Carlos

Bustamante Anchond (2010-2013) y en este instrumento fue en el que se concentró gran parte del tiempo durante ese periodo.

Por otro lado, la Conagua propuso elaborar este instrumento de forma conjunta con el CPL de Playas de Rosarito, es de relevancia señalar la forma en que se fueron conformando las relaciones debido a que el CPL retomó la metodología ZOPP (en alemán “Ziel-Orientierte Projekt-Planung” ) que significa Planeación de Proyectos Orientada a Objetivos<sup>7</sup>. Así, en febrero de 2011, se hizo la propuesta por parte de la Conagua para realizar un Taller ZOPP con el fin de elaborar un diagnóstico y definir acciones con visión a corto, mediano y largo plazo para el diseño del programa (Minutas CPL Tijuana , febrero, 2011), misma propuesta que fue validada por los integrantes de los casos estudiados.

Si bien, el proceso de elaboración del programa fue coordinado por la Conagua, tuvo la participación de los diferentes integrantes del CPL a través de talleres de discusión, se destaca la participación de Comisión Internacional entre Límites de Agua entre México y Estados Unidos (CILA), Secretaría de Turismo del estado de Baja California (Secture), Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (Cespt), Comisión Estatal del Agua (CEA), Dirección de Bomberos-Dirección de Rescate Acuático (DB), Secretaría de Protección al Ambiente (SPA), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), Secretaría de Marina (Semar), Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y Academia (estos dos últimos actores conforman el grupo sociedad), entre otros.

Es importante mencionar que este programa va marcar una pauta en la inclusión del grupo sociedad, si bien ya participaba en el CPL la elaboración de este documento, fue uno

---

<sup>7</sup> Comisión Nacional del Agua, 2000. Planeación de Proyectos Orientada a Objetivos. Método ZOPP.

de los factores para la inclusión del grupo sociedad con voz y voto. Durante su elaboración el grupo sociedad tuvo una participación muy activa en la definición de las directrices que formarían dicho programa, al mismo tiempo que una vez que fue aprobado se le asignó a este grupo la responsabilidad de Coordinador General de la Operación y Seguimiento del programa, No obstante, su elaboración llevó tiempo, fue hasta el 22 de julio de 2011 que se aprobó.

Respecto al reglamento interno, desde la instalación del CPL de Tijuana en 2004, se estableció como una prioridad establecer un reglamento interno (Minutas CPL Tijuana, 27 de mayo de 2004). No obstante, el tema fue retomado hasta noviembre de 2007 y en abril de 2008 nuevamente se tocó pidiendo a los integrantes enviarán al Presidente del CPL información que tuvieran respecto al mismo.

Lo anterior, evidencia la ambigüedad en cuanto al diseño del mismo, fue durante la administración de Carlos Bustamante Anchond (2010-2013) y ya con la participación del grupo sociedad en el CPL cuando se trabajó a detalle el diseño del reglamento. En efecto, el grupo sociedad jugó un papel relevante en la elaboración del mismo en pláticas informales la representante de PFEA argumentó lo difícil que fue convencer a los actores gubernamentales que conforman el CPL respecto a la importancia de contar con el mismo. Si bien, este CPL se ha caracterizado por una ambigüedad en cuanto a la forma de conducirse para cumplir con sus objetivos y directrices. Durante este periodo (2010-2013), la participación social a través del grupo de planeación conformado por TCV, CS, Semarnat, Secture, PFEA y El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) fueron de gran impulso para lograrlo. En efecto, PFEA fue quien tuvo un papel relevante debido a que dentro del CPL de Tijuana formaba parte del Grupo de Planeación.

Cabe mencionar que el Grupo Planeación fue conformado en una de las reuniones ordinarias en las que los actores que lo conformaron decidieron de forma voluntaria participar en el mismo (TCV, Entrevista, 2017). De esta forma se llevaron a cabo reuniones entre este grupo encabezado por PFEA con el fin de avanzar entre otros asuntos en el del Reglamento Interno.

En la reunión del Grupo de Planeación llevada a cabo el 18 de noviembre de 2011, se puntualizó en la importancia de la participación social en el Reglamento, se hizo una lluvia de ideas sobre el mecanismo de trabajo para la adecuación de la propuesta misma que se presentaría en el pleno con el resto de los integrantes del CPL de Tijuana.

Por su parte, el CPL en pleno, durante la reunión ordinaria realizada en febrero del 2012, acordó que los integrantes del CPL revisarían el documento y las diferentes dependencias someterían a revisión de sus respectivas áreas jurídicas e informarían en la reunión subsecuente. El detalle es que en estos Comités, el tema que hoy puede tener relevancia para la siguiente sesión puede cambiar y tocar otro tema que los integrantes consideren como prioritario.

No obstante, el Grupo de Planeación siguió trabajando para dar seguimiento a los acuerdos tomados, se realizó una segunda reunión el 24 de febrero de 2012, se tocó el tema del Reglamento, hubo aportaciones de los miembros de este grupo y se concluyó la necesidad de incluir un capítulo de la estructura orgánica en el que se establecieran de forma clara las funciones y los responsables.

Asimismo, se celebró una tercera reunión en marzo de 2012, en la cual se hizo una revisión de los reglamentos de otros Comités por parte de PFEA, la Secture por su parte hizo una revisión con su jurídico y elaboró recomendaciones, Semarnat también envió sus

comentarios y El Colef hizo revisión de documentos en los cuales encontró la relevancia de la sociedad.

No obstante, aquí se cumple con una de las propiedades que proponen March y Olsen (1972) respecto a la cantidad de tiempo y esfuerzo que le dedican a un tema o problema, en este caso la elaboración del Reglamento, mientras el Grupo de Planeación se mostró muy activo realizando reuniones alternas, el resto de los integrantes no tuvieron la misma participación.

Lo anterior, se explica debido a que realizan diferentes actividades que llevan a cabo fuera de los CPL, por lo tanto, su participación estuvo basada en consultarlo con sus respectivos jurídicos con el fin de que en el Reglamento se establecieran sus atribuciones con base a lo que las leyes le confieren, así mismo sus propuestas para realizar propuestas para la adecuación y ajustes al documento del borrador final lo hicieron en algunas ocasiones por correo electrónico o en la sesión en pleno cuando fue requerido.

Esto llevó a consumir un periodo de tiempo largo en el proceso de elaboración y aprobación del Reglamento y fue hasta el 8 de mayo de 2013 en una reunión ordinaria en la que se aprobó la propuesta contando con treinta días naturales para realizar observaciones y en su caso realizar cambios, con el fin de que entrará en vigor el 7 de junio de 2013.

Por su parte, el CPL de Playas de Rosarito en sus primeros años de funcionamiento estuvo enfocado al problema de la calidad del agua y se realizaron acciones enfocadas a la infraestructura y rehabilitación de aguas residuales. No obstante, a la fecha sigue siendo uno de los temas de relevancia en este CPL, sin embargo, ha ocurrido algo similar al CPL de Tijuana en relación al modelo de anarquía organizada, es decir, la manera en que realizan sus elecciones y la manera en que los miembros de una organización se activa (March y Olsen, 1972).

En relación a este modelo se encontró que en el CPL de Playas de Rosarito el tema de descargas de aguas negras se retoma en las reuniones cuando ocurre este tipo de evento, es decir, no se realizan acciones de forma preventiva. Asimismo, el tiempo o energía expresado por March y Olsen (1972), es mínimo y hay ambigüedad en la forma de llevar a cabo los procesos.

Por ejemplo, en julio de 2010 se presentó un problema de descargas de aguas residuales en el sitio de playa de Puerto Nuevo. En esa ocasión se decidió que la Cespt quien es el organismo operador encargado de la infraestructura y rehabilitación para el tratamiento de aguas negras, realizaría una visita a la planta que ya está instalada con el fin de que se evaluaran a las acciones a realizar y el presupuesto para la ampliación de la infraestructura.

Así mismo, la Conagua realizaría una visita de inspección en Puerto Nuevo (sitio de playa en el municipio de Playas de Rosarito) con el fin de verificar la presencia de descargas de aguas residuales (Minutas CPL Playas de Rosarito, 2010). Mientras que la Sectore invitaría los restauranteros a una reunión en la que participarían Profepa, Conagua, DGA y SPA. Así mismo, la DGA convocaría a una reunión y realizaría un recorrido con el fin de buscar una solución a la problemática en un plazo de dos semanas.

Otro evento presentado fue en enero de 2011, en los cuales los resultados de monitoreo de calidad del agua mostraron altos índices por arriba de los 200 nmp/100 ml, esto derivado de un evento de derrame de aguas negras ocurrido en el municipio de Tijuana, sin embargo, los integrantes del CPL en su conjunto decidieron el cierre de las playas tanto en Playas de Rosarito como en Tijuana, en tanto Isesalud entregará resultados de los últimos monitoreos realizados.

Entre las acciones que se realizaron fueron por parte de Cespt la reparación del Farallón propiedad de la Cespt, del cual se desprendió una falla y por consiguiente un derrame de aguas negras hacia el mar, lo cual generó la contaminación de la playa, así como monitoreos de forma interna. Isesalud por su parte, realizó sus monitoreos frente a esta contingencia con el fin de determinar si el agua estaba apta o no, mientras que los Presidentes del CPL emitirían un boletín acerca de las decisiones tomadas en dicha reunión.

Lo anterior, permite ver la ambigüedad para resolver este problema pero también cómo permanece en la línea del tiempo (March y Olsen, 1972) y hasta qué momento es retomado para ser discutido. En este caso, el tema de aguas negras estuvo presente en los primeros años y fue cuando mayor trabajo de infraestructura y ampliación de la misma se realizó, por ejemplo, la ampliación de las plantas de tratamiento y la construcción de emisores submarinos en Rosarito Norte (Arroyo Reforma) y Rosarito II (Arroyo Huehuetay).

No obstante, la ciudad sigue creciendo, los problemas siguen presentes, esto se pudo constatar en los recorridos de trabajo de campo, en el cual se encontró el problema del arroyo Wacatay que lleva aguas negras y descarga directo al mar y el del arroyo Reforma pese a la infraestructura de plantas tratadoras y un emisor submarino es insuficiente así como una gran cantidad de desechos sólidos en ese sitio.

Debido a que Playas de Rosarito es un municipio turístico, por lo que sus prioridades son un poco diferentes a los del CPL de Tijuana, además de cuidar el tema de calidad del agua, sus intereses también han estado centrados en lograr la certificación de la playa. En particular, la ausencia de un proceso de certificación de la playa va marcar una pauta en la conformación del CPL, fue a partir de esta iniciativa en la que se incluyó al grupo sociedad en este CPL.

Dicha iniciativa se empezó a gestar durante la reunión de diciembre de 2005, en la que se pidió a los integrantes del Comité leer los “Criterios de Certificación de Playas de uso Turístico”. Así, en la reunión de marzo de 2006, se propuso hacer un recorrido conjunto entre los diferentes integrantes del Comité para definir los sitios de monitoreo para el proceso de certificación; en marzo de 2007 se acordó certificar el tramo comprendido del Muelle Hotel Rosarito a los condominios Gibrart con una longitud aproximada de 1,200 mts, misma que después fue modificada (Minutas CPL Playas de Rosarito).

Sin embargo, en ese trayecto de tiempo, una vez más hubo cambio de administración en el gobierno municipal dirigido por Hugo Eduardo Torres Chavert (2007-2010), por lo que la siguiente reunión se celebró en abril de 2008. Un punto a favor del CPL fue que se ratificó la certificación de la playa, por lo que ese año fue muy intenso.

Entre las primeras acciones realizadas por el CPL durante el periodo 2007-2010 fue que para lograr el proceso de certificación se acordó que Conagua y el Presidente del CPL presentarían la matriz de la norma NMX –AA-120-SCFI-2006<sup>8</sup>, con el fin de que los integrantes conocieran las especificaciones y requerimientos de esta norma para lograr la certificación.

En el marco de requerimientos para el proceso de certificación se destacan: la calidad del agua del mar, la cuestión de los residuos sólidos, información de la biodiversidad en la zona de playa, educación ambiental con la presencia del grupo sociedad, seguridad y servicios, entre otros. En la siguiente tabla (*ver tabla 19*) se muestra tan sólo una parte de las acciones que fueron realizadas de forma conjunta en el CPL. Si bien no se logró la certificación de dicha playa, representó un esfuerzo de los inicios de un

---

<sup>8</sup> NMX-AA-120-SCFI-2016, cancela a la NMX-AA-120-SCFI-2006 (SE, 2016, Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/213866/NMX-AA-120-SCFI-2016.pdf> [acceso, 6 de agosto de 2017])

esquema de gobernanza, en el que se incluyó a la sociedad organizada con voz pero sin voto.

Tabla 19.

*Proceso de certificación de la playa en el CPL de Playas de Rosarito*

Requerimiento	Acciones	Relaciones entre actores
Calidad del agua del mar	Muestreos de calidad del agua	Isesalud
Residuos sólidos	Instalación de 60 botes con tapas adecuadas	Zofemat
	Letreros informativos: sobre calidad bacteriológica del agua, corrientes marinas, condiciones del mar	CPL en su conjunto
	Servicio de limpieza en la playa	Zofemat
	Regulación de presencia de caballos en el área a certificar para evitar presencia fecal	Zofemat, DRM, Semarnat
	Programa de Manejo de Residuos Sólidos	DGA
Biodiversidad	Elaborar el listado de fauna silvestre y flora en la zona a certificar	Semarnat
Infraestructura costera	Construcción de torres para salvavidas <a href="https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/213866/NMX-AA-120-SCFI-2016.pdf">https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/213866/NMX-AA-120-SCFI-2016.pdf</a>	DB
Seguridad y servicios		
Educación ambiental	Jornada de participación Limpiemos la Playa	CPL
	Elaboración de material didáctico impreso de Educación Ambiental	Semar, DGA, PFEA, Conagua, Zofemat
	Campaña de educación ambiental en las escuelas	Zofemat, Semar, DGA, PFEA, Conagua
	Capacitación a un grupo de 20 prestadores de servicio social para que ellos den las pláticas escolares	PFEA
Otro	Trabajo de estudio de zonificación de playas	Dirección de Control Urbano Municipal (DCUM)

**Fuente:** Elaboración con base en minutas.

No obstante, en ese lapso de intentar un proceso de certificación se encontró algunos elementos distintivos del modelo *GCM* en relación a las preferencias problemáticas, la tecnología poco clara y la participación fluida (March y Olsen, 1972). En primer término, los integrantes del CPL no tenían claro el proceso o acciones a realizar, si bien se habían apoyado de lo que establece la norma NMX –AA-120-SCFI-2006, los objetivos, las actividades y los plazos para lograrlo no estaban bien definidos, por lo que el procedimiento fue de prueba y error, dando como resultado la no aprobación de la certificación de la playa.

Así mismo, el tiempo y esfuerzo que dedicaron cada uno de los integrantes también fue factor, por ejemplo, en la revisión de minutas se encontró que el Isesalud no había cumplido con el total de muestreos requeridos, aunque después los realiza, no fue suficiente en su momento porque provocó un atraso en el proceso.

Otro de los temas de mayor relevancia y que están asociados a un esquema de gobernanza fue el diseño del Reglamento Interno, cabe destacar que este se desarrolló durante la administración de Silvano Abarca (2013-2016), periodo que se caracterizó por enfocarse a la parte normativa y de organización del CPL, pero permite explicar cómo se fueron conformando las relaciones así como los elementos (los problemas, las soluciones, los participantes, las oportunidades de decisión) del modelo *GCM* (March y Olsen, 1972).

Téngase en cuenta que durante esta administración (2013-2016) hubo un cambio, a lo largo de las diferentes administraciones el Presidente o Suplente del CPL había sido el Representante de la Dirección de Gestión Ambiental, no obstante, a partir, de esta administración se le asignó esta función a la Regidora quien era la Presidenta de la Comisión de Desarrollo Urbano y Control Ecológico.

A diferencia del CPL de Tijuana, en el municipio de Playas de Rosarito, el proceso de elaboración del Reglamento Interno no partió de cero debido a que los representantes del grupo gobierno federal y estatal, así como una representante del grupo sociedad forman parte de los dos Comités, si bien el diseño del Reglamento de Tijuana fue de prueba y error, en el CPL de Playas de Rosarito fue la aplicación de aprendizaje.

El tema del reglamento interno fue el que mayor discusión y requirió durante esta administración, desde la primera reunión ordinaria se acordó que su diseño sería en conjunto y tomarían como base el que fue elaborado por el CPL de Tijuana, como se puede apreciar en los siguientes fragmentos de entrevistas:

*“Si, el archivo del reglamento se tomó como base el de Tijuana y a raíz de ése se estuvo trabajando, o sea no se partió de cero, ya se tomó un antecedente, de terminología, de sitios, de redacción de incluir actores que en las playas de Tijuana no se dan” (El Colef, entrevista, 2016).*

*“Ese reglamento, fue el que se trabajó anteriormente en Tijuana, entonces nosotros nadamás era leer el reglamento creo que se adaptó un poco mejor, dando nuestros puntos de vista, en qué estábamos de acuerdo o en que no, tuvieron algunos artículos algunos cambios, yo supongo que para bien del municipio porque cada municipio tiene sus necesidades, entonces es un trabajo fácil, porque ya teníamos mucha tarea hecha, pero si se solucionaron sus cambios” (DGA, entrevista, 2016).*

Aquí la dinámica fue un tanto diferente, primero, porque se tomó como base el documento de Reglamento Interno del CPL de Tijuana, segundo, se les pidió a todos los integrantes su revisión, en este caso su participación fue vía correo electrónico emitiendo sus comentarios para hacer las correcciones y adecuaciones al contexto del municipio de Playas de Rosarito. Al respecto, cuando se les preguntó a los entrevistados si había recibido dicha información a través del correo electrónico salvo DRM, el resto de los integrantes contestaron haberlo recibido. En particular, la Presidenta Suplente del CPL (Regidora) en coordinación con la Conagua su participación fue a través de la coordinación de este proceso, como se puede apreciar en los siguientes fragmentos de las entrevistas:

*“Precisamente el estar haciendo la compilación de las opiniones e sistematizándolos, es decir, quién opinaba, qué opinaba y cómo opinaban diferentes organismos respecto a esa problemática legal y sistematizar todas las opiniones y explicarlo en la sesión correspondiente para que quedara el producto final, aprobado el 30 de septiembre” (Regidora, entrevista, 2016).*

*“Nosotros estuvimos recabando la información, los comentarios, haciendo las adecuaciones”* (Conagua, entrevista, 2015).

Por su parte, el grupo sociedad (El Colef y PFEA) durante la entrevista mencionaron que su participación fue de emitir propuestas y adecuaciones, como se puede apreciar en los siguientes fragmentos de entrevistas:

*“Del reglamento, compartimos el reglamento de Tijuana y sobre ese empezamos a trabajar ahí con la Regidora, ya se aprobó en la última reunión”* (PFEA, entrevista, 2015)

*“[...] Nadamás interviniendo con opiniones y votando, voz y voto; soy la única institución académica por el momento”* (El Colef, entrevista, 2015).

Por su parte, los otros integrantes del grupo gobierno en sus tres niveles también participaron de la misma forma, revisando, adaptándolo al contexto del municipio de Playas de Rosarito, emitiendo sus comentarios:

*“Se nos manda por parte de la Regidora que preside este Comité toda la información para estarla observando, si tenemos alguna sugerencia se hace llegar y en su momento en sesión se lee en sesión para ver si es acorde a lo que marca”* (DPC, entrevista, 2016).

No obstante, la participación no sólo fue a través de correo electrónico, también fue un tema que fue abordado en diferentes reuniones ordinarias, de hecho para su aprobación definitiva se realizó una reunión en la que se revisó a detalle todo el Reglamento:

*“Leí y observé lo que tenía que hacer, pero para la aprobación final, se hizo en reunión, se revisó de principio a fin, se comentó, se corrigió, se volvió e enviar para enterar y bueno ya fue aprobado”* (CEA, entrevista, 2015).

Si bien esta acción estuvo coordinada por la Conagua y la Presidente Suplente todos los integrantes participaron emitiendo sus comentarios para hacer las correcciones y

adecuaciones al contexto del municipio de Playas de Rosarito, siendo aprobado en abril de 2016.

Así, el Reglamento fue aprobado durante el 2015, mismo que fue ratificado en abril de 2016. A partir de su aprobación se conformaron las mesas de trabajo, sin embargo, queda pendiente ver su funcionamiento, debido al cambio de administración del gobierno municipal, habrá que dar seguimiento para ver si se sigue con este mismo procedimiento para el funcionamiento del CPL.

### **5.3. Configuración de la función de la red y elementos distintivos del GCM en el proceso decisorio**

A partir del resumen (*ver tablas 17 y 18*) y de los ejemplos antes expuestos, en el presente apartado se hace una discusión de los principales elementos que explican el proceso de toma de decisiones en un contexto de gobernanza. El análisis por periodo de administración del gobierno local, permitió observar algunas características que distinguen a una red de gobernanza.

En particular, la función de la red de gobernanza propuesto por Natera (2004), ya con la participación del grupo sociedad, en el CPL de Tijuana, en la mayoría de los periodos estuvo más centrada en el problema de las descargas de aguas negras, aunque a partir del periodo 2010-2013 la red tomó un rumbo más de tipo organizativo y normativo para el funcionamiento del CPL.

Mientras que en el CPL de Playas de Rosarito, hubo una mayor diversificación. En los inicios del CPL se centró en el problema de aguas negras, en el periodo 2010-2013 cuando ya se contaba con la participación del grupo sociedad con voz, fue una red centrada

en la certificación de la playa, mientras que en los siguientes periodos se enfocó más al problema organizativo y normativo.

Así mismo, dicho problema se volvió recurrente a lo largo de los años, lo cual permitió observar otra característica de la red definida como intereses y valores en liza expuesto por Natera (2004). En el CPL de Tijuana, en relación al problema de descargas de aguas negras se observó una disputa de intereses, por una parte aquellos desarrolladores de inmobiliarias con una visión del uso de infraestructura de red de alcantarillado como bien económico *vs* el grupo del CPL con una visión de cuidado de la playa. No obstante, también se encontró que dicha visión de éste último responde más bien a las funciones y/o atribuciones que le confieren el entramado institucional y por el valor político que esto representa.

Al interior del CPL de Tijuana también se encontró intereses diferenciados, por una parte, una visión enfocada a la preservación de la playa como derecho humano, principalmente por el grupo sociedad y algunos integrantes del grupo gobierno local (Dirección de Bomberos, Delegada) *vs* la preservación de la playa a partir de las funciones que otorgan las instituciones en este último siendo predominante el grupo gobierno federal y estatal.

En relación al CPL de Playas de Rosarito, hay una predominancia de interés económico por la preservación de la playa por parte de las autoridades locales, lo cual puede explicarse porque es un municipio turístico, por lo tanto, hay mayor interés en mantenerla limpia y atraer a más turistas. Sin embargo, también puede explicarse por un interés intangible relacionado al sentido de pertenencia pues viven ahí, les interesa que la playa este limpia.

Por consiguiente, la relevancia que tiene para este grupo atraer turistas ha llevado a poner en la mesa de negociación algunos problemas como el mantenimiento de la playa y por ende la ausencia de certificación, eso ha conducido a que algunos actores locales se hayan posicionado mejor que otros, por ejemplo, Zofemat.

Sin embargo, dadas las funciones que otorgan las instituciones en algunas ocasiones han logrado imponerse los del grupo la preservación de la playa a partir de las funciones que otorgan las instituciones (conformado por el grupo gobierno federal y estatal principalmente). En contraste, el otro grupo cuyo interés está enfocado a la preservación de la playa como derecho humano, principalmente formado por el grupo sociedad, no ha logrado imponerse del todo, encuentra también limitantes en cuanto a las atribuciones que le otorga la ley.

En relación al funcionamiento del proceso decisorio, se explicará a partir de los elementos que proponen March y Olsen (2011), en primer lugar, el problema de calidad del agua tanto en el CPL de Tijuana y como en el de Playas de Rosarito, se encontró que las preferencias problemáticas operaron bajo una variedad de preferencias inconsistentes y mal definidas tal como lo señalan March y Olsen (2011).

Como se pudo observar en Tijuana en los primeros años operaron a prueba y error a partir de las denuncias de la sociedad y de los medios de comunicación, abordaron el problema de descargas de aguas negras sin tener claro cuál era la causa principal y las acciones tampoco estaban definidas pero en años subsecuentes se ha seguido operando de la misma forma.

Misma situación ha ocurrido en Playas de Rosarito, si bien en los primeros años se llevaron a cabo una serie de acciones encaminadas a la ampliación y construcción de infraestructura de aguas negras, en los años subsecuentes el problema sigue vigente en

algunos sitios, el detalle es que el problema sólo se retoma cuando ocurren contingencias como se observó en el ejemplo.

El segundo elemento identificado, muestra que en efecto hay tecnología poco clara, los procedimientos a seguir para dar solución al problema siguen siendo ambiguos y se ha trabajado a prueba y error como lo indica el GCM (March y Olsen, 1972). Si bien los primeros años nos mostraron una ausencia de un Protocolo de Contingencia para eventos como el de las descargas de aguas negras, a través de su trayecto se ha ido mejorando, pero sigue siendo un tanto ambiguo para sus participantes respecto a lo que se debe seguir, lo cual muestra que se ha venido trabajando a prueba y error.

No obstante, en cuanto a las descargas en Tijuana también se ha encontrado ambigüedad en cuanto a quiénes deben de otorgar los permisos y/o sancionar a desarrolladores como es el caso del ejemplo del sitio Baja Malibú. No siendo así el caso de Playas de Rosarito el cual trabajó a través de una mesa asignada para dar seguimiento a los problemas asociados a las descargas en el que se involucró a diferentes actores con relación directa en el problema, la limitante que se encontró fue que en el periodo de 2013-2016 se perdió ese seguimiento debido a que en esa administración las acciones fueron enfocadas a la parte de organización y normativa del CPL.

Misma situación con la elaboración del Reglamento Interno, en el CPL de Tijuana se encontró las dificultades para su elaboración debido a que había ambigüedad en el procedimiento y se trabajó a prueba y error, no siendo así el caso de Playas de Rosarito, que en este caso se vio beneficiado del aprendizaje del CPL de Tijuana, además se vio beneficiado por otros factores por ejemplo, que la Presidente Suplente era la Regidora, siendo una cuestión normativa le dio mayor impulso.

Así mismo, en el municipio de Playas de Rosarito como se pudo ver en el ejemplo de un intento de certificación desde el inicio del proceso los objetivos y plazos no quedaron bien definidos, así mismo el tiempo invertido para cada proceso fue diferente para cada uno de los involucrados, por ejemplo, el gobierno municipal por ser la instancia que coordina el Comité y que entre sus intereses estaba el lograr la certificación de la playa mostró un mayor involucramiento a través de Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat), Dirección de Regulación Municipal (DRM) y Dirección de Gestión Ambiental (DGA). Además el hecho de que participaran actores con recursos diferentes llevó a retrasar el proceso justamente porque no todos le imprimieron la misma energía al proceso, en conjunto estos factores condujeron resultados no favorables.

El tercer elemento, muestra que efectivamente se cumple lo que March y Olsen (1972) han señalado respecto a la audiencia y los que realizan las decisiones cambian, esto se pudo apreciar en ambos casos , en los cuales hay actores que siempre han estado, por ejemplo, los del grupo gobierno estatal y federal, pero los actores del gobierno local, cambian una vez que termina una administración, también ocurre que los representantes de los tres niveles de gobierno no siempre asisten los titulares y en su lugar envían a suplentes, eso limita mucho la toma de decisiones porque no se tiene el conocimiento suficiente para votar a favor o en contra porque requieren consultarlo primero con quienes representan.

### **Recapitulando**

En términos de gobernanza, la participación social ha quedado asentada en este proceso, lo cual explica cómo se ha ido institucionalizando la red a través de los años, si bien en un principio su participación fue sólo con voz a partir de la elaboración del Programa de Gestión su participación ha sido con voz y voto, lo cual le ha dado una dimensión diferente

a los CPL en cuanto a la forma de asumir los problemas, así mismo, se ha observado que a partir de ese momento se ha afianzado como uno de los principales interlocutores en las denuncias de descargas de agua y en la parte de organización y normativa de estos Comités, así mismo, el coordinar el Programa de Gestión por parte de unos de los representantes de este grupo les ha dado mayor poder en la decisión.

La interdependencia de los diferentes actores de los casos estudiados, se observa al momento de resolver problemas, la configuración de las interacciones va estar en función de la naturaleza de los problemas pero principalmente de las funciones y/o atribuciones que el entramado institucional les ha asignado a estos actores, así mismo, la diversidad de interés va estar direccionado hacia decisiones más o menos consensuadas.

Sin embargo, también se encontró que los procesos de decisión en estos Comités se explican por los rasgos distintivos de *GCM* de March y Olsen (1972), que se caracteriza por tres propiedades, la primera, son las preferencias problemáticas, la segunda, es la tecnología poco clara, y la tercera, es la participación fluida, esto se pudo constatar principalmente en la forma de abordar el problema de aguas residuales en la playa, en ambos CPL, es un problema que activa la red sólo cuando ocurre una serie de eventos, lo cual genera oportunidades de decisión y por consiguiente de interacción, pero una vez que esto pasa, no se le da seguimiento y entran a discusión otros problemas.

También quedó claro que la tecnología es poco clara, las acciones que se han realizado en torno a este problema representa ambigüedad en los procesos, eso también se observó en el proceso de certificación de la playa de Playas de Rosarito, los integrantes no tenían ni la información y conocimiento suficiente, los objetivos y metas no estaban claramente definidas, misma situación con la elaboración del Reglamento Interno

principalmente en Tijuana, no siendo así en Playas de Rosarito el cual el diseño del reglamento se vio beneficiado del proceso de aprendizaje de Tijuana.

## **Capítulo 6. Configuración de una red de gobernanza en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito**

### **6.1. Introducción**

El presente capítulo hace un análisis de los actores (expuestos en el capítulo anterior) y sus relaciones a partir de unas reglas establecidas al interior de cada uno de los Comités seleccionados; además se exploran los intereses que cada actor tiene sobre el uso y conservación de la playa en un proceso de toma de decisiones con el fin de identificar la existencia o no de poder en el proceso de toma de decisiones.

De esa manera el presente capítulo contempla dos apartados, en el primero, se describe la caracterización de los actores a partir de una tipología, sus recursos y funciones; en el segundo, se analiza la configuración de la red, a partir del número de relaciones establecidas, tipo y grado, así como las relaciones de poder.

### **6.2. Caracterización de los actores y redes de participación en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito**

El propósito de este apartado está enfocado a la caracterización de los actores que conforman los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito. Con el fin de comprender la configuración interna de la red, el análisis se apoya de las características de seis dimensiones básicas que Natera (2004) ha expuesto: 1) la ordenación elemental, 2) la institucionalización de la red, 3) la función principal de la red, 4) las relaciones de poder, 5) la repartición de intereses y valores en liza, y, 6) las relaciones de la red.

En particular, el presente apartado considera del primer elemento en el cual se explica la intensidad relacional de la red a partir del número, grado y tipo de relación, así

mismo, explica el cuarto, quinto y sexto elemento. Para caracterizar a los actores el análisis se basó en dos subdimensiones analíticas las funciones y los recursos, ambas son clave para explicar su grado de influencia en el proceso de toma de decisiones, de tal forma que los datos empleados para el análisis fueron tomados de las entrevistas semiestructuradas y se complementó con la revisión y análisis de minutas.

Para fines analíticos las funciones se presentan en forma de resumen y se hace una descripción de los recursos que poseen, para lo cual se adaptó una tipología a partir de las propuestas por Uphoff (2005) y Dente y Subirats (2014), siendo la siguiente: Los recursos económicos; los recursos sociales; los recursos políticos; los recursos morales; los recursos legales; los recursos cognitivos.

### **6.2.1. Tipología de actores**

Existen diferentes actores involucrados en la conformación de los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, sin embargo, al considerar las diferencias entre sus funciones y ámbitos de acción de los actores entrevistados, se identificaron dos tipos de grupos: gobierno y sociedad civil. En el caso del grupo gobierno, se dividió en tres, según ámbito de aplicación, en gobierno local, estatal y federal, mientras que en el grupo sociedad, incluyó a organizaciones de la sociedad civil organizada y a la Academia.

A partir de la tipología aquí presentada, se pueden identificar cuatro subgrupos de actores con intereses diferenciados: a) actores que persiguen la conservación de los recursos naturales en este caso la playa y la zona costera, y b) actores que promueven la calidad del agua, vigilancia y la infraestructura de saneamiento, c) actores que impulsan la regulación, seguridad, mantenimiento e infraestructura de las playas, y, e) actores que promueven el desarrollo económico.

En el primer subgrupo, se ubican los Presidentes Suplentes (Regidores), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), Secretaría de Protección al Ambiente (SPA), Dirección de Protección al Ambiente (DPA), Dirección de Gestión Ambiental (DGA), Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y Academia (estos dos últimos actores conforman el grupo sociedad).

En el segundo sub grupo, se ubican Comisión Nacional del Agua (Conagua), Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (Cespt), Comisión Estatal del Agua (CEA), Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos (CILA), Secretaría de Marina (Semar), Instituto de Servicios de Salud Pública del estado de Baja California (Isesalud); en el tercero, Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat), Dirección de Bomberos-Dirección de Rescate Acuático (DB), Dirección de Regulación Municipal (DRM) y Delegada; y en el último, se ubica a Secretaría de Turismo del estado de Baja California (Secture). Sin embargo, para el análisis, el estudio tomará como referencia la tipología general (gobierno local, estatal, federal y sociedad) y la sub clasificación tan sólo servirá como referencia para explicar por qué algunos actores participan en ciertas acciones y en otras no.

Es preciso indicar que en este trabajo no se entrevistó a la totalidad de los miembros de los Comités, por ejemplo, Profepa y Cespt que son actores relevantes y con una presencia permanente en los Comités no se pudo contactar una entrevista con ellos, sin embargo, a través de las entrevistas de otros actores y mediante la revisión de actas y asistencia a reuniones se pudo constatar su importancia en el proceso de toma de decisiones.

Mientras que en los casos de Secture, Semarnat y SPA, quienes asisten de forma esporádica a las reuniones, sus funciones y relaciones fueron definidas a partir de las actas de instalación, asistencia a reuniones y opiniones obtenidas por los entrevistados.

Así mismo, durante el proceso de trabajo de campo, se pudo detectar que algunos actores que la ley les ha conferido la facultad para participar en estos Comité, en la práctica esto no sucede son los casos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca (Sagarpa), Secretaría de Educación Pública del estado de Baja California (SEP) y Secretaría de Pesca y Acuicultura de Baja California (Sepesca), razón por la que se decidió no considerarlos en la tipología de actores que se construyó.

### 6.2.1.1. Actores del gobierno local: funciones, recursos e intereses

De conformidad con la tipología antes expuesta de actores y recursos, se encontró que el grupo gobierno local, está conformado por diferentes representantes de la administración municipal que tienen injerencia en el área de playa en el que el entramado institucional le ha asignado una función (*ver tabla 20*).

Tabla 20.

*Funciones de los actores locales de los Comités de Tijuana y Playas de Rosarito.*

CPL Tijuana		CPL Playas de Rosarito	
Actores	Función	Actores	Función
<b>Suplente del Presidente del Comité de Playas Limpias (Regidor)</b>	Es el Suplente del Presidente Municipal, tiene el papel de coordinar todo lo referente al Comité; presidir y participar con voz y voto en las sesiones y representar al Comité ante cualquier instancia o dependencia.	<b>Suplente del Presidente del Comité de Playas Limpias (Regidor)</b>	Es el Suplente del Presidente Municipal, tiene el papel de coordinar todo lo referente al Comité, presidir y participar con voz y voto en las sesiones y representar al Comité ante cualquier instancia o dependencia.
<b>Dirección de Protección al Ambiente (DPA)</b>	Dicta la política ambiental en el municipio de Tijuana; realiza acciones necesarias para proteger, preservar y restaurar el equilibrio ecológico; prevenir y	<b>Departamento de Gestión Ambiental (DGA)</b>	Tiene la facultad de prevenir la realización de actividades riesgosas que pongan en peligro la integridad del medio ambiente; determinar mediante dictamen técnico irregularidades

	controlar contaminación ambiental del suelo, agua y atmósfera por toda clase de fuentes.		ecológicas, así como medidas de seguridad ambiental, aplicación de leyes, reglamentos y normas en el ámbito municipal.
<b>Delegada Playas de Tijuana (Delegada)</b>	Es la dependencia más cercana a la playa y su función es llevar la problemática a la mesa de negociación; coordinarse con las dependencias y entidades municipales en la integración de los planes y programas de trabajo.	<b>Dirección de Regulación Municipal (DRM)</b>	Vigilar e inspeccionar el cumplimiento de los permisos de los locatarios; participar con el gobierno federal y estatal, en la vigilancia del cumplimiento de las normas derivadas de la legislación ambiental, así como implementar y coordinar los programas para la conservación, protección y restauración del ambiente y su equilibrio ecológico, que apruebe el municipio.
		<b>Coordinación Fondo Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat)</b>	Vigilar, mantener, preservar y mantener limpia la zona federal marítimo terrestre (Anexo No.1. Convenio de colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, 2003).
<b>Dirección de Bomberos (DB)</b>	Vigilar la playa, recibir las quejas ciudadanas y avisar al Comité cuando hay una situación anormal. Además es la dependencia que tendrá a su cargo la atención de emergencias y siniestros; y, vigilará todo centro de concentración pública.	<b>Dirección de Protección Civil (DPC)</b>	“Proteger a la persona, a la sociedad y a su entorno, ante la eventualidad de un desastre, provocado por agentes naturales o antropogénicos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la planta productiva, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad, procurando la recuperación de la población y su entorno a las condiciones de vida que tenían ante los desastres” ( Reglamento de la Dirección Municipal de Protección Civil de Playas de Rosarito,BC,2012).

**Fuente:** Elaboración con base en Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias, páginas web de las dependencias gubernamentales y OSC, Leyes y Reglamentos según ámbito de aplicación.

Rhodes (1997), había señalado la importancia de los recursos para lograr los objetivos de una organización. En ese sentido y con el fin de explicar los recursos de los que disponen los actores de los casos seleccionados, se encontró durante las entrevistas que los actores del grupo gobierno local mostraron una tendencia de poseer recursos cognitivos, pero en la práctica se encontró que son un tanto diferentes.

En particular, los Regidores de los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito poseen recursos legales, políticos y cognitivos, explicado en parte por las funciones que le confieren las instituciones al asumir el cargo de Presidente Suplente, ambos tienen la facultad de coordinar todo lo referente al Comité y representarlo ante cualquier instancia o dependencia, por lo que su interacción con los otros actores es constante.

Mientras que los representantes de DGA (Playas de Rosarito) y DPA (Tijuana) en ambos casos disponen del recurso legal aunque de forma parcial y emana de su función normativa, tienen la atribución de dictar la política ambiental en el municipio y determinar mediante dictamen técnico irregularidades ecológicas, así como medidas de seguridad ambiental.

En el caso de Zofemat, se encontró que además del recurso cognitivo que mencionó durante la entrevista, también dispone de recursos legales y económicos provenientes del fondo Zofemat, lo cual le permite realizar acciones encaminadas a la vigilancia, limpieza de la playa y participación ciudadana, además de contar con recursos humanos para cumplir lo que la normativa establece.

La Delegada que es un actor del CPL de Tijuana, ha destacado como relevante el recurso cognitivo y ha asumido que dispone del recurso político. En este caso se encontró que posee el recurso legal y moral, los cuales se basan en su función normativa que le permite realizar acciones conjuntas con la sociedad organizada y la sociedad en general, referente a la regulación, seguridad, mantenimiento e infraestructura de las playas y al mismo tiempo coadyuvar a las dependencias gubernamentales del CPL, esto ha llevado a un reconocimiento por parte de la población de la Delegación de Playas de Tijuana.

Así mismo, la DB del CPL de Tijuana, se encontró que dispone del recurso legal y moral, el primero está supeditado a lo que la normativa le confiere sobre todo en

situaciones de contingencia en la playa ya sea por de derrames de aguas negras a la playa o por las lluvias. Mientras que el segundo, se pudo constatar durante los recorridos de trabajo de campo que se basa en el reconocimiento a su trabajo de parte de la sociedad debido a que trabajan todos los días del año y mantienen una relación estrecha con los recreacionistas que acuden a la playa y con los vecinos de las playas de Tijuana.

Por su parte, la DRM de Playas de Rosarito, se encontró que debido a que las leyes le confieren la regulación y vigilancia en el cumplimiento de la normativa en materia ambiental dispone del recurso legal debido a que tiene la facultad de imponer de forma parcial, la forma de uso de los recursos, en concreto del uso de la playa, sobre todo en cuestiones que tiene que ver con los permisos de los locatarios, como ha sido el caso de los permisos de renta de caballos en Playas de Rosarito, por mencionar un ejemplo.

### 6.2.1.2. Actores del gobierno estatal

Dentro de este grupo los actores más representativos son Cespt, Isesalud y SPA, cabe mencionar que en los Comités analizados los actores del gobierno estatal y federal mantienen una función permanente en los casos estudiados, por lo que se encuentra una repetición de actores en ambos Comités (*ver tabla 21*).

Tabla 21.

*Funciones de los actores del gobierno estatal de los Comités de Tijuana y Playas de Rosarito*

Actores	Funciones
Comisión Estatal del Agua (CEA)	Planear y coordinar las acciones pertinentes para que la población cuente con la infraestructura hidráulica necesaria, así como normar, organizar y ejecutar la política de agua en bloque en la entidad (Decreto de Reforma al Decreto de Creación de la Comisión Estatal del Agua, 2006).
Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California (Isesalud)	Establecer y desarrollar el sistema de monitoreo para evaluar periódicamente los resultados e impacto de las actividades de fomento y regulación sanitaria, como esquema de seguimiento y evaluación de resultados, basado en un conjunto mínimo de indicadores que retroalimenten el proceso de planeación de dichas actividades (Reglamento Interno del Instituto de Servicios de Salud de Baja California, 2007).

Actores	Funciones
	Al interior del CPL se encargan de realizar muestreos para determinar la calidad del agua de las playas del estado de Baja California, en los sitios previamente establecidos.
Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (Cespt)	“Brindar el suministro de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario a las ciudades de Tijuana y Playas de Rosarito, así como el Saneamiento de aguas residuales para evitar la contaminación en el mar” (Cespt, 2017). Así como la ejecución directa o por contratación de las obras a que se refieren de los sistemas de agua potable y alcantarillado; operación y mantenimiento de dichos sistemas (Ley estatal).
Secretaría de Protección al Ambiente (SPA)	“Preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir el deterioro ambiental, de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas” (Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, 2016, art.1); “Prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo en las áreas que no sean competencia de la Federación; establecer un sistema de gestión ambiental estatal” (Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, 2016: art.1).
Secretaría de Turismo (Secture)	“Planear, programar, promover y mejorar integralmente el desarrollo de las actividades turísticas conforme al Plan Estatal de Desarrollo y los programas específicos que en la materia se establezcan” (Ley de Turismo del Estado de Baja California, 2015, art.4); “Coadyuvar con las autoridades municipales y federales que correspondan para proteger, reglamentar y regular los bienes y las zonas de desarrollo turístico” (Ley de Turismo del Estado de Baja California, 2015, art.4)

**Fuente:** Elaboración con base en Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias, páginas web de las dependencias gubernamentales, Leyes y Reglamentos según ámbito de aplicación.

En el caso de Cespt, se encontró que es uno de los actores más influyentes en el CPL, posee recursos políticos, legales y financieros, pues es un órgano gubernamental que tiene la atribución de regular el sistema de distribución de agua, así como el tratamiento la misma, su reusó, así como la infraestructura, mantenimiento y rehabilitación para elfuncionamiento.

La CEA, en cambio, aunque en la entrevista mencionó que dispone de recursos tales como información y capacidad de argumentación, en la práctica se encontró que posee el recurso legal a través de su función normativa encaminada a normar, organizar y ejecutar la política de agua en bloque en la entidad.

Por su parte Isesalud, dispone del recurso legal y cognitivo sustentado en la normatividad, dentro de sus funciones está establecer y desarrollar el sistema de monitoreo

para evaluar periódicamente los resultados e impacto de las actividades de fomento y regulación sanitaria, en este caso, sobre la calidad del agua de las playas de Tijuana y Playas de Rosarito, lo cual representa información.

Otro de los actores que forman parte de los Comités analizados, es SPA, se encontró que dispone del recurso legal, la ley le confiere la función de preservar un equilibrio ecológico, prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo, así como promover una gestión ambiental. Sin embargo, a partir de 2014, ha estado ausente en las reuniones de los Comités, por lo que la relación ha sido casi nula.

La Secture, cuyo interés es fomentar el desarrollo económico del estado a través del turismo, es una instancia que posee el recurso legal y económico, entre sus atribuciones está planear, programar, promover y mejorar integralmente el desarrollo de las actividades turísticas. Sin embargo, se encontró que en la administración 2014-2016 ha estado ausente en el CPL de Tijuana, mientras que en Playas de Rosarito ha participado de forma esporádica.

### **6.2.1.3. Actores del gobierno federal**

De este grupo, salvo el caso de CILA que sólo participa en el CPL de Tijuana, el resto de los integrantes participan en los dos Comités analizados. De este conjunto, Semarnat se le ubicó dentro del sub grupo que promueve la conservación de los recursos naturales, posee el recurso legal y financiero, tiene mayores atribuciones jurídicas de sancionar en materia ambiental (*ver tabla 21*) en relación a otros actores de dicho sub grupo como SPA, DPA, DGA, DRM (*ver tabla 22*), durante la asistencia a reuniones y en la revisión de las minutas y en pláticas informales se pudo constatar que tiene baja participación en los procesos de

toma de decisiones del CPL de Playas de Rosarito mientras que en Tijuana hay una ausencia de participación.

Tabla 22.

*Funciones de los actores del gobierno federal de los Comités de Tijuana y Playas de Rosarito*

Actores entrevistados	Funciones
Organismo de Cuenca de la Península de Baja California de la Comisión Nacional del Agua (Conagua)	Administrar las aguas nacionales y sus bienes inherentes con la participación de la sociedad; se encarga de ver el cumplimiento y al mismo tiempo regula todo lo referente a descargas de aguas residuales (Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias, 2010)
Secretaría de Marina (Semar)	“las tareas que se realiza la Secretaría de Marina (SEMAR) están relacionadas a los rubros de monitoreo, vigilancia y educación ambiental, control de desechos y apoyos en situaciones de derrames y otras emergencias tal como la presencia de marea roja” (Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias, 2010:10); además realiza monitoreos en áreas cercanas a las playas.
Comisión Internacional entre Límites de Agua entre México y Estados Unidos (CILA)	Vigilar el cumplimiento de acuerdos entre México y Estados Unidos en materia de aguas. Da atención al problema de saneamiento de la zona de Tijuana/San Diego y la Supervisión de la Planta Internacional Tijuana-San Diego; y demás acciones.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	“La formulación y conducción de la política ambiental estatal; (...) la regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia...” (LGEPPA, 2012, art. 7).
Profepa (órgano desconcentrado)	Se encarga de fomentar el cumplimiento de leyes aplicables a la restauración de recursos naturales, también de las descargas de aguas residuales, actividades comerciales, industriales y de servicios (Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Art.45)

**Fuente:** Elaboración con base en Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias, páginas web de las dependencias gubernamentales, Leyes y Reglamentos según ámbito de aplicación.

Por su parte, Conagua es uno de los actores más relevantes de los Comités analizados, durante la entrevista mencionó que dispone de las facultades que otorga la ley, el liderazgo, información y conocimiento, en la práctica, se encontró que efectivamente dispone de estos recursos (político y cognitivo) pero también del recurso legal. Debido a que es el Secretario Técnico en ambos Comités, tiene la atribución de convocar a solicitud del Presidente a sesiones ordinarias y extraordinarias, levanta el acta (minuta) de cada una de las sesiones,

da seguimiento a los acuerdos en coordinación con el Presidente del Comité e informa sobre los avances.

Además, la ley le da la atribución de administrar las aguas nacionales, sobre todo en materia de aguas residuales, por lo que su participación en los Comités es de gran relevancia debido al impacto que está representa para la conservación de las playas, sobre todo cuando ocurren contingencias ambientales realizan acciones conjuntas con otros actores del CPL a través de la inspección de las descargas (*ver tabla 3*).

Por su parte Semar, durante la entrevista reconoció que posee el recurso de información (cognitivo), pero en la práctica se encontró que también dispone del recurso legal debido a que tiene la atribución de vigilar la zona marítimo terrestre, en realidad esta acción no se realiza de forma permanente, salvo cuando se tienen recorridos programados, también realiza monitoreo de calidad del agua, sin embargo, esta función sólo aplica en el área marítima que está asignada a la federación.

Así mismo, tiene la atribución de otorgar permisos, por ejemplo, para realizar proyectos de infraestructura de saneamiento de las aguas negras tales como los emisores submarinos, en este caso como abarca la jurisdicción federal, le corresponde hacer los trámites correspondientes para que la Cespt pueda llevar a cabo acciones de saneamiento para la conservación de la playa.

Mientras que Profepa dispone de recursos legales proporcionados por las facultades que le confiere la ley, tiene la atribución de fomentar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la restauración de los recursos naturales, entre otros, en la zona federal marítimo terrestre y en las playas, así como en la regulación de descargas de aguas residuales.

#### 6.2.1.4. Actores de la sociedad

En particular el grupo sociedad, está conformado por organizaciones de la sociedad civil organizada y del sector académico. En el caso de las OSC dos son mexicanas teniendo como sede Tijuana y una es internacional (CS) teniendo sus oficinas centrales en San Diego, California, Estados Unidos. En general, los intereses que persiguen estos actores están enfocados a la conservación de los recursos naturales en este caso la playa y la zona costera.

De forma específica el grupo sociedad tiene una función normativa que le permite participar en la toma de decisiones, y sus funciones en los CPL están enfocadas principalmente a la educación ambiental y garantizar que la sociedad sea representada con voz y voto en la toma de decisiones de estos Comités (*ver tabla 23*).

Tabla 23.

*Funciones de los actores del grupo sociedad de los Comités de Tijuana y Playas de Rosarito*

CPL de Tijuana	Funciones
Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental(PFEA)	Se encargan de promover cambios enfocado a la educación ambiental, acceso a la información y promueven la participación ciudadana.
Tijuana Calidad de Vida (TCV)	Mejorar la calidad de vida urbana, en temas urbanos ambientales y sociales.
CPL Playas de Rosarito	Funciones
Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental(PFEA)	Se encargan de promover cambios enfocado a la educación ambiental, acceso a la información y promueven la participación ciudadana.
El Colegio de la Frontera Norte (El Colef)	Contribuir en la generación de conocimiento sobre temas ambientales, sociales, culturales, económicos, demográficos y políticas públicas que puedan incidir en un mejor conocimiento de la zona costera.
Wild Coast/ Costa Salvaje (CS).	Conservación de ecosistemas costeros y marinos y vida salvaje.

**Fuente:** Elaboración con base en Programa de Gestión del Comité de Playas Limpias del Municipio de Tijuana [<http://pfea.org/playaslimpiastijuana/>] y páginas web.

Dentro de este grupo se encontró que PFEA, durante la entrevista reconoció que dispone del recurso cognitivo, en el trabajo de campo se pudo constatar, pero también del recurso legal y moral, es una organización con una trayectoria de 25 años que ha logrado consolidarse promoviendo prácticas ambientales y tiene sus propios programas, por lo que se ha ganado el prestigio de la sociedad y del sector gubernamental.

Por su parte, CS posee el recurso económico y social, cuenta con financiamiento considerable y lleva a cabo programas específicos tanto en México como en Estados Unidos y gozan de un cierto grado de prestigio, las organizaciones locales por su parte, tienen un menor presupuesto y no es continuo y su personal es limitado en cantidad.

En el caso de TCV posee el recurso legal y social, a través de sus acciones ha logrado posicionarse como una OSC que busca el equilibrio ecológico en la cuenca y playa. Mientras que El Colef posee el recurso legal aunque de forma parcial y el cognitivo, por ser una instancia que genera conocimiento. En el siguiente apartado se hace una descripción de la conformación de redes de los actores aquí descritos.

### **6.3. Configurando la red en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito**

Para entender, cómo hacer más operativo el concepto de gobernanza en un espacio local, a continuación se presenta un análisis de las relaciones y/o interacciones entre el gobierno en sus tres niveles de gobierno y actores sociales, es decir, se explicará con quién se relacionan principalmente, para lo cual se consideró el número de relaciones, grado, tipo, acción/tema, así mismo, para la construcción de los mismos se consideró las entrevistas estructuradas, cabe mencionar que no fueron aplicadas a la totalidad de los miembros de los CPL.

Además se centra en analizar su grado de relación (alto, medio, bajo), con el fin de caracterizar el grado de densidad en que se producen dichas interacciones en relación a un proceso de toma de decisiones. En el cual, el grado alto, hace referencia a un indicador de centralidad, en cuyo actor, se centralizan las interacciones y que actúan como líderes dentro del CPL de Tijuana. Mientras que en el grado medio y bajo, es para explicar el grado de dispersión de las relaciones. Lo anterior, fue explicado durante la aplicación del cuestionario a los entrevistados.

Asimismo, se definió el tipo de relación que se estableció, para lo cual se retomó la propuesta de Dente y Subirats (2014) quienes propone dividir las modalidades de interacción en un proceso de decisión en: confrontación, negociación y colaboración; mientras que el trabajo de Ramírez y Tobares (2011) han propuesto su propia tipología de relaciones en un contexto de gobernanza y son las siguientes: cooperación, intermediación, competencia, ausencia de relación.

De acuerdo con estas tipologías, fue necesario adecuar la tipología con el fin de alcanzar el objetivo siendo la siguiente:

*Cooperación:* son aquellas interacciones entre actores basadas en la colaboración mutua para alcanzar un objetivo compartido

*Conflicto (confrontación):* proceso de confrontación entre actores en el que se ponen en juego los recursos que posee el actor

*Confianza:* los actores actúan de forma abierta y transparente para la búsqueda de soluciones.

Si bien, Kooiman (2004) había hecho referencia a que las interacciones poseen dos características: intencionalidad y estructura. Se ha considerado en este análisis la intencionalidad, es decir, para explicar con qué fin se estructuran estas relaciones o bien

para entender por qué se coopera en un proceso de toma de decisiones. En los siguientes subapartados se describen las relaciones establecidas entre los actores que conforman los CPL analizados.

### 6.3.1. Conformación de redes de los actores del gobierno local

En el grupo gobierno local para el caso específico del CPL de Tijuana, en términos generales se identificó que el Regidor y la DB son los que mayor número de relaciones han establecido con los diferentes actores. Así mismo, mencionaron que el tipo de relación en su mayoría ha sido de cooperación, salvo algunos casos que han identificado relaciones de confianza como son la DB y la Delegada (*ver tabla 24*).

Tabla 24.

*Tipo de interacción y acciones conjuntas de los actores del gobierno local en el Comité de Playas Limpias de Tijuana*

Actores	Relación con actores*	Grado de relación	Tipo de relación	Acción/intención
Suplente del Comité de Playas Limpias (Regidor)	Isesalud	Alta	Cooperación	Calidad del agua
	Profepa	Alta	Cooperación	Riesgos y denuncias
	Semar	Media	Cooperación	Siniestros, derrames e inundaciones
	Delegada	Alta	Cooperación	Disposición de trabajo en equipo y recursos
	Conagua	Baja	Cooperación	Procesos técnicos
Dirección de Protección al Ambiente (DPA)	PFEA	Alta	Cooperación	Limpieza en la playa y compartir información de sus proyectos binacionales
	Regidor	Media	Cooperación	No especificado
	Conagua	Alta	Cooperación	No especificado
Dirección de Bomberos (DB)	Cespt	Alta	Cooperación	No especificado
	Cespt	Alta	Confianza y cooperación	Calidad del agua
	Conagua	Media	Confianza	Información relacionada con corrientes de la marea y clima
	Semar	Alta	Confianza	Notificaciones que proporciona CILA
	PFEA	Alta	Confianza	Calidad del agua
Delegación Playas de Tijuana (Delegada)	Profepa**	Alta	Confianza	No especificado
	OSC's***	Alta	Confianza	Cuidado del medio ambiente y zona costera

**Fuente:** Elaboración con base en entrevistas periodo octubre 2015-enero 2016.

En particular, el Regidor del CPL de Tijuana ha indicado un mayor número de relaciones con el grupo gobierno federal, en específico con Profepa, ha sido a través de acciones relacionadas a riesgos y denuncias (Entrevista Regidor, 2015), sin embargo, se encontró que también ha establecido un tipo de relación de comunicación respecto al varamiento de ballenas o algún otro mamífero marino (Minutas CPL Tijuana).

Así mismo, el Regidor mencionó haber establecido relaciones con Semar en acciones relacionadas a siniestros, derrames e inundaciones. Sin embargo, en la administración 2013-2016 se encontró que fue casi nula la relación, tan sólo fue de comunicación respecto a los trámites correspondientes para el estudio de Monitoreo de Corrientes Marinas en la zona de playas por parte del Instituto Oceanográfico SCRIPPS (Scripps Institution of Oceanography) de San Diego, California, Estados Unidos.

También mencionó a Conagua como uno de los actores con quienes ha establecido relaciones respecto a acciones encaminadas a procesos técnicos para el buen funcionamiento del Comité, lo cual no sorprende, debido a que el Regidor es el Presidente y Conagua es el Secretario Técnico del Comité.

Por lo tanto, la interacción entre las partes es continua tanto en relaciones de comunicación como de coordinación, principalmente aquellas cuestiones relacionadas a las reuniones y al seguimiento de las acciones del CPL de Tijuana y la normatividad, tales como los Protocolos de Atención a Contingencias, el procedimiento de denuncias de descargas de aguas residuales, los acuerdos tomados durante las reuniones, entre otros.

Mientras que al interior del grupo gobierno local el Regidor ha mencionado haber establecido relaciones de cooperación con la Delegada, mencionó que éstas se han concretado en situaciones que ha requerido trabajo en equipo y para compartir recursos. Sin embargo, en la práctica tan sólo se limita a un tipo de relación de comunicación respecto a

cuestiones de la contaminación de la playa, donde la Delegada recibe quejas y denuncias de parte de los ciudadanos y los lleva a la mesa de discusión en el marco de las reuniones programadas por el CPL de Tijuana.

Respecto al grupo gobierno estatal el Regidor mencionó un tipo de relación con Isesalud en acciones relacionadas a la calidad del agua, durante la administración del periodo 2013-2016 se encontró evidencia de que efectivamente ha existido ese tipo de relación a través de compartir información de los resultados obtenidos de los monitoreos de calidad del agua.

Haciendo una revisión de los antecedentes en los diferentes años, esta ha sido una acción permanente, Isesalud realiza los monitoreos y los comunica al Presidente del Comité en este caso al Regidor o en su momento cuando DPA estaba al frente del Comité también ocurría lo mismo. Misma situación ocurre cuando hay cierre de playas hay una constante comunicación y coordinación en las acciones de cierre y apertura de playas tales como descargas de aguas negras.

Otro aspecto a destacar, es la interacción entre el Regidor (Presidente Suplente) y las OSC, con quienes mencionó tener una relación alta y de cooperación con PFEA en acciones enfocadas a la limpieza de la playa y compartir información acerca de proyectos binacionales.

En particular PFEA es la OSC que mayor dinamismo ha tenido en el Comité, durante la administración que ha sido coordinada por el Regidor (2013-2016), se encontró que algunas acciones en común entre el Regidor y PFEA han sido principalmente de coordinación en cuestiones de denuncias de descargas de aguas negras, debido a que esta OSC se le ha asignado la tarea de ser el receptor de este tipo de denuncias.

Así mismo, se han establecido relaciones de comunicación sobre informes de actividades tales como las acciones de limpieza de la playa o bien en trámites correspondientes para el estudio del Monitoreo de Corrientes Marinas en la zona de playas en el municipio de Tijuana, por parte del Instituto Oceanográfico SCRIPPS (*Scripps Institution of Oceanography*) de San Diego, California, Estados Unidos.

La Dirección de Bomberos (DB), es otro de los actores que ha señalado un mayor número de relaciones establecidas, con la Cespt, la Conagua, la Semar, PFEA y la Profepa, con un grado de relación alta, salvo con la Conagua que fue media, siendo un tipo de relación de confianza, mostrando una tendencia mayor con el grupo gobierno federal.

En particular, con Conagua el tipo de relación establecida ha sido a partir de compartir información respecto a corrientes de marea y clima; con Semar respecto a notificaciones que proporciona CILA; con Profepa no se especificó, sin embargo, se encontró que se ha establecido comunicación y apoyo cuando ocurren varamientos de ballenas, lobos marinos o algún otro mamífero. Con el grupo gobierno estatal ha indicado a la Cespt, respecto a acciones relacionadas a la calidad del agua; mientras que con el grupo sociedad destacó a PFEA durante la entrevista mencionó que mantienen una relación de comunicación y de compartir información respecto a los monitoreos de calidad del agua.

En particular, con Cespt, CILA, Conagua y Semar, se encontró que las relaciones se han establecido a partir de contingencias que ocurren en la playa, tales como escurrimientos de aguas negras, la DB ha notificado a estas autoridades para que se hagan los procedimientos correspondientes sobre monitoreo de calidad del agua, cierre y apertura de playa, además la DB ha participado en la elaboración de señalamientos de cierre de playas.

Lo anterior, se pudo constatar tanto en la entrevista como en las minutas del CPL, en la que hubo participación y coordinación entre los actores mencionados en eventos de

descargas negras, contaminación de lluvias, a través de los diferentes años de funcionamiento del CPL, se trata de una acción permanente en la que la DB participa de forma activa.

No obstante, en la entrevista no mencionó a la Dirección de Protección Civil Municipal DE Tijuana (DPCM), sin embargo, en las minutas y en la reglamentación del Comité se encontró que estos dos actores trabajan de manera conjunta cuando ocurren eventos de contingencia derivados de descargas de aguas negras, contaminación por lluvias u otro, justamente porque son autoridades que trabajan todos los días del año y mantienen una estrecha relación con la playa (Minutas del CPL de Tijuana).

Así mismo, tampoco mencionó a los actores de la sociedad, con quienes mantienen una relación alta, debido a que se realizan cursos de capacitación y certificación de forma continua para formar Salvavidas Voluntarios en Playas de Tijuana, así como talleres de primeros auxilios.

Por su parte, la DPA de Tijuana ha mencionado al Regidor con un grado de relación media, y con Conagua y Cespt un grado alto, en todos los casos mencionó una relación de cooperación aunque en la entrevista no se especificó el tipo de acciones en los que se ha conformado dicha relación, se encontró que durante el periodo 2004-2013, se le asignó la función de Vocero Suplente del Presidente Municipal, por lo que mantuvo una interacción en cuestiones técnicas para el funcionamiento del CPL, además han trabajado de forma conjunta para intentar esclarecer el problema de transparencia de la barredora que se adquirió en una administración anterior.

Mientras que las relaciones establecidas de la DPA con Conagua y Cespt se han establecido a partir de los problemas de descargas de aguas residuales como fue el caso de

Baja Malibú en 2014, en este caso a la DPA le corresponde regular de forma parcial la cuestión de los permisos de descargas de aguas negras al mar.

Por su parte, la Delegada de Tijuana tan sólo mencionó a las OSC, en este caso a PFEA y TCV, teniendo un grado de relación alta y de cooperación en acciones enfocadas al cuidado de la playa. En particular, se encontró que con PFEA se han efectuado mecanismos de comunicación para el desarrollo del evento anual Salvemos la Playa el cual es coordinado por PFEA.

En cuanto a las relaciones que se han establecido en el grupo gobierno local del CPL de Playas de Rosarito, se identificó que la DGA es la que mencionó haber establecido un mayor número de relaciones (cuatro) con otros actores del CPL, en contraste, la Regidora tan sólo mencionó a uno (*ver tabla 25*).

Tabla 25.

*Tipo de interacción y acciones conjuntas de los actores del gobierno local en el Comité de Playas Limpias de Playas de Rosarito*

Actores	Relación con actores	Grado de relación	Tipo de relación	Acciones temas
Suplente del Comité de Playas Limpias (Regidora)	Profepa	Media	Confianza/cooperación	Contaminación de los residuos sólidos y la cuestión de caballos en la playa
Departamento de Gestión Ambiental (DGA)	Regidora	Alta	Confianza	Colaboración en actividades del CPL
	Conagua	Baja	Cooperación	Derrame de aguas residuales
	Cespt	Mediana	Cooperación	Dar seguimiento a tratamiento de aguas residuales
	Profepa	Baja	Cooperación	Vigilancia en las playas
Coordinación Fondo Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat)	Regidora	Alta	Cooperación	Contaminación de los caballos en la playa
	Conagua Profepa	Alta Baja	Cooperación Conflicto	Calidad del agua de la playa Invasiones y fauna
Dirección de Regulación Municipal (DRM)	Zofemat	Alta	Cooperación	Conflicto de quema de leña, juegos pirotécnicos y renta de caballos

Actores	Relación con actores	Grado de relación	Tipo de relación	Acciones temas
	Secture	Alta	Cooperación	Exceso de ambulantes en la playa
	Cespt	Baja	Cooperación	Descargas de aguas residuales

**Fuente:** Elaboración con base en entrevistas periodo octubre 2015-enero 2016.

En particular, la Regidora (Presidenta Suplente del CPL) tan sólo mencionó a Profepa, con quien ha establecido un tipo de relación de confianza y cooperación en acciones relacionadas a la contaminación de residuos sólidos y la cuestión de los caballos en las playas. En contraste, seis de los entrevistados del CPL de Playas de Rosarito, mencionaron a la Regidora con quien han establecido algún tipo de relación.

Por lo tanto, el número de relaciones establecidas por la Regidora es mayor debido a que es la Presidenta Suplente, por lo que mantiene relaciones permanentes con todos los actores del CPL sobre todo en el proceso de actualización del Reglamento Interno del CPL de Playas de Rosarito y en mayor proporción con la Conagua a través de acciones de coordinación y comunicación para el funcionamiento del Comité y en el seguimiento de las acciones.

En contraste, DGA es la de mayor número de relaciones establecidas, por ejemplo al interior del grupo gobierno local mencionó a la Regidora, estableciendo un grado alto de relación en acciones de colaboración para el funcionamiento del CPL en específico en el diseño del Reglamento Interno o en situaciones irregulares de descargas de aguas negras.

En particular, DGA ha mantenido una relación baja con la Conagua y la Profepa (grupo gobierno federal), indicando que ha sido de cooperación en ambos casos. En específico, con Conagua en acciones orientadas a los derrames de aguas residuales. No obstante, a partir de que la DGA dejó la coordinación del CPL a la Regidora, su participación ha sido baja (2014-2016), por lo que su relación con Conagua tan sólo se basa

en emitir propuestas u opiniones técnicas como fue el diseño del Reglamento Interno o cuando hay que proporcionar datos de los registros de permisos de descargas de aguas negras.

Así mismo, la DGA ha establecido una relación de grado medio con la Cespt para dar seguimiento al problema de tratamiento de aguas residuales, sobre todo en acciones de infraestructura de saneamiento impulsadas por la Cespt, en sus primeros años de funcionamiento del CPL en el arroyo Huehuetay y en el arroyo Reforma, tales como la construcción de las plantas de tratamiento y los emisores submarinos. Sin embargo, durante el periodo 2013-2016 el tipo de relación entre DGA y Cespt ha estado limitado a emitir opiniones o bien ejercer presión para que la Cespt de respuesta.

Un hallazgo importante a considerar, ha sido justamente que durante la administración 2013-2016 la Presidencia del Comité quedó a cargo de la Regidora, por lo que muchas de los temas y acciones estuvieron enfocados a la normatividad que regiría el Comité:

*“[...] este Comité en esta administración ha estado enfocado más a normar que en cuestiones de acciones directamente, porque las acciones directas las toma el Departamento de Playas Limpias (Zofemat), entonces se toman ahí algunos acuerdos, pero se han enfocado más a lo que es el Reglamento” (DGA, entrevista, 2016).*

Al analizar la relación existente entre Zofemat y los actores del CPL de Playas de Rosarito se encontró que ha tenido algún tipo de participación alta con la Regidora en cuestiones asociadas a la contaminación de los caballos en la playa, mientras que con la Conagua la relación también ha sido alta, pero enfocada a la calidad del agua de la playa. Así mismo indicó que con Profepa el grado de relación ha sido bajo y enfocado a invasiones y fauna.

A su vez, la DRM ha participado con Zofemat en un grado de relación alto, para tratar el conflicto de quema de leña en la playa, el uso de juegos pirotécnicos y la renta de los caballos en la playa. Con la Secture la relación se ha indicado con un grado alto y de cooperación en acciones relacionadas al exceso de ambulante en las playas a través del otorgamiento de permisos. En contraste, con la Cespt la relación ha sido considerada de cooperación sin embargo ha sido evaluada como baja en problemas asociados a las aguas residuales.

### 6.3.2. Conformación de redes de los Actores del gobierno estatal

Respecto a las relaciones que se han establecido en el grupo gobierno estatal tanto en el CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, las respuestas fueron similares, lo cual no sorprende debido a que son actores que han estado participando de forma permanente en ambos Comités y con funciones muy específicas. De estos actores Isesalud fue quien ha establecido un mayor número de relaciones (cinco) con otros miembros del Comité, mientras que la CEA mencionó a tres (*ver tabla 26*).

Tabla 26.

*Tipo de interacción y acciones conjuntas de los actores del gobierno estatal en los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito.*

Actores	Relación con actores	Grado de relación	Tipo de relación	Acciones/ temas
Comisión Estatal del Agua (CEA)	Cespt	Alta	Confianza	Control de descargas de aguas residuales
	Conagua	Alta	Confianza	Se le obliga a que haga cumplir la normatividad
	Isesalud	Media	Confianza	Acciones coordinadas para cierre precautorio de la playa
Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California (Isesalud)	Conagua	Alta	Cooperación/confianza	Acciones coordinadas para cierre precautorio de playas y situaciones de riesgo
	Cespt	Alta	Cooperación/confianza	Acciones coordinadas para cierre precautorio de playas
	Regidor	Alta	Cooperación/confianza	Información del CPL y divulgación
	Dirección de	Media	Cooperación	Apoyo y coordinación para cierre precautorio

Actores	Relación con actores	Grado de relación	Tipo de relación	Acciones/ temas
	Protección Civil (DPC)	Media	Cooperación	Compartir información de resultados de la calidad del agua y coordinación

**Fuente:** Elaboración con base en entrevistas.

En específico Isesalud, recordemos que entre sus funciones está el llevar acabo muestreos y análisis de calidad del agua en las playas, las relaciones establecidas con los actores que ha señalado ocurre cuando surgen acciones de contingencia ya sea derrames de aguas residuales, lluvias u otros fenómenos.

De ese modo, no sorprende que haya mencionado a los actores de Conagua, Cespt y Regidor con quienes ha establecido un grado de relación alto, así como un grado de relación media con DPC y Semar, estableciendo una relación de cooperación en acciones conjuntas relacionadas a la calidad del agua de las playas y al cierre precautorio de las playas.

Ante situaciones de riesgo o contingencias en la playa, Isesalud es uno de los actores que mayor actividad realizan, son quienes analizan los resultados de calidad del agua y si los resultados son superiores por los establecidos por la normativa se convoca a reuniones extraordinarias a través del Regidor y Conagua y se implementan acciones, en lo que Isesalud corresponde es el monitoreo y señalamientos de cierre de playa, por su parte, la Cespt realiza acciones enfocadas a sanar las descargas de aguas negras, la Semar realiza sus propios monitoreos y comparte esta información con Isesalud, mientras que Conagua inspecciona estas descargas y aplica la normatividad, en tanto, el Regidor informa a la prensa para prevenir a la población.

Por otra parte, la CEA, ha mencionado que ha establecido un grado de relación alta con Cespt, Conagua e Isesalud siendo un grado medio, esto tampoco sorprende si se consideran las funciones que por norma deben realizar está enfocado al suministro del agua, pero también el supervisar la conducción y destino que resulte del tratamiento de aguas residuales administradas por Cespt.

En específico, con Conagua las acciones están enfocadas al control de descargas de aguas residuales que se derivan de las plantas tratadoras que administra Cespt, aunque hay una legitimación o reconocimiento legal por parte de la CEA hacia Conagua, reconocen que no es suficiente y se les tiene que obligar a que cumplan y/o apliquen la normatividad:

*“Ellos son más autoridad (Conagua), es desde un punto de vista diferente, uno busca un responsable que va ayudar a que se cumpla mediante sanción, o lo que sea necesario. En el caso de la Cespt y nosotros (CEA) no somos autoridad pero si nos importa que eso se cumpla” (CEA,Entrevista, 2015).*

Por otra parte la CEA ha tenido participación con Isesalud, pero ésta se limita a la emisión de opiniones técnicas en las reuniones, cuando se presentan contingencias relacionadas a las lluvias o bien a las descargas de aguas negras.

### **6.3.3. Conformación de redes de los actores del gobierno federal**

En el grupo gobierno federal se destaca a Conagua, quien ha establecido un mayor número de relaciones con otros actores de los Comités analizados, cabe señalar que las respuestas para los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito fueron similares, no siendo así el caso de Semar que en sus respuestas muestra diferencias entre ambos Comités (*ver tabla 27*).

Tabla 27.

*Tipo de interacción y acciones conjuntas de los actores del gobierno federal en los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito*

<b>Actores CPL de Tijuana</b>	<b>Relación con actores</b>	<b>Grado de relación</b>	<b>Tipo de relación</b>	<b>Acciones/temas</b>
Organismo de Cuenca de la Península de Baja California de la Comisión Nacional del Agua (Conagua)	Regidor	Alta	Cooperación	Coordinación de agenda para reuniones, publicaciones, cierre de playa
	Isesalud	Alta	Cooperación	Cuestiones técnicas de la calidad del agua y cierre de playas
	Cespt	Alta	Cooperación	Problema de plantas de tratamiento
	Semar	Alta	Cooperación	Monitoreo, corrientes del mar, varamientos de ballenas
Secretaría de Marina (Semar)	OSC's	Media	Cooperación	Muestréos de calidad del agua
	DB	Media	Cooperación	Simulacros y alertas que incluyen contaminantes
Comisión Internacional entre Límites de Agua entre México y Estados Unidos (CILA)	Profepa	Alta	Cooperación	Control de mamíferos y avistamiento
	Cespt	Alta	Cooperación	Programas, proyectos y actividades operativas de descargas de agua
	OSC	Media	Cooperación	Acciones de colaboración de la Cuenca Binacional del Río Tijuana
<b>Actores CPL de Playas de Rosarito</b>	<b>Relación con actores</b>	<b>Grado de relación</b>	<b>Tipo de relación</b>	<b>Acciones/ temas</b>
Organismo de Cuenca de la Península de Baja California de la Comisión Nacional del Agua (Conagua)	Regidor	Alta	Cooperación	Coordinación de agenda para reuniones, publicaciones, cierre de playa
	Isesalud	Alta	Cooperación	Cuestiones técnicas de la calidad del agua y cierre de playas
	Cespt	Alta	Cooperación	Problema de plantas de tratamiento
	Semar	Alta	Cooperación	Monitoreo, corrientes del mar, varamientos de ballenas
Secretaría de Marina (Semar)	OSC	Media	Cooperación	Muestréos de calidad del agua
	Regidor	Baja	Cooperación	Prevención ambiental y desarrollo sustentable
	Isesalud	Media	Cooperación	Compartir información de puntos críticos de la calidad del agua
	Zofemat	Alta	Cooperación	Acciones operativas área federal marítimo terrestre

**Fuente:** Elaboración con base en entrevistas.

El hecho de que la Conagua haya señalado un mayor número de relaciones encuentra su fundamento en la normatividad que le confiere ciertas atribuciones dentro de ambos Comités, como se ha mencionado, se encarga de administrar las aguas nacionales y de administrar la normativa en materia de descargas de aguas residuales pero también es el Secretario Técnico de los casos de estudio.

Durante la entrevista se mencionó haber establecido un grado de relación alta con el Regidor tanto en el CPL de Tijuana como en Playas de Rosarito, sobre todo para llevar a cabo acciones de coordinación de la agenda del Comité, dar seguimiento a reuniones o bien para el cierre precautorio de playas cuando la calidad del agua rebasa los límites establecidos por la normativa.

También la Conagua ha mantenido un grado de relación alto con Isesalud, en cuestiones técnicas de calidad del agua y cierre de playas tanto en Tijuana como en Playas de Rosarito. En los inicios de estos CPL quizá la frecuencia fue mayor con Playas de Rosarito por los problemas de aguas negras en el arroyo Huehuetay en el municipio de Playas de Rosarito, pero en los últimos años esto ha sido más frecuente en Tijuana, por el problema de insuficiencia en el tratamiento de aguas negras que dan directo a la playa como ocurre en los puntos de Tijuana I y Baja Malibú.

Asimismo, Conagua realiza acciones conjuntas con Cespt, por lo que la relación es alta enfocadas a la infraestructura y saneamiento de aguas negras, tanto en Tijuana y Playas de Rosarito, a través de la construcción, ampliación o rehabilitación de las plantas de tratamientos (Tijuana y Playas de Rosarito) y emisores submarinos (Playas de Rosarito).

Por su parte entre Conagua y Semar, en la entrevista se señaló un grado de relación alto, en acciones enfocadas a monitoreos de calidad del agua, corrientes del mar y varamiento de especies marinas tales como las ballenas, sin embargo, esta última es una

función que le corresponde a Profepa pero se ha pedido el apoyo de la Semar cuando ha sido necesario.

Así mismo, Conagua ha establecido una relación con las OSC que conforman estos Comités, aunque no especificó el nombre de alguna, en Tijuana ha sido a través de dar seguimiento a las acciones enfocadas a educación ambiental como es el evento Salvemos La Playa, en la elaboración del Programa de Gestión Ambiental y del Reglamento Interno. En Playas de Rosarito en cuestiones de educación ambiental, en su momento cuando fue el intento del proceso de certificación de la playa, en la elaboración del Programa de Gestión Ambiental y del Reglamento Interno en el cual Conagua y el Presidente se encargaban de dar seguimiento a las propuestas y modificaciones que los integrantes del CPL hacían llegar.

Respecto a las relaciones establecidas por la Semar, se encontraron diferencias entre los Comités analizados, por ejemplo en Tijuana, mencionó a la DB con quien ha establecido una relación media y de cooperación en acciones encaminadas a simulacros y alertas que incluyen contaminantes, sin embargo, se encontró que este tipo de prácticas son esporádicas; mientras que con Profepa la relación ha sido alta y de cooperación en acciones relacionadas al control de mamíferos y avistamientos de ballenas.

Respecto a las relaciones establecidas por la Semar en el CPL de Playas de Rosarito, se ha indicado una relación baja con la Regidora, en acciones enfocadas a la prevención ambiental y desarrollo sustentable, con Isesalud la relación ha sido evaluada con un grado medio y ha sido de cooperación en cuestiones en las que se ha requerido compartir información de puntos críticos de la calidad del agua.

También entre Semar y Zofemat se ha establecido una relación alta, en términos generales ha sido de cooperación, debido a que hay una mayor apertura y confianza, por ser

instancias en las que la normatividad y el área de aplicación en algunos casos es compartida. En general, se encontró que Semar, ha tenido un mayor involucramiento con el CPL de Playas de Rosarito y en menor proporción en Tijuana, quizá por la cercanía y el tipo de problema que se discute.

#### **6.3.4. Conformación de redes de los actores de la sociedad**

En este grupo, en el CPL de Tijuana se destaca a TCV que durante la entrevista indicó haber establecido un mayor número de relaciones (seis) con actores gubernamentales de los tres niveles de gobierno, sin embargo, llama la atención que no haya citado a alguna OSC. Con el grupo gobierno local, ha indicado que ha tenido alguna relación con el Regidor (alta), la Delegada (alta) y DB (media), siendo de cooperación (*ver tabla 28*).

En particular con el Regidor, se encontró que ha ejercido cierto grado de presión con el fin de hacer transparente el proceso debido a que en la administración 2010-2013, se solicitó recursos para comprar una barredora para limpiar la playa, pero hubo un problema en el cual a la fecha no se ha podido aclarar hacia dónde se fueron esos recursos.

Respecto a la relación que se ha establecido TCV con la Delegada, ha indicado que la relación ha sido de cooperación en cuestiones relacionadas a la sensibilización de la población que acude a la playa, en efecto, esto se pudo constatar a través de la entrevista aplicada a la Delegada, quien ha mencionado tener un grado de relación alto con OSC. Mientras que con la DB el grado de relación ha sido media sirviendo de apoyo cuando surge alguna problemática en la playa, recordemos que DB junto con las OSC entre sus funciones dentro del CPL está notificar cuando ocurra alguna contingencia u otra situación anormal en la playa.

Tabla 28.

*Tipo de interacción y acciones conjuntas de los actores del grupo sociedad en los Comités de Playas Limpias de Tijuana y Playas de Rosarito*

Actores del CPL de Tijuana	Relación con actores	Grado de relación	Tipo de relación	Acciones/temas
Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental (PFEA)	Conagua	Alta	Cooperación	Cuestiones técnicas del Comité
	Cespt	Alta	Cooperación	Manejo de agua, tubos, mantenimiento, derrame de agua
	Regidor	Media	Cooperación	Temas ambientales
	Isesalud	Baja	Conflicto	Calidad del agua
Tijuana Calidad de Vida (TCV)	Regidor	Alta	Cooperación	Descargas de aguas negras, manejo de residuos, cuestiones de corrupción
	Isesalud	Media	Cooperación	Promover programas que vinculen la calidad del agua con la salud
	DB	Media	Cooperación	Ser apoyo para ellos en las problemáticas en la playa
	Delegada	Alta	Cooperación	Apoyo en sensibilización en cuanto al potencial que tiene la costa y gestionar que los apoyos se destinen a la costa
	Conagua	Media	Cooperación	No especificado
	CEA	Media	Cooperación	No especificado
Actores del CPL de Playas de Rosarito	Relación con actores	Grado de relación	Tipo de relación	Acciones temas
Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental (PFEA)	Regidora	Media	Cooperación	Calidad del agua de la playa
El Colegio de la Frontera Norte (Colef)	Conagua	Alta	Cooperación	Reuniones y seguimiento de problemas

**Fuente:** Elaboración con base en entrevistas.

Así mismo, TCV ha indicado que ha establecido relaciones con Isesalud que forma parte del grupo gobierno estatal y con actores del grupo gobierno federal (CEA y Conagua), aunque no señaló a la Cespt se encontró que también ha mantenido una relación con este actor, de esa manera, la relación con estos actores ha sido a través de denuncias derivadas del problema de descargas de aguas negras sobre todo en el área de San Antonio del Mar y Baja Malibú en Tijuana y en recorridos conjuntos en puntos críticos de descargas.

En ese sentido, TCV y PFEA, han sido un vínculo y la voz que representa a la sociedad en el CPL de Tijuana, por ejemplo en abril de 2014, TCV participó derivado de la problemática de descargas de aguas negras en los sitios mencionados:

*“Se puso en medios, y de ahí se derivó un poco de trabajo por parte de Conagua, nosotros acompañamos a Conagua para verificar y a través de esa difusión dimos algunos talleres” (TCV, entrevista, 2015).*

Por su parte, PFEA en el CPL de Tijuana ha establecido algún tipo de relación con actores del gobierno estatal, en este caso la Cespt y el Isesalud, siendo un grado alto y bajo respectivamente. Aunque se indicó que en ambos casos ha sido de cooperación en la práctica se encontró que con Isesalud no necesariamente ocurre así, debido a que PFEA realiza sus propios monitoreos y de forma semanal los publica, esto ha generado cierta discrepancia con la persona que coordina los muestreos de calidad del agua por parte del Isesalud.

Entre PFEA y la Cespt también se ha establecido un grado de relación alta y de cooperación en cuestiones de manejo de agua y mantenimiento, así como de los derrames de aguas, ejerciendo presión en las reuniones para que la Cespt realice acciones que den solución a los derrames del agua.

También PFEA ha indicado un tipo de relación con la Conagua siendo un grado alto y de cooperación en cuestiones técnicas del Comité. En efecto, han trabajado de forma conjunta sobre todo en aspectos normativos y de coordinación tales como la elaboración del Reglamento Interno del CPL y el Programa de Gestión Ambiental, en pláticas informales, PFEA reconoció que su papel en el proceso de elaboración del Reglamento interno fue fundamental y un proceso largo y tedioso, debido a que fue muy difícil convencer a los demás integrantes de la importancia de contar con este tipo de normativa.

No obstante, derivado del diseño del Programa de Gestión Ambiental, y del Reglamento Interno PFEA tuvo una participación muy activa, en pláticas informales mencionó que se establecieron relaciones de cooperación con actores del sector

gubernamental principalmente con SPA, Secture, Semarnat y CILA, sobre todo en cuanto a compartir información y de trabajo en equipo para la elaboración de directrices que regirían el programa.

Entre PFEA y el Regidor del CPL de Tijuana el grado de relación ha sido medio y de cooperación en cuestiones enfocadas a temas ambientales, aunque también mantiene una relación constante que consiste en compartir información respecto a los resultados de los monitoreos de calidad del agua que la OSC realiza de forma semanal

Aunque no se indicó, se encontró que ha mantenido una relación con DB, en cuestiones relacionadas a las denuncias de aguas negras en la zona de playa o de la contaminación ocasionada por las lluvias. Con el Comité de Turismo y Convenciones de Tijuana (Cotuco), con la Delegada y otras instancias del nivel municipal se ha establecido una relación de apoyo, debido a que PFEA coordina el evento Salvemos la Playa que se realiza de forma anual.

Respecto a su participación en el CPL de Playas de Rosarito, PFEA tan sólo indicó que ha establecido un grado de relación media con la Regidora en cuestiones técnicas de calidad del agua en la playa, sin embargo, también se encontró que participó de forma activa en el proceso de certificación de la playa trabajando de forma conjunta con Zofemat y Semar, además en la elaboración del Reglamento Interno emitiendo opiniones y modificaciones a la propuesta del Reglamento, cuya participación fue fundamental, debido a su experiencia en Tijuana y siendo una de las principales impulsoras de esta normativa. También se encontró que ha establecido relaciones con otros actores sobre todo en aspectos relacionados a la educación ambiental. En particular, en el proyecto que se tuvo de certificación de un área de la playa zona centro de Playas de Rosarito, la participación de

PFEA fue muy activa, realizo programas de capacitación y sensibilización en conjunto con Zofemat y Semar.

Por otra parte, El Colef, quien formaba parte de los dos Comités hasta 2016, se entrevistó sólo en relación a su participación en Playas de Rosarito, debido a que son diferentes representantes en cada uno de estos casos de estudio, tan sólo mencionó mantener un grado de relación alta con la Conagua siendo esta de cooperación en relación a las reuniones y seguimiento de los problemas. No obstante, se encontró que durante la administración 2013-2016 ha sido uno de los actores menos dinámicos en el Comité.

Si bien uno de los objetivos de El Colef es generar conocimiento, en la práctica esto no ha ocurrido, en Playas de Rosarito asiste de forma permanente pero su participación se limita a emitir opiniones del tema o realizar tareas específicas como fue el caso del Reglamento Interno en el cual se les solicito a los integrantes emitir correcciones al mismo vía correo electrónico y en las reuniones. Así mismo, se encontró que en el CPL de Tijuana, no asiste a las reuniones, razón por la que en la reinstalación del CPL de Tijuana en agosto de 2017 se propuso sustituirlo por una representante de la Universidad Autónoma de Baja California.

#### **6.3.5. ¿Relaciones de poder?**

Una vez que se han señalado las relaciones establecidas al interior de los estudios de caso, en este apartado se aborda el análisis de las relaciones de poder al interior de una estructura de gobernanza en la cual existen unas instituciones y unos actores con recursos e intereses diferenciados a parte de los cuatro grupos de actores de los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito (tipología de actores), se identificaron otros cinco subgrupos en los que se observa intereses en común.

De conformidad con sus funciones/atribuciones el primer grupo lo constituyen aquellos actores cuyo interés se centra en la conservación de los recursos naturales en este caso la playa y la zona costera (Regidores, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Profepa, SPA, DPA/DGA, DRM, OSCs y Academia), con excepción de los que conforman el grupo sociedad (OSC y Academia), son este grupo con mayor poder por los recursos legales que le confieren las instituciones y de ese total la Semarnat y el Regidor, son quienes mayor poder tienen.

En particular, la Semarnat es el de mayor poder, pues es quien en materia de política ambiental otorga los permisos para el desarrollo de actividades en el área de playa dirigidas a la población, empresarios y en general a quienes desarrollen algún tipo de actividad. Sin embargo, este poder se disipa al interior del CPL debido a que no asiste de forma regular a las reuniones, y como se ha indicado en el capítulo anterior esto genera cierto grado de conflicto con los otros integrantes del CPL, ante su ausencia hay asuntos que no quedan resueltos.

En tanto, el poder del Regidor tanto en el CPL de Tijuana como en Playas de Rosarito se explica por sus atribuciones que emanan del Manual de Organización y Operación de los Comités y del Reglamento Interno de los CPL estudiados, debido a que durante la administración 2013-2016 se le confirió la función de ser el Presidente Suplente del CPL de Tijuana y Playas de Rosarito<sup>9</sup>, por lo que su grado de injerencia es alto, son quienes en conjunto con la Conagua llevan la agenda y participa como mediador en los diferentes problemas y/o asuntos que se tocan.

---

<sup>9</sup> Durante el periodo 2004-2013, la función de Presidente Suplente fue asignada a la DPA en Tijuana y a la DGA en Playas de Rosarito, sin embargo, al momento de aplicación de entrevistas de esta investigación El Regidor era el Presidente Suplente, sin embargo a partir de 2016-2019, este tipo de poder se le ha asignado a la DPA nuevamente en Tijuana y en el caso de Playas de Rosarito a la Zofemat.

No obstante, en este grupo se observan asimetrías al interior, si bien Semarnat, Profepa, DPA/DGA su interés se enfoca a la conservación de recursos, las OSC tienen intereses similares, sin embargo, no poseen los mismos recursos legales que otorgan las instituciones, por lo que su participación queda limitada a interlocución y presión en reuniones.

Por su parte, el grupo que promueven la calidad del agua, vigilancia y la infraestructura de saneamiento de aguas negras (Conagua, Cespt, CEA, CILA, Isesalud y Semar), su poder es también alto, se vincula con los recursos legales, políticos y económicos, pero también se explica por los impactos ambientales negativos en la playa, en este grupo los de mayor poder son Conagua y Cespt en ambos CPL.

En específico, Conagua por ser instancia también normativa puede realizar proyectos de inspección para regular y verificar el cumplimiento de descargas de aguas negras, con el fin de dar cumplimiento a lo que establece el grupo de conservación, no obstante también persigue sus propios intereses. Así mismo, dentro de los CPL es la instancia que tiene a su cargo la Secretaría Técnica lo que le otorga mayor poder político.

Mientras que la Cespt además de sus recursos legales, posee el recurso económico por lo que sus operaciones responden a los impactos ambientales. Así mismo, es uno de los actores que mayor interacción presenta debido al tipo de funciones y acciones que realiza, esto le ha permitido posicionarse dentro de ambos Comités.

Como se ha demostrado en el capítulo 5 (tablas 17 y 18), el principal problema en los casos estudiados ha estado relacionado a las descargas de aguas negras, un problema que ha sido recurrente en las diferentes administraciones municipales, esto ha permitido que Conagua, Cespt e Isesalud, se hayan perfilado en las principales posiciones en los procesos de toma de decisiones relacionadas a las descargas de aguas negras desde los

inicios de los Comités analizados y hasta la fecha mantienen las posiciones políticas más importantes. Además son los actores que siempre asisten a las reuniones a diferencia de Semarnat o SPA del grupo que busca la conservación de las playas.

Mientras que el grupo de actores que impulsan la seguridad y saneamiento de las playas (Zofemat, DB, DPC y Delegada), en particular, en Playas de Rosarito, Zofemat cuenta con mayor poder por los recursos legales y económicos que posee, eso le da capacidad de realizar actividades de limpieza de la playa y cuenta con personal para llevarlo a cabo, además de llevar a cabo acciones enfocadas a la educación ambiental.

Lo anterior le permite construir mayor número de relaciones y oportunidades de decisión por lo que son menos influenciables a diferencia de otros actores como la DPC que está más sujeto a las disposiciones de otras instancias gubernamentales, por ejemplo, en los casos de descargas de aguas están sujetos a las determinaciones que proponga Conagua, Cespt o Isesalud, misma situación se observa en el CPL de Tijuana en relación a la DB.

Por su parte, la Delegada en el CPL de Tijuana, aunque también se coloca en menor posición de poder con respecto a otros actores gubernamentales por ejemplo, en el ámbito local a pesar de no disponer de los mismos recursos legales o de regulación que la DPA no significa que sea un actor pasivo, puede movilizar sus recursos moral y legal que posee, para solicitar algún tipo de apoyo para beneficio de la conservación de la playa.

Respecto a los actores que promueven el desarrollo económico, se encuentran la Secture y los empresarios aunque este último está ausente en los CPL. En particular, Secture si se le compara con el grupo que impulsa la conservación se puede ver que hay asimetrías, mientras que Secture su interés se centra en promover el desarrollo económico a través de la infraestructura y la promoción del turismo, el grupo que promueve la

conservación es quien aprueba los usos de suelo, lo cual lo deja en cierta desventaja en algunos casos.

#### **6.4. La lógica institucional en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito**

Este apartado se centra en explicar el impacto de las lógicas institucionales en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito. De esa forma, se entiende que las lógicas institucionales condicionan la elección de los actores dándole sentido e influenciando su forma de acción. Por lo tanto, ayudan al entendimiento de cómo son incorporadas por los actores de los CPL analizados para orientar sus acciones en un proceso de toma de decisiones con el fin de entender cómo se conforma la cooperación e interdependencia entre actores que caracteriza a un contexto de gobernanza.

Sobre la línea del tiempo analizado en el apartado 5.2 de la investigación, se encontró que en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito han predominado dos tipos de lógicas. La primera, es una lógica de tipo contextual y es la que ha caracterizado a estos Comités, responden a lo que se está desarrollando en el contexto, por ejemplo, el problema de insuficiencia en el tratamiento de aguas negras y descargas al mar por factores antropogénicos y naturales es el problema principal en ambos CPL aunque en mayor proporción y frecuencia en el caso del CPL de Tijuana.

De ese modo, los actores de los CPL le han dado un sentido y significado a esa realidad, dichos actores cuando se encuentran en circunstancias en las que las derramas de aguas representan un problema real para la salud humana y para el ecosistema, han tenido que actuar de forma diferente a como lo hacen normalmente, por ejemplo, han modificado sus propias reglas y han creado nuevas, tal es el caso del protocolo de contingencias que lo

tuvieron que crear en algún momento, pero también lo han ido adaptando según las circunstancias de derrames de aguas.

Así, eventos tales como el de derrames de agua ya sea por la insuficiencia en el tratamiento de aguas, alguna falla en la infraestructura de aguas tratadas o bien por cuestiones naturales como las lluvias, han generado relaciones de interdependencia, y aunque pueden existir lógicas diferentes al interior de estos Comités cuando se presentan estos eventos las lógicas influyen de tal modo que los actores asimilan que tienen que actuar de forma conjunta y cooperar para solucionar el problema ya sea a través del cierre y apertura de la playa, reparación y/o ampliación de la infraestructura para el tratamiento de aguas negras, por mencionar un ejemplo.

En contraste, existen también las lógicas de racionalidad que está más asociado a una cuestión cognitiva en el que los actores tienen diferentes cursos de acción y optan por la mejor opción, en este caso se encontró los ejemplos de la elaboración Programa de Gestión para el Manejo de la Playas en Tijuana y Playas de Rosarito, el Reglamento Interno en ambos CPL, así como el proceso de certificación de la playa en el municipio de Playas de Rosarito.

En particular, la elaboración del Programa de Gestión para el Manejo de la Playas en Tijuana y Playas de Rosarito, si bien existían intereses políticos y de participación social que se contraponían, los actores de ambos Comités reconocieron la necesidad de elaborar un instrumento de gestión que les guiara. Misma situación con la elaboración del Reglamento Interno en ambos CPL, a lo largo de los años se reconoció la necesidad de elaborar un documento que los rigiera al interior de los CPL. Sin embargo, estos últimos no fueron elaborados de forma reactiva sino que llevaron como un proceso en el tiempo y espacio.

En particular, el proceso de certificación impulsado en el CPL de Playas de Rosarito, permite explicar cómo las lógicas se contraponen, por una parte, la decisión de certificar podría ser ubicada como una lógica contextual de tipo social<sup>10</sup>, relacionado con el turismo, pero también con una lógica contextual de tipo político<sup>11</sup> en la cual el Presidente Municipal en ese momento, estaba interesado en certificar la playa para lograr un mejor posicionamiento. No obstante, la lógica racional también juega un papel importante que se contrapone a las anteriores, debido a que el proceso cognitivo es importante, al momento de llevarse a cabo el proceso de certificación se encuentra la limitante del conocimiento y experiencia respecto a cómo llevar el proceso, y en ese sentido, los actores participan en el proceso de acuerdo a lo que las normas han establecido que les compete realizar, sin embargo, ante la falta de conocimiento no se logra la certificación, pero si hay un reconocimiento por parte de los actores que participar de forma conjunta puede beneficiarles.

Los ejemplos anteriores, permiten ver cómo las lógicas institucionales influyen en los comportamientos de los actores en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, cómo un problema que se desarrolla en el espacio cobra un significado que influye en los actores de tal modo que aun cuando sus atribuciones estén definidas, se organizan con el fin de producir acciones conjuntas para resolver problemas asociados a las playas.

---

<sup>10</sup> Se refiere a los cambios y dinámicas poblacionales, problemas urbanos, de migración, asimismo, incluye la forma en que el público y los tomadores de decisiones perciben el problema y dirigen los cursos de acción (Kraft y Furlong, 2012).

<sup>11</sup> Hace alusión a las ideologías políticas y la capacidad de ejercer presión entre los actores involucrados, está directamente relacionado al proceso de decisión y a los cursos de acción para la solución de un problema público (Kraft y Furlong, 2012).

## **Recapitulando**

A partir de los estudios de caso analizados se comprobó que existe una gama de actores organizados en red y conducidos por el gobierno local, cada uno de estos integrantes poseen objetivos y recursos diferentes, sin embargo, para alcanzar el objetivo del CPL existe una interdependencia entre ellos.

En ese sentido, se encontró que la conformación de las interacciones va estar en función del papel de las instituciones, son estas las que van a definir quiénes participan y con qué recursos, por ejemplo, en el tema de descargas de aguas negras en ambos casos, su participación va estar delimitada en cuanto a las funciones y recursos que cada uno posee.

Respecto a la conformación de las interacciones, esta se pone en movimiento cuando se pone a discusión algún tema/problemática, como se ha visto en el capítulo 4, el proceso de toma de decisiones que caracteriza a los casos de estudio se caracterizan por el GCM, sin embargo, eso no significa que no cumpla con las condiciones mínimas de institucionalización.

Si bien, en esta red el gobierno local comparte con los otros niveles de gobierno y con el grupo sociedad la toma de decisiones, se ha hecho evidente en ambos casos una ausencia de liderazgo y como consecuencia una falta de fortalecimiento de la densidad relacional, si bien en la elaboración del Reglamento Interno de Tijuana se mostraron algunos indicios de cómo fortalecer esta parte, aún sigue siendo uno de los grandes pendientes a los que se enfrentan estos CPL.

Si bien la activación de la red va estar en función de los problemas/temas socio ambientales en torno a la conservación de las playas, son las instituciones las que van ir definiendo los puntos nodales en un proceso de toma de decisiones, son éstas las que van a

canalizar las acciones y en ese proceso se van ir conformando las redes de poder, si bien en ambos CPL se encontró que hay asimetrías en la distribución de recursos, otro de los retos para estos CPL es justamente reducirlas con el fin de que se impongan los intereses de un cierto grupo de actores sobre otro.

Así mismo, se observó una red poco pluralista si bien existe la presencia del grupo sociedad, ésta aún sigue siendo limitada, la marginación hacia el sector empresarial sigue siendo uno de los grandes pendientes, considerando que es uno de los actores clave en la resolución de la problemática que deriva de las playas en ambos municipios pero principalmente en Playas de Rosarito.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

El presente trabajo analizó a la gobernanza y las instituciones en un proceso de toma de decisiones dentro de los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito, a partir de los estudios de caso se caracterizó a la gobernanza local mediante las restricciones de las instituciones y la influencia de los actores participantes al interior de un proceso de toma de decisiones.

El análisis teórico y conceptual permitió caracterizar a la gobernanza local como un nuevo estilo de gobernar en el que participan actores públicos y privados, mismos que confluyen en un espacio local en los procesos de toma de decisiones y en la articulación de las políticas públicas. A lo largo del trabajo se pudo constatar que la gobernanza es un término polisémico, que surgió principalmente en los países desarrollados y que ha cobrado fuerza a partir de la segunda mitad de la década de 1990.

No obstante, es un enfoque que no ha sido exclusivo de los países anglosajones sino que también se ha extendido a otras regiones como América Latina cuya aparición en esta región ha sido asociado a factores tales como las crisis fiscales y al debilitamiento del Estado en los aspectos políticos, institucionales, administrativos, entre otros. Mismos que aún no han logrado superarse en su totalidad y que hoy mantienen cierta influencia para el desarrollo de una gobernanza.

La gobernanza, busca en cierta medida contrarrestar esos aspectos adversos asociados a la democracia, por lo tanto, representa un instrumento que pretende dar una nueva dinámica en la forma de enfrentar la complejidad de los problemas que se hacen presentes, a partir de la conformación de una red de actores gubernamentales y privados.

Asimismo, el trabajo se basó en el enfoque de la gobernanza en red, ya que resultó útil para la operacionalización de variables. Además, sirvió para entender las relaciones que

se establecen entre los actores participantes con las dinámicas de poder y los recursos que poseen. Asimismo, fue importante analizar las estructuras en las que se sustentaron las redes y en ese aspecto el concepto de instituciones resultó relevante.

Dicho concepto fue abordado en este trabajo a partir de la noción de institución de North (1993), quien las define como reglas del juego y en ese sentido se explica que en una red existen unos actores que dan forma a los procesos de toma de decisiones para la conformación de una gobernanza a partir de unas reglas formales.

De esa forma, la introducción del concepto de institución al análisis de la gobernanza en red en un contexto local, se explica como un factor que se interrelaciona con los actores, los cuales generan comportamientos restrictivos que van a influir en los procesos de toma de decisión y van a crear las condiciones o bien las van a restringir, para desarrollar una capacidad de acción en este caso a problemas asociados a la conservación de la playa y al mismo tiempo van a direccionar las relaciones al interior de la red.

Así mismo, la cuestión institucional se apoyó de elementos como el proceso de toma de decisiones explicado a partir del modelo GCM, así como de los recursos e intereses. En particular, el proceso de toma de decisiones ayudó a entender cómo la gobernanza se va conformando a partir de que requiere un diseño institucional para generar incentivos que incluyan una mayor apertura y flexibilización de actores privados y en ese proceso se van dando las condiciones para generarse las relaciones que en gobernanza estas deben ser en la medida de sus posibilidades cooperativas y más o menos horizontales.

No obstante, la efectividad de las decisiones traducido en acciones va estar en función de factores asociados a las instituciones, así como del grado de interacción de los actores. Sin embargo, su grado de involucramiento puede estar determinado por el diseño institucional en cuanto a lo que está permitido y no, pero también por quiénes pueden

formar parte del proceso que ayude a lograr un objetivo que conduzca a una acción colectiva.

Así mismo, el modelo de decisión va influir en la explicación de gobernanza y su interrelación con las instituciones. En este trabajo, se entiende que hay actores con una racionalidad limitada tal como lo han establecido Simon y North (1993), pero también existe ambigüedad en el proceso e influye en el comportamiento de los actores. No obstante, el modelo de decisión que ayuda a explicar los casos de estudio es el modelo *GCM*, el cual consiste en tres elementos básicos: preferencias problemáticas, tecnología poco clara y una participación fluida (March y Olsen, 1972).

Estos elementos mencionados de una anarquía organizada ayudan a explicar, primero, cómo se llevan a cabo los procesos de toma de decisiones y cómo se van conformando las relaciones, segundo, ayudan a entender las limitantes a las que se enfrentan los procesos de gobernanza para lograr una acción efectiva.

A continuación se presenta una figura (*ver figura 8*) que combina las perspectivas de gobernanza y NI, mismo que permite integrar los tres conceptos principales: actores, instituciones y proceso de toma de decisiones, la estrategia metodológica y los resultados empíricos de esta investigación.

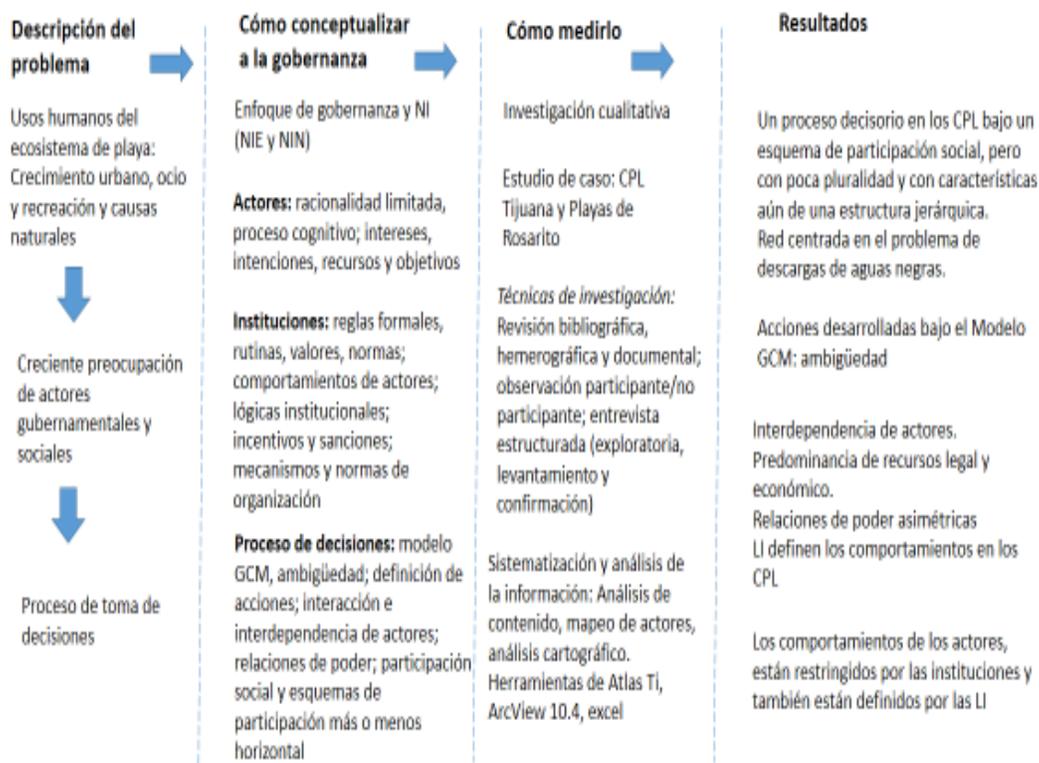


Figura 8. Enfoques, conceptos, metodología y aproximaciones empíricas. Fuente: elaboración propia.

La figura muestra que en los casos de estudio el problema derivado de la actividad humana ha ejercido presión en el ecosistema de playa, esto ha llevado a un reconocimiento por parte de actores gubernamentales y sociales que la presión que se ejerce sobre el mismo plantea problemas de gobernanza y en ese sentido, se han establecido mecanismos de participación en la toma de decisiones con el fin de hacer frente a la complejidad del problema.

A partir del proceso de autonomía que han venido experimentando los gobiernos locales desde los años de 1980 asociado al despliegue de la gobernanza, generaron un escenario propicio para la incorporación de mecanismos de participación de actores sociales y privados en la toma de decisiones.

La aparición de estos mecanismos de participación en los CPL de Tijuana y Playas de Rosarito que iniciaron en 2008 lograron consolidarse hasta 2014, de esa forma, pronto fueron generando sus propias dinámicas de coordinación y participación, en tanto, los actores sociales pronto se fueron consolidando en este espacio a medida que realizaban sus propias actividades y ganaban el reconocimiento de los actores gubernamentales que participan en los Comités así como de la sociedad en general.

Con la finalidad de aterrizar el abordaje del estudio se propuso abordar el problema a partir de una visión integrada del enfoque de gobernanza y NI (NIE y NIN), con el fin de dar respuesta a la pregunta que planteaba: cómo caracterizar a la gobernanza a partir de las restricciones establecidas por las instituciones y la influencia de los actores en la toma de decisiones.

Se consideró óptimo emplear los conceptos de instituciones, actores y proceso de toma de decisiones como un conjunto de elementos que explican los procesos de gobernanza. En particular, el concepto de actor desde la perspectiva institucionalista puede ser un individuo, organización o Estado. Al mismo tiempo que se asume que posee recursos, intereses, objetivos y tiene una racionalidad limitada. De esa manera, cuando se sitúa el concepto de proceso de toma de decisión se considera el espacio idóneo en el que se construyen interacciones, se definen objetivos y acciones, pero siempre bajo un marco institucional.

El concepto de institución va a ser el marco de estructura, ya que desde la perspectiva del NIE considera que los actores que participan son egoístas y buscaran su propio beneficio. Por lo tanto, se van a generar unas reglas del juego con el fin de reducir ese egoísmo y restringir los comportamientos. Por ejemplo, en los CPL estudiados destacaron los Reglamentos Internos de los dos Comités, el Manual de Organización y

Operación de los Comités de Playas Limpias, La Ley de Aguas Nacionales, entre otros. No obstante, el papel de las instituciones en un esquema de gobernanza es generar incentivos y sanciones con el fin de que los actores decidan cooperar y se logre el objetivo de los CPL.

Sin embargo, las restricciones de los comportamientos no siempre pueden ser explicadas a partir de un esquema de incentivos y sanciones, porque el concepto de institución visto desde la perspectiva del NIN considera que este proceso también puede darse a través de una dinámica a modo de lógica institucional, en el que los actores a través de normas, ideas, valores definen los cursos de acción en un proceso de decisión. Por lo tanto, se definió que la metodología cualitativa ayudaría a bordar el problema y proporcionaría las herramientas necesarias para su abordaje a través de un caso de estudio.

Bajo ese tenor, en los estudios de caso se comprobó algunos de los principios que establece el modelo de Rhodes (1996), porque se encontró que en ambos CPL (Tijuana y Playas de Rosarito) existe una red de actores gubernamentales y sociales, siendo de mayor predominancia los primeros. Esto se fortaleció con la propuesta de Davies (2011) respecto a una gobernanza de gobierno, o en términos de Kooiman (2004) entraría en la clasificación de una gobernanza jerárquica. Sin embargo, la participación del sector empresarial en ambos Comités sigue siendo uno de los grandes pendientes.

Si bien, el gobierno local, ha asumido la responsabilidad de conducir estos Comités, se observó un mayor involucramiento de parte del gobierno local en el municipio de Playas de Rosarito con respecto al CPL de Tijuana, esto puede explicarse por el valor turístico que representa para este municipio cuya dinámica económica gira en torno a éste.

Respecto a la conformación de la red, hay algunos puntos en común, la participación social en el CPL de Tijuana, se definió por dos aspectos: el recurso moral del

grupo sociedad y por el marco institucional. Mientras que el CPL de Playas de Rosarito se definió por el segundo aspecto y se llevó a cabo de forma paralela con el CPL de Tijuana.

A raíz del problema de descargas de aguas negras en enero de 2011, en Tijuana, se suscitó un conflicto al interior del CPL por la denuncia realizada por una de las OSC del Comité a través de medios de comunicación, sin embargo, fue un punto de quiebre, en lugar de optar por despedirla del CPL, se tomó la decisión de incluir su participación con voz y voto, debido a que mantiene contacto directo con la sociedad y eso le da legitimidad, para representarlos frente al Comité.

No obstante, su institucionalización también estuvo definida por el marco institucional, el Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias el cual establece la participación social. Sin embargo, tuvieron que transcurrir varios años para que esto se hiciera efectivo y fue Conagua quien presionó para incluir al grupo sociedad, esto se hizo efectivo a partir de la elaboración del Programa de Gestión para el Manejo de la Playas en el cual se les invitó e incluyó a este grupo en la elaboración de las directrices del programa, teniendo una participación muy activa, el efecto subsecuente fue que se decidió oficializar su participación con voz y voto, tanto en el CPL de Tijuana como en Playas de Rosarito, debido a que la elaboración de cada uno de los programas se llevó a cabo de forma conjunta.

En relación a la función de la red, en sus inicios los dos CPL estuvieron enfocados a las descargas de aguas negras. En el caso del CPL de Tijuana mantuvo como una constante el problema de descargas de agua a lo largo del tiempo, sin embargo, a partir de la institucionalización de la participación social también se centró en la parte de organización y normativa.

En el CPL de Playas de Rosarito, en sus inicios la función de la red se centró en el problema de descargas de aguas negras, pero en el periodo 2010-2013, cuando ya se contaba con la participación del grupo sociedad con voz se centró en la certificación de la playa, mientras que en los siguientes periodos se enfocó más al problema organizativo y normativo.

En relación a cómo se conforman los procesos de toma de decisiones en los dos Comités analizados, se encontraron algunos elementos que explicaron a través del *CGM*, se encontró que en ambos casos existe ambigüedad en cuanto a cómo resolver los problemas y las acciones a seguir. Por ejemplo, el problema de calidad del agua tanto en el CPL de Tijuana y como en el de Playas de Rosarito, han operado a prueba y su respuestas más bien han sido reactivas a partir de las denuncias de la sociedad y de los medios de comunicación.

Misma situación ocurrió con la elaboración del Reglamento Interno del CPL de Tijuana, se caracterizó por una ambigüedad en cuanto a los procedimientos a seguir. En tanto, en Playas de Rosarito la elaboración de dicho documento encontró menos limitantes, debido a que ya se tenía la experiencia de aprendizaje del CPL de Tijuana. Sin embargo, el hecho de que se opere bajo los principios de *GCM* influye en cierta forma también la efectiva conformación de la gobernanza.

Respecto a las relaciones que se han conformado en los Comités analizados y los recursos e intereses de los actores en la red se encontró que hay una interdependencia entre actores y recursos, pero estos últimos son desiguales. Si bien en las entrevistas hubo un consenso de parte de los actores entrevistados que en su mayoría reconocían que poseían el recurso cognitivo en la práctica se encontró que no necesariamente ocurre así, el recurso legal y económico son determinantes, y esto hace que algunos actores se posicionen mejor, tales como el Regidor (Tijuana y Playas de Rosarito), Cespt (Tijuana y Playas de Rosarito),

Conagua (Tijuana y Playas de Rosarito), Isesalud (Tijuana y Playas de Rosarito) y Zofemat (Playas de Rosarito). El recurso legal, en particular, es una condicionante en los comportamientos de los actores, el marco institucional es el que va definir quiénes participan, con qué recursos y bajo qué parámetros.

Los resultados también mostraron que las principales diferencias entre estos actores se debe a los intereses que persiguen y a los recursos que poseen, por ejemplo, aquellos actores que promueven la conservación de los recursos naturales han generado ciertas tensiones, al no asistir de forma continua a las reuniones durante el periodo 2013-2016, da la impresión que sus objetivos se anteponen a los que los otros actores buscan. Así mismo, el hecho de que haya actores menos influyentes no significa que sean fácilmente influenciables, sino que su capacidad de acción dependerá de las circunstancias.

En términos generales, los estudios de caso nos han puesto de manifiesto que en México se requiere de ajustes que se deben realizar en la definición de mecanismos más efectivos que contribuyan a una participación social más amplia, pero también en relación a una red de gestión mejor articulada que contribuya a la solución de problemas ambientales en las playas a continuación se explican algunos aspectos a considerar para posteriores reflexiones.

#### *Respecto al objeto de estudio*

A lo largo de este trabajo se pudo profundizar sobre los alcances del concepto de gobernanza objeto de investigación, de lo cual se encontró que es un concepto polisémico y su uso o definición se ha ido adaptando a los fines que busca el investigador, de tal forma que se ha quedado en el proceso de llegar a una unificación del concepto, por lo que plantea grandes retos para quienes analizan la gobernanza.

Del mismo modo, el trabajo ha mostrado las limitantes del modelo de Rhodes (1996) quien nos da elementos sugerentes para el análisis de la gobernanza en red, sin embargo, en países latinoamericanos el desafío es aún mayor porque el contexto y las realidades sociales, políticas y económicas son muy diferentes a los países desarrollados, razón por la que ha recibido fuertes críticas en relación a si esta viene realmente a contribuir al fortalecimiento de la democracia.

Por lo tanto, se requiere de mayores esfuerzos para la aplicabilidad del concepto en casos latinoamericanos y muy concretamente en México, por lo que el gran reto para los estudiosos de gobernanza en México, es seguir desarrollando más estudios empíricos que nos den elementos para analizar el enfoque y en esa medida elaborar una nueva propuesta de gobernanza adaptable al caso mexicano pero que emane desde la epistemología.

Bajo la misma línea también se encontró que existe ambigüedad en el término de lo local, es decir, existe dificultad para definir qué es una gobernanza local, no queda claro si hay que partir desde una perspectiva territorial o si es un concepto diferente a la acepción general del concepto de gobernanza aunque en este trabajo se definió que se partía de una visión global hacia lo local, sin embargo, queda como una asignatura pendiente, para una mejor precisión. Lo anterior, genera retos que deberán ser resueltos en la medida de que se avance a una definición consensuada del concepto de gobernanza.

#### *Aportes de la investigación al análisis de la gobernanza.*

A lo largo de la investigación también se pudo encontrar que los conceptos más empleados son las posturas de Rhodes (1996), Kooiman (2000) y Davies (2014), sin embargo, al ser un concepto de alcance medio presenta limitantes, por ejemplo, la parte institucional no se ve claramente reflejada aunque Kooiman (2004) hace un esfuerzo por definirla no queda del todo claro. Así, en esta investigación se trató de aportar a través de un marco conceptual

la importancia de las instituciones en un esquema de gobernanza, se hizo hincapié en la relevancia que está representa como factor que puede o bien limitar o facilitar un esquema de gobernanza, también se dejó en claro que el NI es un programa de investigación y apoyarse de las diferentes escuelas para un mejor abordaje del concepto de institución.

#### *Estudios posteriores*

A partir de este trabajo que ha permitido desarrollar la relación entre gobernanza e instituciones, ofrece un importante panorama para explorar en futuras investigaciones con el fin de que se pueda profundizar más respecto a la gobernanza y el entramado institucional impulsado por los gobiernos locales a partir de un estudio comparado con otras realidades de países de América Latina, con el fin de que se pueda consolidar el conocimiento y al mismo tiempo que se pueda confirmar que el caso mexicano posee especificidades propias.

Asimismo, se sugiere que en esa misma línea conexa entre gobernanza e instituciones se puedan identificar casos en los que la cuestión de entramado institucional sea más estable y cuya temporalidad sea más amplia con el fin de analizar el cambio institucional en el que se puedan describir transformaciones destacadas en un esquema de gobernanza.

#### *Sobre los CPL analizados*

Respecto a los casos de estudio se encontró una gobernanza incipiente, impulsada por el gobierno y con características jerárquicas, pero gobernanza al fin, aunque han dado un paso al abrir mecanismos de participación social, se encontraron algunas limitantes. Se observó que existe una participación plural limitada, con la participación de actores de la sociedad civil organizada, pero con la predominancia de actores gubernamentales en sus tres niveles,

esto plantea grandes interrogantes respecto a qué tan legítimo puede ser el proceso de decisión o qué tan representada puede estar la sociedad.

Al mismo tiempo, se pudo constatar la ausencia de participación de actores privados, en específico, cuando se trata de cuestiones relacionadas a la playa la participación empresarial es de suma relevancia, en la medida en que ellos se involucren se pueden lograr avances, por los recursos que poseen.

Respecto al rol de los gobiernos locales para tratar problemas de gobernanza, en el caso de Tijuana se encontró una participación un tanto débil, no siendo así el caso de Playas de Rosarito, en el que el gobierno local a través de sus diferentes instancias se han visto más participativos, esto se explica por lo que el NIN señala acerca del proceso de socialización explicado un poco por la identidad, sin perder de vista la obligatoriedad que las reglas formales establecen. Lo anterior, genera grandes retos en términos de gobernanza local, plantea una mejor definición de mecanismos de participación que conduzca a una mayor pluralidad.

## **Anexos**

### **Anexo 1. Cuestionario de entrevistas a actores del Comité de Playas Limpias de Tijuana**

#### **Entrevista estructurada**

##### **Introducción**

Gracias por tomar el tiempo de contestar este cuestionario, la información que usted nos proporcione será de gran utilidad para fines de nuestra investigación.

##### **Objetivo:**

El objetivo central de este ejercicio es obtener información cualitativa sobre aspectos relacionados al proceso de toma de decisiones tales como reglas formales, comportamientos, interacciones, grado de influencia de los actores y participación en la toma de decisiones. Lo anterior con el fin de que nos permita obtener y analizar cómo las instituciones, los alicientes y los actores determinan la gobernanza local.

##### **Confidencialidad:**

La información que usted proporcione durante la entrevista será empleada exclusivamente para fines académicos.

Fecha de la entrevista: ____ ____ ____ No. De entrevista ____ ____ ____ Hora inicio de la entrevista ____ : ____ Lugar: _____
---

#### **I. CONTEXTO INSTITUCIONAL**

1. Podría mencionar ¿Cuáles son los objetivos del Comité de Playas Limpias (CPL)?

2. ¿Cómo considera usted que le contribuyen las leyes, reglamentos, manuales de organización e instrumentos de planificación que rigen el CPL? (Le dan atribuciones, le proporcionan información, conocimiento, otra forma).
3. De los diferentes integrantes que conforman el CPL ¿Quién tiene la atribución de recibir y resguardar los recursos económicos que obtenga el Comité? (Presidente, Secretario Técnico, Tesorero, Vocales).
4. ¿Cuál diría usted que es la principal razón por la que usted forma parte del CPL?  
¿Cuál diría usted que es la razón personal que lo motiva a formar parte?
5. De los siguientes aspectos ¿cuál es más importante para usted o le genera mayor gratificación y por qué? Salario, prestigio, relaciones con sus compañeros, permanencia y/o continuidad en el Comité o solucionar el problema.
6. ¿Qué pasa si alguien incumple en sus tareas y/o funciones dentro de CPL, existen sanciones? Podría mencionar un ejemplo
7. ¿Qué pasa cuando alguno de los integrantes interfiere en una acción que es exclusiva de alguno de los miembros que conforman el CPL? ¿Cómo lo regulan?
8. ¿Qué pasa si alguien no asiste a las sesiones?

## **II. ACTORES**

9. ¿Cuál es su función principal en el CPL?
10. Cuando asiste a una sesión del CPL ¿a usted le interesa resolver la necesidad o problema que se discute? ¿Cuál es su principal interés? Vincular con uno de los alicientes sirve de control

11. ¿Qué recursos considera usted más importante en un proceso de toma de decisiones el conocimiento, carisma, liderazgo, información, capacidad de argumentación, recursos económicos o las facultades que otorga la ley? Por qué?
12. De los recursos anteriores, ¿qué recursos considera que usted posee y por qué?  
Facultades que le otorgan la ley, el liderazgo, información, conocimiento

### **III.GOBERNANZA**

13. ¿A cuántas sesiones que preside el CPL ha asistido?
14. En referencia a la minuta levantada durante la 1ª. Sesión extraordinaria realizada el 18 de julio de 2014, el Comité de Playas Limpias de Tijuana acordó que se enviarían vía correo electrónico los resultados de los monitoreo de calidad del agua por parte de ISESALUD, CESPT y Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental ¿Ha recibido dicha información?
15. ¿Cómo le contribuye esta información en sus funciones y actividades que desempeña en el CPL?
16. ¿Qué tipo de información le proporcionan el CPL de forma más común y a través de qué medio?
17. Considera importante contar con experiencia o bien consultar a otras personas con experiencia previa en el proceso de toma de decisiones? ¿Qué utilidad o ventajas le ofrece a usted? Esta es pregunta de control de actores
18. En su experiencia en las sesiones a las que ha asistido, cuando toma una decisión y existen diferentes alternativas ¿usted se plantea cuáles son los diferentes riesgos y beneficios de optar por una u otra alternativa? ¿Podría explicar qué hace cuando se encuentra en esta situación?

19. Durante las sesiones o bien en el marco de las actividades del Comité ¿con quién o quiénes se relaciona principalmente y con qué frecuencia?
20. ¿Cómo describiría usted el tipo de relaciones que ha establecido con ellos existe cooperación, conflicto, confianza o competencia?
21. ¿Qué acciones realizan de manera conjunta o qué se discute?
22. Durante las sesiones que ha participado ¿Qué actor o actores identifica usted que tienen mayor capacidad de convencimiento para lograr un acuerdo en el proceso de toma de decisiones del CPL? Podría mencionar nombres o cargos
23. ¿Qué características destacaría de ellos? Cargo, carisma, la habilidad verbal , conocimiento, prestigio político, liderazgo, otro
24. De las últimas sesiones a las que ha asistido ¿Qué Acuerdos se lograron? Podría mencionarlos
25. ¿Cómo fue su participación frente al acuerdo antes mencionado sobre el envío vía correo electrónico estuvo a favor, en contra o indiferente y cómo decidió qué postura tomó?
26. Durante las sesiones en las que usted ha asistido ¿quién participa más y qué temas dominan?
27. ¿Se invita a los empresarios y a la Organizaciones de la Sociedad Civil?
28. En el caso que mencionamos antes respecto al monitoreo de calidad del agua. ¿Podría mencionar si en algún momento se han tomado medidas y/o acciones? Tales como el cierre de la playa o alguna otra...¿Cómo participó?
29. En el marco del proceso de toma de decisiones del CPL ¿qué grado de responsabilidad le atribuiría a las OSC y empresarios? ¿Qué tipo de responsabilidad tienen dentro del Comité?

30. Dentro del proceso de toma de decisiones del CPL ¿qué grado de responsabilidad le atribuiría al gobierno alta o baja?

#### **IV. INFORMACIÓN GENERAL**

Nombre del entrevistado:

Escolaridad:

Edad:

Género:

Dependencia a la que pertenece/OSC/Empresa:

Cargo que desempeña:

Años que lleva desempeñando el cargo:

Cargo en el CPL:

Años que lleva desempeñando el cargo en el CPL:

**GRACIAS POR SU COOPERACIÓN !!**

**Hora de finalización de la entrevista**\_\_\_: \_\_\_

## **Anexo 2. Cuestionario de entrevistas a actores del Comité de Playas Limpias de Playas de Rosarito**

### **Entrevista estructurada**

#### **Introducción**

Gracias por tomar el tiempo de contestar este cuestionario, la información que usted nos proporcione será de gran utilidad para fines de nuestra investigación.

#### **Objetivo:**

El objetivo central de este ejercicio es obtener información cualitativa sobre aspectos relacionados al proceso de toma de decisiones tales como reglas formales, comportamientos, interacciones, grado de influencia de los actores y participación en la toma de decisiones. Lo anterior con el fin de que nos permita obtener y analizar cómo las instituciones, los alicientes y los actores determinan la gobernanza local.

#### **Confidencialidad:**

La información que usted proporcione durante la entrevista será empleada exclusivamente para fines académicos.

Fecha de la entrevista: ____ ____ ____ No. De entrevista ____ ____ ____	
Hora inicio de la entrevista ____ : ____	Lugar:
_____	

### **III.CONTEXTO INSTITUCIONAL (REGLAS DEL JUEGO)**

1. Podría mencionar ¿Cuáles son los objetivos del Comité de Playas Limpias (CPL)?

2. ¿Cómo considera usted que le contribuyen las leyes, reglamentos, manuales de organización e instrumentos de planificación que rigen el CPL? (Le dan atribuciones, le proporcionan información, conocimiento, otra forma).
3. De los diferentes integrantes que conforman el CPL ¿Quién tiene la atribución de recibir y resguardar los recursos económicos que obtenga el Comité? (Presidente, Secretario Técnico, Tesorero, Vocales).
4. ¿Cuál diría usted que es la principal razón por la que usted forma parte del CPL?  
¿Existe alguna razón personal que lo motiva a formar parte?
5. De los siguientes aspectos ¿cuál es más importante para usted o le genera mayor gratificación y por qué? Salario, prestigio, relaciones con sus compañeros, permanencia y/o continuidad en el Comité o solucionar el problema.
6. ¿Qué pasa si alguien incumple en sus tareas y/o funciones dentro de CPL, existen sanciones? Podría mencionar un ejemplo
7. ¿Qué pasa cuando alguno de los integrantes interfiere en una acción que es exclusiva de alguno de los miembros que conforman el CPL? ¿Cómo lo regulan?
8. ¿Qué pasa si alguien no asiste a las sesiones?
9. Cuando asiste a una sesión del CPL ¿a usted le interesa resolver la necesidad o problema que se discute? ¿Cuál es su principal interés? Vincular con uno de los alicientes sirve de control
10. ¿Qué recursos considera usted más importante en un proceso de toma de decisiones el conocimiento, carisma, liderazgo, información, capacidad de argumentación, recursos económicos o las facultades que otorga la ley? Por qué?
11. De los recursos anteriores, ¿qué recursos considera que usted posee y por qué?

12. ¿A cuántas sesiones que preside el CPL ha asistido?
13. En referencia a la primera minuta levantada durante la 1ª. Sesión ordinaria realizada el 28 de enero de 2015, el Comité de Playas de Rosarito acordó que enviaría vía correo electrónico el Reglamento Interno a fin de que fuera revisado y analizado su aplicación en Playas de Rosarito. ¿Ha recibido dicha información?
14. ¿Cómo fue su participación en dicho proceso? ¿Se ha logrado su aprobación?
15. ¿Cómo le contribuye este reglamento en sus funciones y actividades que desempeña en el CPL?
16. ¿Qué tipo de información le proporcionan el CPL de forma más común y a través de qué medio?
17. Considera importante contar con experiencia o bien consultar a otras personas con experiencia previa en el proceso de toma de decisiones? ¿Qué utilidad o ventajas le ofrece a usted? Esta es pregunta de control de actores
18. En su experiencia en las sesiones a las que ha asistido, cuando toma una decisión y existen diferentes alternativas ¿usted se plantea cuáles son los diferentes riesgos y beneficios de optar por una u otra alternativa? ¿Podría explicar qué hace cuando se encuentra en esta situación?
19. Durante las sesiones o bien en el marco de las actividades del Comité ¿con quién o quiénes se relaciona principalmente y con qué frecuencia?
20. ¿Cómo describiría usted el tipo de relaciones que ha establecido con ellos existe cooperación, conflicto, confianza o competencia? Alta, media, baja
21. ¿Qué acciones realizan de manera conjunta o qué se discute?

22. Durante las sesiones que ha participado ¿Qué actor o actores identifica usted que tienen mayor capacidad de convencimiento para lograr un acuerdo en el proceso de toma de decisiones del CPL? Podría mencionar nombres o cargos
23. ¿Qué características destacaría de ellos? Cargo, carisma, la habilidad verbal , conocimiento, prestigio político, liderazgo, otro
24. De las últimas sesiones a las que ha asistido ¿Qué Acuerdos se lograron? Podría mencionarlos
25. ¿Cómo fue su participación frente a ese acuerdo? ¿Y respecto al reglamento?
26. Durante las sesiones en las que usted ha asistido ¿quién participa más y qué temas dominan?
27. ¿Se invita a los empresarios y a la Organizaciones de la Sociedad Civil?
28. Respecto al monitoreo de calidad del agua. ¿Podría mencionar si en algún momento se han tomado medidas y/o acciones? Tales como el cierre de la playa o alguna otra...¿Cómo participó?
29. En el marco del proceso de toma de decisiones del CPL ¿qué grado de responsabilidad le atribuiría a las OSC y empresarios? ¿Qué tipo de responsabilidad tienen dentro del Comité?
30. Dentro del proceso de toma de decisiones del CPL ¿qué grado de responsabilidad le atribuiría al gobierno alta o baja?
31. A través de qué mecanismos involucran y/o informan a los empresarios y a la sociedad en general respecto a los Acuerdos y actividades que se realizan en el CPL? Podría mencionar un ejemplo

32. En el caso de Playas de Rosarito, toman en cuenta la cuestión de usos y costumbres en la toma de decisiones, por ejemplo, cuando se abordan temas como el problema de los caballos en la playa. Podría explicarlo...

## **V. INFORMACIÓN GENERAL**

Nombre del entrevistado:
Escolaridad:
Edad:
Género:
Dependencia a la que pertenece/OSC/Empresa:
Cargo que desempeña:
Años que lleva desempeñando el cargo:
Cargo en el CPL:
Años que lleva desempeñando el cargo en el CPL:

**GRACIAS POR SU COOPERACIÓN !!**

**Hora de finalización de la entrevista** \_\_\_: \_\_\_

### **Anexo 3. Cuestionario de entrevistas a actores que participan en los comités de playas limpias de Tijuana y Playas de Rosarito**

#### **ENTREVISTA ESTRUCTURADA**

##### **Introducción**

Gracias por tomar el tiempo de contestar este cuestionario, la información que usted nos proporcione será de gran utilidad para fines de nuestra investigación.

##### **Objetivo:**

El objetivo central de este ejercicio es obtener información cualitativa sobre aspectos relacionados al proceso de toma de decisiones tales como reglas formales, comportamientos, interacciones, grado de influencia de los actores y participación en la toma de decisiones. Lo anterior con el fin de que nos permita obtener y analizar cómo las instituciones, los alicientes y los actores determinan la gobernanza local.

##### **Confidencialidad:**

La información que usted proporcione durante la entrevista será empleada exclusivamente para fines académicos.

Fecha de la entrevista: ____ ____ ____ No. De entrevista ____ ____ ____	
Hora inicio de la entrevista ____ : ____	Lugar:
_____	

#### **I. INSTITUCIONAL (REGLAS DEL JUEGO)**

1. Podría mencionar ¿Cuáles son los objetivos del Comité de Playas Limpias (CPL)?

2. ¿Cómo considera usted que le contribuyen las leyes, reglamentos, manuales de organización e instrumentos de planificación que rigen el CPL? (Le dan atribuciones, le proporcionan información, conocimiento, otra forma).
3. De los diferentes integrantes que conforman el CPL ¿Quién tiene la atribución de recibir y resguardar los recursos económicos que obtenga el Comité? (Presidente, Secretario Técnico, Tesorero, Vocales).
4. ¿Cuál diría usted que es la principal razón por la que usted forma parte del CPL?  
¿Cuál diría usted que es la razón personal que lo motiva a formar parte?
5. De los siguientes aspectos ¿cuál es más importante para usted o le genera mayor gratificación y por qué? Salario, prestigio, relaciones con sus compañeros, permanencia y/o continuidad en el Comité o solucionar el problema.
6. ¿Qué pasa si alguien incumple en sus tareas y/o funciones dentro de CPL, existen sanciones? Podría mencionar un ejemplo
7. ¿Qué pasa cuando alguno de los integrantes interfiere en una acción que es exclusiva de alguno de los miembros que conforman el CPL? ¿Cómo lo regulan?
8. ¿Qué pasa si alguien no asiste a las sesiones?
9. ¿Cuál es su función principal en el CPL?
10. Cuando asiste a una sesión del CPL ¿a usted le interesa resolver la necesidad o problema que se discute? ¿Cuál es su principal interés? Vincular con uno de los alicientes sirve de control
11. ¿Qué recursos considera usted más importante en un proceso de toma de decisiones el conocimiento, carisma, liderazgo, información, capacidad de argumentación, recursos económicos o las facultades que otorga la ley? Por qué?

12. De los recursos anteriores, ¿qué recursos considera que usted posee y por qué?

Facultades que le otorgan la ley, el liderazgo, información, conocimiento

### **III.GOVERNANZA**

13. ¿A cuántas sesiones que preside el CPL ha asistido?

14. En referencia a la minuta levantada durante la 1ª. Sesión extraordinaria realizada el 18 de julio de 2014, el Comité de Playas Limpias de Tijuana acordó que se enviarían vía correo electrónico los resultados de los monitoreo de calidad del agua por parte de ISESALUD, CESPT y Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental ¿Ha recibido dicha información?

15. ¿Cómo le contribuye esta información en sus funciones y actividades que desempeña en el CPL?

16. ¿Qué tipo de información le proporcionan el CPL de forma más común y a través de qué medio?

17. Considera importante contar con experiencia o bien consultar a otras personas con experiencia previa en el proceso de toma de decisiones? ¿Qué utilidad o ventajas le ofrece a usted? Esta es pregunta de control de actores

18. En su experiencia en las sesiones a las que ha asistido, cuando toma una decisión y existen diferentes alternativas ¿usted se plantea cuáles son los diferentes riesgos y beneficios de optar por una u otra alternativa? ¿Podría explicar qué hace cuando se encuentra en esta situación?

19. Durante las sesiones o bien en el marco de las actividades del Comité ¿con quién o quiénes se relaciona principalmente y con qué frecuencia?

20. ¿Cómo describiría usted el tipo de relaciones que ha establecido con ellos existe cooperación, conflicto, confianza o competencia?
21. ¿Qué acciones realizan de manera conjunta o qué se discute?
22. Durante las sesiones que ha participado ¿Qué actor o actores identifica usted que tienen mayor capacidad de convencimiento para lograr un acuerdo en el proceso de toma de decisiones del CPL? Podría mencionar nombres o cargos
23. ¿Qué características destacaría de ellos? Cargo, carisma, la habilidad verbal , conocimiento, prestigio político, liderazgo, otro
24. De las últimas sesiones a las que ha asistido ¿Qué Acuerdos se lograron? Podría mencionarlos
25. ¿Cómo fue su participación frente al acuerdo antes mencionado sobre el envío vía correo electrónico estuvo a favor, en contra o indiferente y cómo decidió qué postura tomó?
26. Durante las sesiones en las que usted ha asistido ¿quién participa más y qué temas dominan?
27. ¿Se invita a los empresarios y a la Organizaciones de la Sociedad Civil?
28. En el caso que mencionamos antes respecto al monitoreo de calidad del agua. ¿Podría mencionar si en algún momento se han tomado medidas y/o acciones? Tales como el cierre de la playa o alguna otra... ¿Cómo participó?
29. En el marco el marco del proceso de toma de decisiones del CPL ¿qué grado de responsabilidad le atribuiría a las OSC y empresarios? ¿Qué tipo de responsabilidad tienen dentro del Comité? Alto, medio, bajo.

30. En el marco del proceso de toma de decisiones del CPL ¿qué grado de responsabilidad le atribuiría a las OSC y empresarios? ¿Qué tipo de responsabilidad tienen dentro del Comité? Alto, medio, bajo
31. Dentro del proceso de toma de decisiones del CPL ¿qué tipo y grado de responsabilidad le atribuiría al gobierno? Alta, media, baja

### **APARTADO COMITÉ PLAYAS LIMPIAS DE PLAYAS DE ROSARITO**

32. En referencia a la primera minuta levantada durante la 1ª. Sesión ordinaria realizada el 28 de enero de 2015, el Comité de Playas de Rosarito acordó que enviaría vía correo electrónico el Reglamento Interno a fin de que fuera revisado y analizado su aplicación en Playas de Rosarito. ¿Ha recibido dicha información?
33. ¿Cómo ha sido su participación en dicho proceso? ¿Se ha logrado su aprobación?
34. Durante las sesiones o bien en el marco de las actividades del Comité de Rosarito ¿con quién o quiénes se relaciona principalmente y con qué frecuencia?
35. ¿Cómo describiría usted el tipo de relaciones que ha establecido con ellos existe cooperación, conflicto, confianza o competencia?
36. ¿Qué acciones realizan de manera conjunta o qué se discute?
37. Durante las sesiones que ha participado en Playas de Rosarito ¿Qué actor o actores identifica usted que tienen mayor capacidad de convencimiento para lograr un acuerdo en el proceso de toma de decisiones del CPL? Podría mencionar nombres o cargos
38. ¿Qué características destacaría de ellos? Cargo, carisma, la habilidad verbal , conocimiento, prestigio político, liderazgo

39. De las últimas sesiones a las que ha asistido ¿Qué Acuerdos se lograron? Podría mencionarlos
40. ¿Cómo fue su participación frente al acuerdo a favor, en contra o indiferente y cómo decidió qué postura tomar?
41. Durante las sesiones en las que usted ha asistido ¿quién participa más y qué temas dominan?
42. ¿Se invita a los empresarios y a la Organizaciones de la Sociedad Civil?
43. Se invita a los empresarios a algunas reuniones o vecinos de playa pero como invitados.
44. En el caso de Playas de Rosarito, toman en cuenta la cuestión de usos y costumbres en la toma de decisiones, por ejemplo, cuando se abordan temas como el problema de los caballos en la playa. Podría explicarlo...

## 1. INFORMACIÓN GENERAL

Nombre del entrevistado:

Escolaridad:

Edad:

Género:

Dependencia a la que pertenece/OSC/Empresa:

Cargo que desempeña:

Años que lleva desempeñando el cargo:

Cargo en el CPL:

Años que lleva desempeñando el cargo en el CPL:

**GRACIAS POR SU COOPERACIÓN !!**

**Hora de finalización de la entrevista** \_\_\_ : \_\_\_

#### Anexo 4. Categorías iniciales

Categorías iniciales	PFEA	TCV	Regidor	DPA	DB	Delegada	Cea	Isesalud	Conagua	Semar	CILA
Reglas formales											
Sanciones											
Alicientes/ incentivos											
Tipología de actores											
Recursos											
Intereses											
Funciones											
Interiorización de reglas del juego											
Racionalidad											
Relaciones											
Influencia de los actores											
Tipo de gobernanza											

**Fuente:** Elaboración propia, 2016.

## Bibliografía

- Agencia Europea de Medio Ambiente (2014). Basura en nuestros mares. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/es/senales/senales-2014/en-detalle/basura-en-nuestros-mares> [Consultado 24 de mayo de 2017].
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Andrade, M., Morales G. y Hernández A. (1999). *Guía de análisis de impactos y sus fuentes en áreas naturales*, The Nature Conservancy.
- Araujo, K., Mauro, A., y Guzmán, V. (2000). El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas. *Revista de la CEPAL*.
- Arias y Caballero (2006). *El retorno de las instituciones y la teoría de la política económica: introducción y revisión de la literatura*. España, Instituto de Estudios Económicos de Galicia, Banco Pastor y Fundación Pedro Barrié de la Maza. Documento de Trabajo, 70, 25p.
- Ariza, E, Lindmean, K. C., Mozumber, P., Suman, D.O. (2014). Beach Management in Florida: Assessing stakeholder perceptions on governance. *Ocean & Coastal Management*, 96, 82-93.
- Arocena, J. (2013). *El Desarrollo local, una aproximación conceptual*. Cuadernos CLAE (78/79).
- Bacqué, M.H., Rey H., e Sintomer Y. (2010). “La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública? En M.C. (Comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas* (105-149). México: Siglo Veintiuno.

- Baisre, J. A. (2008). Nunca está de más volver sobre el tema: contaminación del océano y las zonas costeras.
- Banco Mundial-WORLD BANK (2017). *World Development Indicators Databank*. 2016. Disponible en: <http://data.worldbank.org/> [acceso 10 agosto 2017]
- Barragán, J. M., y de Andrés, M. (2016). Expansión urbana en las áreas litorales de América Latina y Caribe. *Revista de geografía Norte Grande*, (64), 129-149.
- Bassols, M. (2011). Gobernanza: una mirada desde el poder. En M. B. y C. M. (Coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas. Antropos, Universidad Autónoma Metropolitana*, 7-35.
- Bautista, C. (2011). *Proceso de la investigación cualitativa. Epistemología, metodología y aplicaciones*. Bogotá: Manual Moderno.
- Bevir, M. (2011a). Governance as Theory, Practice, and Dilema. En *The SAGE Handbook of Governance* (1-16). London: SAGE Publications.
- Bevir, M. (2011b). Interpretative Theory. En *The SAGE Handbook of Governance* (51-64). London: SAGE Publications.
- Bevir Mark y Rhodes, R. A. W., (2011c). The Stateless State. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (203-217). London: SAGE Publications.
- Binham, L. B. (2011). Collaborative Governance. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (386-401). London: SAGE Publications.
- Blanco I., V. Lowndes y L. Pratchett (2011). *Policy networks and governance networks: Towards greater conceptual clarity. Political Studies Review*, (9), 297-308. DOI: 10.1111/j.1478-9302.2011.00239.x
- Blanco I. y Gomà R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, 26, pp.1-15.

- Bonilla, E., y Rodríguez P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Botero, C., y Díaz, L. H. (2009). La playa como espacio costero particular en la Gestión Integrada Costera, revisión desde la bibliografía especializada. *Revista Medio Ambiente, Sustentabilidad y Turismo*, 2, 99-107.
- Börzel, T. A. (1998) “Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks”, en *Public Administration*, Vol. 76, Summer 1998. pp. 253-273.
- Brenner, L. (2011). Retos para la gobernanza ambiental en México: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca. En M. B. y C. M. (Coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Antropos, Universidad Autónoma Metropolitana, 7-35.
- Caille, G., Ochoa, E., y Olsen, S. (2007). Para mejorar la gobernabilidad sobre los cambios en los ecosistemas costeros de Latinoamérica. *Ocho Caminos*, 13.
- Cervantes Rosas, O. D., y Espejel, I. (2009). Evaluación de la playa municipal de Rosarito, Baja California, México, mediante la percepción de los usuarios. *Manejo, Gestión y Certificación de Playas. México*, 2(2), 13-22.
- Cheung, A. B.L. (2011). Budgeting and finance. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (218-236). London: SAGE Publications.
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2013). Context and administrative reforms: a transformative approach. En Pollitt, C. (ed.) *Context in public policy and management. The missing link*. Leuven: Edward E;gar, 131-156.
- Christensen R. K. y Tsch iarhart M. (2011). Organization Theory. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (65-84). London: SAGE Publications.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica, New Series*, 4(16), 386-405.
- Cohen, M., March, J.G. y Olsen, J.P. (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional.

- Cohen S. y Eimicke W. (2011). Contracting Out. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (237-251). London: SAGE Publications.
- Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (Cespt) (2017). Antecedentes. Recuperado en: <https://www.cespt.gob.mx/organismo/antecedentes.html>
- Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (CIMARES), 2012. Política Nacional de Mares y Costas de México, Gestión Integral de las Regiones más Dinámicas del Territorio Nacional. México, Semarnat.
- Comisión Nacional del Agua (2011). Estadísticas del agua en México. Edición 2011. Recuperado en: <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/SGP-1-11-EAM2011.PDF>
- Comité Local de Playas Limpias de Tijuana (2017). Reglamento Interno del Comité de Playas Limpias de Tijuana. Recuperado en: <http://pfea.org/playaslimpiastijuana/wp-content/uploads/2013/12/REGLAMENTO-CPLTIJUANA-8-MAYO-13oficial.pdf>
- Comité Local de Playas Limpias de Tijuana (2017). Minutas del Comité de Playas Limpias de Tijuana. Recuperado en: <http://pfea.org>.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo (1992). Declaración de Río de Janeiro. Disponible en: <http://www.cinu.mx/minisitio/Agua/CNUMAD.pdf> [acceso 15 de marzo de 2016].
- Consejos de Cuenca (2006) “Comités Locales de Playas Limpias instalados”, *Comités Locales de Playas Limpias en* <http://www.consejosdecuenca.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=8> [Consultado el 18 agosto de 2015].
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2014). Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030.

- Considine M. y Karman A. A. (2011). Legitimacy. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (369-385). London: SAGE Publications.
- Corbetta, P. C. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. España: McGraw-Hill/Interamericana de España.S.A.U.
- Cortés-Lara, M. (2003). Importancia de los coliformes fecales como indicadores de contaminación en la Franja Litoral de Bahía de Banderas, Jalisco-Nayarit. *Rev. Biomed*, 14, 121-123.
- Crossland, C. J., Baird, D., Ducrotoy, J. P., Lindeboom, H., Buddemeier, R. W., Dennison, W. C.,... y Swaney, D. P. (2005). The coastal zone—a domain of global Interactions. In *Coastal Fluxes in the Anthropocene* (pp. 1-37). Springer Berlin Heidelberg.
- Crozier, M. y Friedberg, E (1990). *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. Alianza.
- Crozier, M. J., Huntington, S. P., y Watanuki, J. (1975). The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission.
- Davies, J. S. (2011). Repensando las redes: gobernanza como hegemonía. En M. B. y C. M. (Coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Antropos, Universidad Autónoma Metropolitana, 7-35.
- Denhardt, J. V. y Denhart, R. B. (2011). Leadership. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (419-435). London: SAGE Publications.
- Dente, B. y J. Subirats (2014). *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Editorial Ariel. Versión Kindle.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2012). Introducción general. La investigación cualitativa como disciplina y como práctica. En *Manual de investigación cualitativa* (43-101). Barcelona: gedisa.

- Dowding K. (2011). Rational Choice Theory. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (36-50). London: SAGE Publications.
- Enroth, H. (2011). Policy Network Theory. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (19-35). London: SAGE Publications.
- Escobar, J. (2002). *La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar* (Vol. 50). United Nations Publications.
- Esmark, A. (2011). Systems Theory. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (91-105). London: SAGE Publications.
- Font, J., I. Blanco, Gomà R. y Jarqué M. (2010). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. En M.C. (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Siglo Veintiuno, 205-221.
- Friedland R. y Alfort R. (1991). Introduciendo de Nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones. En Walter P. y Paul D. (comp). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del estado de México y Fondo de Cultura Económica
- Giddens, A. (1979). *Central Problems in Social Theory. Action, structure and contradiction in social analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Goodin, R. (1996). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guarneros, V. (2011). Localismo, neoliberalismo y poder: élites urbanas y prácticas culturales en Polonia y México. Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos Editorial-UAM unidad Iztapalapa, Barcelona, 177-207.

- Hall y Taylor (1996). Ciencia política y los tres nuevos institucionalismos [Political Science and The Three New Institutionalisms]. *Political Studies*, XLIV, 2-34.
- Heinrich, C.J. (2011). Public Management. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (252-269). London: SAGE Publications.
- Hernández, G. E. (2003). Criterios para evaluar la aptitud recreativa de las playas en México: una propuesta metodológica. *Gaceta ecológica*, (68), 55-68.
- Hernández V. y Escobar R. M. (2012). Gobernanza estratégica ambiental y cultura ciudadana: una experiencia del Comité de Playas Limpias del Municipio de Santa María de Huatulco, Oaxaca. En J.M. Ramos, H.K. Mendoza (coords). *Gobernanza estratégica para el desarrollo local de los municipios mexicanos costeros* (115-150). México, Centro de Alta de Dirección Pública y Red Mexicana de Manejo Integrado Costero-Marino.
- Hindess, B. (1986). Actors and social relations. en M. L. Wardell y S. P. Turner (eds.), *Sociological Theory in Transition*. Londres: Allen and Unwin.
- Hodgson, G.M. (2011). ¿Qué son las instituciones? (Isabel C. Tenorio, traducción). *Revista CS en Ciencias Sociales* (8), 21-53 (Artículo original publicado en 1996).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016). Encuesta Intercensal 2015/ Panorama sociodemográfico de Baja California, 2015.
- Jessop, B. (2011). Metagovernance. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (106-123). London: SAGE Publications.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks or Failure: the Case of Economic Development. *International Journal of Social Sciences*, 155, 29-45.
- Kay, R., y Alder, J. (1999). *Coastal planning and management*. CRC Press.
- Klijn, E. (1998), “Redes de políticas públicas: una visión general”. Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf> [Consultado en julio de 2017].

- Koikkalainen, P. (2011). "Social Inclusion. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (454-468). London: SAGE Publications.
- Kooiman, J. (2004). "Gobernar en Gobernanza", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16,171-194.
- Kooiman J. (2003). *Governing as Governance*, London: Sage.
- Kooiman, J. (2000). *Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction*. En Jon Pierre (coord.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (138-164), Oxford: Oxford University Press.
- Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage.
- Kraft, Michael y Scott Furlong (2012). *Public policy: politics analysis and alternative*. New York: Sage.
- Lara-Lara, J. R., Arreola-Lizárraga, J. A., Calderón-Aguilera, L. E., Camacho-Ibar, V. F., De la Lanza-Espino, G., Escofet-Giansone, A., ... y Meling-López, E. A. (2008). Los ecosistemas costeros, insulares y epicontinentales. *Capital natural de México, I*, 109-134.
- Launay, C. (2005). La gobernanza: estado, ciudadanía y renovación de lo político: origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia*, 185, 91-105.
- Lascoumes P. y Le Galès P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- Le Galés, P. (2011). Policy Instruments and Governance. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (142-159). London: SAGE Publications.
- León, E. (2012). La contaminación marina por fuentes terrestres: un problema global. *Revista NEJ-Electrónica*, 17 (4), 113-124.

Lizárraga-Arciniega, R., Martínez-Díaz de León, A., Delgado-González, O., Torres, C. R., y Galindo-Bect, L. A. (2007). Alternancia de los ciclos de erosión/acreción de playa relacionados con el oleaje en Rosarito, Baja California, México. *Ciencias marinas*, 33(3), 259-269.

Lukes, S. (2007). *El poder: un enfoque radical*. Siglo XXI de España Editores.

Lynn Jr, L. E. (2011). The Persistence of Hierarchy. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (218-236). London: SAGE Publications.

Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias de México (2010). Comisión Nacional del Agua y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Marchese, L., Polette, M., Conde D. (2013). La gobernanza en el funcionamiento de los servicios del Sistema de Gestión Ambiental de Playas de Montevideo (Uruguay). *Sustentabilidad en Debate*, 4, 2, 62-82. DOI: <http://dx.doi.org/10.18472/SustDeb.v4n2.2013.9487>.

March, J.G. y Olsen, J.P. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. *México, DF: Fondo de Cultura Económica. Gestión y Política Pública*, 2 (xx), 247-290.

March, J.G. & Olsen, J.P. (1984): "The New Institutionalism: organizational factors in political life". *American Political Science Review*, 78, 743-749.

Márquez, E., y Rosado, J. R. (2011). Clasificación e impacto ambiental de los residuos sólidos generados en las playas de Riohacha, La Guajira, Colombia. *Revista Facultad de Ingeniería Universidad de Antioquia*, (60), 118-128.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna, Reforma y Democrática, *Revista del CLAD*, 21, 8p.

Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'. *Instituciones y Desarrollo*, 7, 35-52. Disponible en:

<http://iigserver/iigov/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/mayntz.htm>>. [Consulta: 18 abril 2014].

McGuire, M. (2011). Network Management. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (436-453). London: SAGE Publications.

McLevarity, P. (2011). Participation. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (402-418). London: SAGE Publications.

Mendoza, C. (2011). Migración, gobernanza y gobernabilidad: reflexiones en torno a la escala, el lugar y los espacios de los migrantes en la esfera política. En M. B. y C. M. (Coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas. Antropos, Universidad Autónoma Metropolitana*, 7-35.

Mendoza, H. K. (2013). El Programa de Playas Limpias: Teoría, modelos exitosos y en transición: El caso de Huatulco y Tijuana. En J.M. Ramos, H.K. Mendoza (coords). *Gobernanza estratégica para el desarrollo local de los municipios mexicanos costeros* (83-113). México, Centro de Alta de Dirección Pública y Red Mexicana de Manejo Integrado Costero-Marino.

Mendoza, H. K. (2012). Análisis del Programa Playas Limpias desde el marco de la Gestión Integral Costera: el caso de playas de Tijuana, B.C., Tesis de Maestría en Administración Integral del Ambiente. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Tijuana, B.C., México, 142 pp.

Morgan Medina, J. C., Cuamea Velázquez, O., Valle Ascensio, R., y Moreno Moreno, L. R. (2010). La integración del territorio interior como incentivador de desarrollo turístico: caso Playas de Rosarito (México). En *6to. Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual, Mexicali, 5, 6 y 7 Octubre 2010*. Centre de Política de Sòl i Valoracions.

Münch, L., y Ángeles, E. (2007). *Métodos y técnicas de investigación*. México, Trillas.

- Murrell, J., Rojas Badía, M., Romeu Álvarez, B., Rojas Hernández, N., & Pérez, M. (2013). Bacterias indicadoras de contaminación fecal en la evaluación de la calidad de las aguas: revisión de la literatura. *Revista CENIC Ciencias Biológicas*, 44(3), 24-34.
- Natera, 2004. La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.
- Navarro, J. C. L. (2014). *Epistemología y Metodología de la Investigación*. Grupo Editorial Patria.
- Navarro, C. (octubre de 2002). Gobernanza en el ámbito local. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Congreso llevado a cabo en Lisboa Portugal.
- Navarro-Chaparro, K., Rivera, P., y Sánchez, R. (2016). Análisis del manejo de agua en la ciudad de Tijuana, Baja California: Factores críticos y retos. *Estudios fronterizos*, 17(33), 53-82.
- North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. *México, DF: Fondo de Cultura Económica*.
- Olivares, D. L., y Bonfill, J. B. F. (2011). Los procesos de antropización y sus efectos en las playas del norte de la Comunitat Valenciana. *Cuadernos de Turismo*, (27), 585-601.
- Olsen S.B. (2001). Inventing governance systems that respond to coastal ecosystem change. In: Bodungen BV, Turner RK, editors. Science and integrated coastal management. Dahlem: University Press, 327–339.
- Olson, M. (1992). La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos. Noriega Editores.
- Ostrom, E. (2011). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. *México, DF: Fondo de Cultura Económica*.

- Parsons, W. (2006). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la Práctica de las políticas públicas*. Argentina: FLACSO México - Miño y Dávila editores.
- Perroni, A., Spangenberg, A., Bigatti, M., Tinoco Téllez, H., Cueva, T., y Capeluto, A. (2006). Disposición de efluentes de Tijuana una solución transfronteriza. *Revista AIDIS de Ingeniería y Ciencias Ambientales: investigación, desarrollo y práctica*, 1(2).
- Peters G. (2011). Institutional Theory. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (78-90). London: SAGE Publications.
- Peters G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Reforma y Democracia*. Caracas: CLAD, 39, 33-50.
- Peters, G. (2000). Governance and comparative politic. En *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (1-12). Oxford: Oxford University Press.
- Peters, G. (1999). Institutional theory in political science. London and New York: *Continuum*.
- Pierre, J. (2000). Introduction. En *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (1-12). Oxford: Oxford University Press.
- Pirez, P. (2011). Gobernabilidad metropolitana o la orientación de los procesos urbanos de la metropolí de Buenos Aires. En M. Bassolsy C. Méndez (Coords.), *Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas* (67-96). México: Anthropos: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- PNUMA (Programa de Naciones Unidas), (2003). GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente.

Poder Ejecutivo del Estado de Baja California (2012). Reglamento de la Dirección Municipal de Protección Civil de Playas de Rosarito, BC, (2012). Periódico Oficial del Estado de Baja California, Mexicali, Baja California, 24 de febrero de 2012

Poder Ejecutivo del Estado de Baja California (2007). Reglamento Interno del Instituto de Servicios de Salud de Baja California. Periódico Oficial del Estado de Baja California, Mexicali, Baja California, 26 de octubre de 2007.

Poder Ejecutivo del Estado de Baja California (2006). Decreto de Reforma al Decreto de Creación de la Comisión Estatal del Agua. Periódico Oficial del Estado de Baja California, Mexicali, Baja California, 27 de enero de 2006.

Poder Ejecutivo Federal (2016). Ley Anexo No.1. Convenio de colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, (2003). Diario Oficial de la Federación, México, Distrito Federal, México, 3 de junio de 1998.

Poder Ejecutivo Federal (2016). Ley General de Bienes Nacionales. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 01 de junio de 2016.

Poder Ejecutivo Federal (2016). Norma Mexicana NMX-AA-120-SCFI-2016, Que establece los requisitos y especificaciones de sustentabilidad de calidad de las playas (cancela a la NMX-AA-120-SCFI-2006). *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, México, D.F., 7 de diciembre de 2016.

Poder Ejecutivo Federal (1998). Ley NOM-002-ECOL-1996. Diario Oficial de la Federación, México, Distrito Federal, México, 3 de junio de 1998.

Porras, F. (2011). ¿“Sistema, continuum, modo o marco general?: la anglogobernanza en México”. En M. Bassolsy C. Méndez (Coords.), *Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas* (67-96). México: Anthropos: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

- Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*, 69, 163-185.
- Prats, J.O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Barcelona, 14-15, 239-269.
- Queensland Government (1995). *Coastal Protection and Management Act 1995*, Brisbane: Government of Queensland. Disponible en: <https://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/C/CoastalProtA95.pdf> [acceso 19 de mayo de 2017]
- Quivy, R. C. A., y Luc Van C. (2001). *Manual de investigación en ciencias sociales*. México: Limusa-Noriega Editores.
- Ramírez Brouchoud, M. F., & Tobares Quiroz, J. (2011). Las relaciones entre los actores del gobierno local en el marco de la gobernanza. Una mirada desde los concejales de Medellín. *Papel Politico*, 16(1), 213-239.
- Ramos y Villalobos (2013). Gestión estratégica, ambiente y desarrollo local. En J.M. Ramos y H. Mendoza (coord.). *Gobernanza estratégica para el desarrollo local de los municipios mexicanos costeros (23-59)*. México: Centro de Alta Dirección Pública, Red Mexicana de Manejo Integrado Costero-Marino.
- Reay T., Hinings C. R. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies*, 30: 629–653.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Sánchez, R. (1988). El problema del drenaje en Tijuana y San Diego: una fuente de conflicto binacional entre México y Estados Unidos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3(3), 479-505.

- Santos J. y F. Porras (2012). "Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México" en G. Zaremborg (Coord.). *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina (137-158)*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Santos, J. (2009). Estrategias de nueva gobernanza local en América Latina. En *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Brasil, 27-30 octubre.
- Sardá, R., Ariza, E., y Jimenez, J. A. (2012). Buscando el uso sostenible de las playas. En: *Rodriguez-Perez, A, Roig, X., Pons, GX y JA Marín (eds.) La gestión integrada de playas y dunas: experiencias en Latinoamérica, Norte de Africa y Europa. Mon. Sociedad Historia Natural Balears, 18, 13-21.*
- Schlacher, T. A., Schoeman, D. S., Dugan, J., Lastra, M., Jones, A., Scapini, F., y McLachlan, A. (2008). Sandy beach ecosystems: key features, sampling issues, management challenges and climate change impacts. *Marine ecology, 29(s1)*, 70-90.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Westview Press.
- Schuppert, G. F. (2011). Partnerships. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (286-300). London: SAGE Publications.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations*, (2). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Secretaría de Protección al Ambiente de Baja California-SPA (2014). Programa de Ordenamiento Ecológico de Baja California. Disponible en: [http://www.spabc.gob.mx/programas\\_oficiales/programas-ordenamiento-ecologicos/](http://www.spabc.gob.mx/programas_oficiales/programas-ordenamiento-ecologicos/) [acceso 12 de diciembre de 2017].

- Sellers, J.M. (2011). State Society Relation. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (419-435). London: SAGE Publications.
- Sfez, Lucien (1984). Introducción. En *Crítica de la decisión* (15-55). Fondo de Cultura Económica.
- Sibeon, R. (2003). Governance, Politics and Diversity: Some Ontological, Epistemological and Practical Considerations. En *ponencia presentada en la 53ª Annual Conference of the Political Studies Association, Leicester, Gran Bretaña* (pp. 15-17).
- Simon, H. (1988) *El comportamiento administrativo. Estudio de procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*. Madrid: Aguilar.
- Smith, A. (2011). Multijurisdictional Regulation. En M. Bevir. *The SAGE Handbook of Governance* (300-312). London: SAGE Publications.
- Sosa, José (2013). Gobernanza costera en México: Desafíos para la construcción de capacidades institucionales en los municipios costeros. En J.M. Ramos y H. Mendoza (coord.). *Gobernanza estratégica para el desarrollo local de los municipios mexicanos costeros* (61-81). México: Centro de Alta Dirección Pública, Red Mexicana de Manejo Integrado Costero-Marino.
- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A Global comparative perspective. *Public Administration*, 89 (1), 15-31.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five prepositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17-28.
- Thornton P. H., Ocasio W. (2012). The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process. Oxford: Oxford University Press.
- Thornton P. H., Ocasio W. (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958–1990. *American Journal of Sociology*, 105: 801–843.

- Uphoff, N. (2005). Analytical issues in measuring empowerment at the community and local levels. En D. Narayan (coord.). *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives* (219-246). Washington, DC: *The World Bank*.
- Valdés U. F. (2008). Gobernanza e instituciones: Propuestas para una agenda de investigación. *Perfiles latinoamericanos*, 16 (31), 95-119.
- Vallés, J. M. y Brugué, Q. (2001). El gobierno local. En Alcantara M. y Martínez A. (eds.). *Política y gobierno en España* (303-343). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Vallejo S.M., J. Farinos y E. Garriga (2012).3.0.2. Análisis comparativo de dos estudios de caso de gobernanza de espacios costeros. En J.M. Barragán (Coord.). Mejorando la gestión de las áreas litorales de Iberoamérica. I congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales (1289-1301). Libro de comunicaciones. Cádiz, España.
- Valls Giménez, J., Rucabado Aguilar, J. y Sardá Borroy, R. (2013). La playa como elemento estratégico de la gobernanza de las poblaciones de costa españolas. In Sardá Borroy, R., Pintó Fusalba, J. & Valls Giménez, J. (Coords.), *Hacia un nuevo modelo integral de gestión de playas* (pp. 139-166). Girona: Documenta Universitaria.
- Vázquez C. A. (2014). Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores públicos-sociales y privados en un área local turística. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno. III (1), 147-178.
- Von, B., y Turner, R. K. (2001). Science and integrated coastal management. *Dahlem University Press, Berlin ISBN, 393, 4504-02*.

- William A. y Miccallef A. (2009). *Beach management. Principles and practice*. London: Earthscan.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Chicago: The Free Press.
- WCED-World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common future*. Report. Oxford: Oxford University Press.
- Yepes, V. (2007). Gestión del uso y explotación de las playas. *Cuadernos de turismo*, (19), 241-252.
- Zamudio L. y Culebro J.E. (2013). Los procesos de implementación de los acuerdos de paz. Aportes desde el Nuevo Institucionalismo. *Analisis Político*, 26 (77) ,175-194. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/44120/45370>
- Ziccardi, A. (2010). “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”. En M. Canto (Comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo Veintiuno Editores, 205-221.
- Zurbriggen, C. (2004). "Redes, actores e instituciones". *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 30 (octubre), 167-188.

## **Entrevistas**

Comisión Estatal del Agua (CEA) [entrevista], 2015, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Mexicali, Baja California.

Comisión Nacional del Agua (Conagua) [entrevista], 2015, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Mexicali, Baja California.

Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) [entrevista], 2015, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California.

Delegada Playas de Tijuana (Delegada) [entrevista], 2015, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

Departamento de Gestión Ambiental (DGA) [entrevista], 2016, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

Dirección de Bomberos (DB) [entrevista], 2015, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

Dirección de Protección al Ambiente (DPA) [entrevista], 2015, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

Dirección de Protección Civil de Playas de Rosarito (DPC) [entrevista], 2016, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

Dirección de Regulación Municipal (DRM) [entrevista], 2016, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) [entrevista], 2015, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California (Isesalud) [entrevista], 2015, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental (PFEA) [entrevista], 2015, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

Secretaría de Marina (Semar) [entrevista], 2015, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

Suplente del Presidente del Comité de Playas Limpias de Playas de Rosarito (Regidor) [entrevista], 2016, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

Suplente del Presidente del Comité de Playas Limpias de Tijuana (Regidor) [entrevista], 2015, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

Tijuana Calidad de Vida (TCV) [entrevista], 2015, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California

Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat) [entrevista], 2016, por Mariana Trejo [trabajo de campo], *Actores e instituciones de la gobernanza local: El uso y conservación de las playas de Baja California*, Tijuana, Baja California