



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

*PRIVATIZACIÓN* DE LA ZONA COSTERA MEXICANA Y EL DESARROLLO  
DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA: EL CASO DEL MUNICIPIO DE  
SOLIDARIDAD, QUINTANA ROO

Tesis presentada por  
ULSÍA URREA MARIÑO  
Para optar por el grado de  
MAESTRA EN ESTUDIOS URBANOS

Directora de tesis  
DRA. CLARA EUGENIA SALAZAR CRUZ  
Lectora de Tesis  
DRA. VERÓNICA CROSSA NIELL

MÉXICO, D.F., Agosto de 2015

A **Eduardo**, por tu amor infinito y tu cariño incontable. Hasta que las estrellas se caigan del cielo.

A **Ivonne y Javier**, por siempre estar a mi lado y apoyarme en todas las decisiones que he tomado a lo largo de mi vida.

A **Maru, Anasazi y Emiliano**, por todas las risas, confianzas y sueños que sólo las y los hermanos podemos compartir.

A todos y todas ustedes gracias. Mi amor y gratitud siempre serán suyos.

## Agradecimientos

Le agradezco a Eduardo, Ivonne, Javier, Marusia, Anasazi, Emiliano, Iliana, Aurea, Emilia y la pequeña Julieta por todo el apoyo y amor que me han brindado para la realización de todos mis proyectos en la vida, y esta tesis es uno más de ellos. A ustedes mis más sinceras gracias. A mi abuela Jesús, *in memoriam*. A los amigos de toda la vida: Itzel, Nayeli, Dana, Paulina, Lalo, Dany, Rox y mis queridos y queridas Kelloggsitas y Kelloggsitos, pues la vida sin ustedes sería triste, aburrida y falta de esperanza. Finalmente a Vaca, Flaunder, Duvalín, Hermione, Copo, Micaela, Timmy y Bolo, por ese amor y cariño que sólo ustedes pueden dar en aquellos momentos de ansiedad, tristeza, frustración y alegría extrema.

Al Dr. Javier Mantecón Madrid, por ser un ejemplo de un profesional comprometido con su labor y ética en su práctica. Su ejemplo ha sido una guía en mi vida.

A la Dra. Clara Salazar y la Dra. Verónica Crossa, por su tiempo, dedicación y siempre atinadas correcciones a este trabajo. Su disposición para atender mis dudas y su interés genuino por mi persona a lo largo de este proceso han sido punto medular para la confección, enriquecimiento y término de este trabajo.

Al Dr. César Nava Escudero, Dr. Omar Cervantes, Dra. Lucinda Arroyo, M. en C. Ileana Benítez, Dr. Alfonso Jiménez, M. en. C. Úrsula Serrano, Dr. Álvaro López, Dra. Ma. Del Carmen Carmona, Dra. Laura Vidal y al Profesor Eduardo Ruvalcaba Burgoa, por el tiempo que me dedicaron para poder conformar y enriquecer este trabajo: entrevistas, materiales proporcionados, su amable lectura, correcciones y comentarios. También hago mi agradecimiento extensivo a todas aquellas personas que por guardar su anonimato, me ayudaron a elaborar este trabajo. Cada aportación ha sido valiosa.

A las familias Sánchez Vázquez, Ramos Ramírez Cabañas y a Beatriz Alvarado, por acogerme en sus hogares como una más de su familia y por todas las facilidades que me brindaron durante el trabajo en campo. Ustedes han sido una parte fundamental para que esta tesis vea la luz.

Agradezco a la SEMARNAT, especialmente a la Delegación Federal en el Estado de Quintana Roo, y a la Unidad de Ecosistemas y Ambientes Costeros que pertenece a ella; A la Dirección de la Oficina Regional de la CONANP en la Península de Yucatán y Mar Caribe, así como a la Dirección del Parque Nacional Tulúm; a la Coordinación Regional de la CONABIO en la Península de Yucatán; a la Subsecretaría de Finanzas y Planeación, Dirección de la Zona Federal Marítimo

Terrestre, de la SEFIPLAN; a la Tesorería del municipio de Solidaridad, especialmente a la Dirección de Zona Federal Marítimo Terrestre, a su Dirección, su Subdirección de censo, delimitación y ordenamiento costero y su Coordinación de área jurídica; a la empresa de bienes raíces AREA; a los trabajadores de la playa; a los pobladores locales de Akumal y Playa del Carmen; a las organizaciones de la sociedad civil NOC, DON, CAM y COL; a Pedro y Calixto. A todos ustedes les doy las gracias por brindarme su tiempo, compartirme sus conocimientos, experiencias y deseos, y que mucho han servido para la realización de este escrito. Sé que al leer este trabajo, todos ustedes se hallaran entre sus líneas.

A mis compañeros y compañeras de generación y sensacional *Furia Urbana*, en especial a Mariana, Teye, Karen, Jaime, Apolo, Gorka, Diego, Damián, Angélica, Montse y Rodrigo. Cada una y uno de ustedes fueron importantes en este proceso formativo y les agradezco su compañía y amistad. Sé que nuestra relación trascenderá más allá de las aulas.

Agradezco a El Colegio de México, por abrirme sus puertas para cursar la Maestría en Estudios Urbanos: a mis profesores y profesoras por sus enseñanzas en el aula, a Lupita por su apoyo constante, al personal del área de fotocopiado por su trabajo siempre diligente, al personal de biblioteca por su gentileza y prontitud en su atención, y al personal del comedor por no dejarnos desfallecer.

Finalmente, agradezco al CONACyT por la beca otorgada para poder llevar a cabo mis estudios de Maestría.

## Índice

Índice de Tablas, Cuadros, Imágenes, Mapas, Gráficas y Fotografías.....	8
Siglas, abreviaturas y acrónimos .....	10
Resumen .....	12
<b>Introducción.....</b>	<b>13</b>
Capítulo 1. Privatización.....	18
<b>1.1 El enfoque de la privatización visto desde la economía .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2 El enfoque de la privatización visto desde la administración.....</b>	<b>25</b>
<b>1.3 La concesión y la desincorporación. Dos instrumentos que dan cuenta de la privatización administrativa .....</b>	<b>29</b>
<b>1.4 Algunas explicaciones sobre la privatización de facto .....</b>	<b>38</b>
<b>1.5 Segregación, exclusión y apropiación .....</b>	<b>43</b>
Capítulo 2. Zona Costera.....	46
<b>2.1 Definición de zona costera .....</b>	<b>46</b>
<b>2.2 La zona costera: Bienes de Dominio Público y Bienes de Uso Común .....</b>	<b>52</b>
<b>2.3 La administración de la zona costera .....</b>	<b>59</b>
<b>2.4 Las propiedades colindantes y accesos a la zona costera. Algunos ejemplos de su gestión. ....</b>	<b>62</b>
<b>2.5 Estrategia metodológica.....</b>	<b>67</b>
Capítulo 3. Playa del Carmen y sus circunstancias.....	77
<b>3.1 Situación del turismo en México .....</b>	<b>78</b>
<b>3.2 Turismo en el Estado de Quintana Roo.....</b>	<b>85</b>
<b>3.3 Municipio de Solidaridad y Playa del Carmen.....</b>	<b>89</b>
3.3.1 Dirección de Zona Federal Marítimo Terrestre (DZOFEMAT) .....	94
Capítulo 4. Resultados: la <i>privatización</i> de la zona costera mexicana .....	95
<b>4.1 Privatización administrativa: resultados derivados de la información documental .....</b>	<b>95</b>
<b>4.1.1 Las concesiones en el municipio de Solidaridad .....</b>	<b>96</b>
4.1.2 Sobre las fechas de solicitud, expedición y entrega de las concesiones.....	98
4.1.3 Sobre las superficies solicitadas y otorgadas en las concesiones .....	100
4.1.4 Sobre los usos solicitados, autorizados y fiscales en las concesiones .....	101
4.1.5 Sobre los fideicomisos .....	106
4.1.6 Sobre los concesionarios .....	107
4.1.7 Montos de recaudación.....	108

<b>4.2 Privatización de facto: resultados derivados del trabajo en campo y revisión de fuentes bibliográficas y hemerográficas</b> .....	<b>111</b>
<b>4.2.1 Los actores gubernamentales</b> .....	<b>111</b>
4.2.2 ONGs: heterogeneidad en la privatización.....	114
4.2.3 Hoteles, restaurantes y clubes de playa.....	117
4.2.4 Fraccionamientos y condominios.....	124
4.2.5 Trabajadores de la playa.....	127
4.2.6 El papel de la población local en la privatización.....	129
4.2.7 Atributos de la privatización de facto.....	134
<b>Conclusiones</b> .....	<b>136</b>
<b>5.1 Sobre la privatización administrativa</b> .....	<b>136</b>
<b>5.2 Sobre la privatización de facto</b> .....	<b>139</b>
<b>5.3 Consideraciones generales</b> .....	<b>142</b>
Referencias.....	146
<b>Bibliografía</b> .....	<b>146</b>
<i>Notas periodísticas y Boletines</i> .....	<b>151</b>
<i>Solicitudes de Información Pública</i> .....	<b>153</b>
Gobierno Federal.....	153
Gobierno del Estado de Quintana Roo.....	153
Municipio de Solidaridad.....	153
<i>Planes y programas</i> .....	<b>154</b>
Gobierno Federal.....	154
Municipio de Solidaridad.....	154
<i>Legislación</i> .....	<b>154</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>155</b>
<b>Anexo 1. Calendario y guiones de entrevistas</b> .....	<b>155</b>
Calendario de entrevistas .....	155
<b>A: Sobre las autoridades</b> .....	156
<b>C. Sobre las organizaciones de la sociedad civil</b> .....	161
<b>D. Asociación de Hoteleros de la Riviera Maya, corredores inmobiliarios y bienes raíces</b> .....	169
<b>E. Trabajadores informales en la playa</b> .....	172
<b>Anexo 2. Definiciones de la Zona Costera</b> .....	<b>174</b>
<b>Playa Marítima</b> .....	174

<b>Zona Federal Marítimo Terrestre .....</b>	<b>174</b>
<b>Terrenos Ganados al Mar.....</b>	<b>175</b>
<b>Otros depósitos de aguas marítimas .....</b>	<b>175</b>
<b><i>Anexo 3. Cuadros de acepciones: privatización y segregación .....</i></b>	<b>176</b>
<i>Privatización de facto 1. Prácticas cotidianas .....</i>	176
<i>Privatización administrativa y de facto 2. Reforma al artículo 27 constitucional .....</i>	179
Segregación, exclusión y apropiación .....	180

## Índice de Tablas, Cuadros, Imágenes, Mapas, Gráficas y Fotografías

<b>Tablas</b>	
<b>Tabla 1.</b> Municipios Costeros de Quintana Roo	85
<b>Tabla 2.</b> Datos generales para el Estado de Quintana Roo 2000-2005	88
<b>Tabla 3.</b> Datos generales para el municipio de Solidaridad 2000-2005	89
<b>Tabla 4.</b> Montos a pagar por el cobro de derechos de ZOFEMAT, según el uso fiscal autorizado y la zona donde se encuentre el municipio. Tomado de LFD (miscelánea fiscal 2014: 189-190)	102
<b>Tabla 5.</b> Entrevistas realizadas en el trabajo a campo	155
<b>Cuadros</b>	
<b>Cuadro 1.</b> Atributos que posee el concepto de privatización de facto, derivadas del trabajo de campo e investigación documental	134
<b>Cuadro 2.</b> Privatización de facto en playas y/o zona costera en México derivada de la actividad turística: revisión bibliográfica y hemerográfica	176
<b>Cuadro 3.</b> Privatización de la Zona Costera Mexicana: Propuesta de Reforma al artículo 27 constitucional	179
<b>Cuadro 4.</b> Segregación, Exclusión y Apropiación de playas y/o zona costera derivada de la actividad turística: revisión bibliográfica	180
<b>Imágenes</b>	
<b>Imágenes 1, 2, 3, 4 y 5.</b> Evolución Territorial de la Ciudad de Playa del Carmen 1972-2015	93
<b>Mapas</b>	
<b>Mapa 1.</b> División municipal del Estado de Quintana Roo	86
<b>Gráficas</b>	
<b>Gráfica 1.</b> Comportamiento histórico de la población en Playa del Carmen, 1960-2010	92
<b>Gráfica 2.</b> Solicitudes de concesiones por año	98
<b>Gráfica 3.</b> Expedición de concesiones por año	98
<b>Gráfica 4.</b> Entrega de concesiones por año	99
<b>Gráfica 5.</b> Superficie solicitada vs. Superficie concesionada (m2)	100
<b>Gráfica 6.</b> Usos solicitados en las concesiones	102
<b>Gráfica 7.</b> Usos autorizados en las concesiones	102
<b>Gráfica 8.</b> Usos fiscales en las concesiones	103
<b>Gráfica 9.</b> Año de conformación del fideicomiso	106
<b>Gráfica 10.</b> Década de conformación del fideicomiso	106
<b>Gráfica 11.</b> Concesionarios	107
<b>Gráfica 12.</b> Montos de recaudación por concepto de cobro de derechos de las playas, ZOFEMAT y TGM de 2010-2014, municipio de Solidaridad, Quintana Roo	108
<b>Fotografías</b>	
<b>Fotografía 1.</b> Ejemplo de acceso público a la playa proveniente de la traza urbana de Playa del Carmen debidamente señalado	118
<b>Fotografía 2.</b> Vista de la playa frente a <i>Playacar</i>	120
<b>Fotografía 3.</b> Ejemplo de señalamientos donde se indica la presencia de una concesión y de propiedad privada. Manhekal Beach Resort	121



<b>Fotografía 4.</b> Club de playa <i>The elements Playa del Carmen</i> .	121
<b>Fotografía 5.</b> Ejemplo de señalamientos de “propiedad privada” en la propiedad adyacente a la playa. Propiedad colindante a Punta Esmeralda	122
<b>Fotografía 6.</b> Ejemplo de señalamientos de “propiedad privada” en la propiedad adyacente a la playa. Propiedad situada entre el Hotel <i>Mayakoba</i> y Hotel <i>Blue Diamond Riviera Maya</i>	122
<b>Fotografía 7.</b> Vista desde la playa de la propiedad situada entre el Hotel <i>Mayakoba</i> y Hotel <i>Blue Diamond Riviera Maya</i> , la cual es empleada como acceso a la playa	123
<b>Fotografía 8.</b> Vista del camino	123
<b>Fotografía 9.</b> Vista desde la carretera.	123
<b>Fotografía 10.</b> Pluma de acceso a <i>Paa Mul</i>	126

## Siglas, abreviaturas y acrónimos

AHRM	Asociación de Hoteles de la Riviera Maya
AMIA	Asociación Mexicana de Impacto Ambiental
BM	Banco Mundial
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CIP	Centro Integralmente Planeado
COCOTEN	Corredor Costero Tijuana-Ensenada
COLMEX	El Colegio de México
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
CONACyT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CTLC	Corredor Turístico Los Cabos
ctos/ha	Cuartos por hectárea
DGZOFEMATAC	Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, SEMARNAT
DOF	Diario Oficial de la Federación
Dr.	Doctor
Dra.	Doctora
DZOFEMAT	Dirección de Zona Federal Marítimo Terrestre, perteneciente a la Tesorería Municipal
FIDECARIBE	Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
GIAL	Gestión Integrada de Áreas Litorales
Has	Hectáreas
IICM	Índice de Influencia Costera Municipal
IJJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
Km	Kilómetros
LFD	Ley Federal de Derechos (miscelánea fiscal 2014)
LFTyAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGBN	Ley General de Bienes Nacionales
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
LIE	Ley de Inversión Extranjera
m	Metros
MIA	Manifestación de Impacto Ambiental
MIZC	Manejo Integrado de la Zona Costera
NPM	<i>New Public Management</i>
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PANDSOC	Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas
PDU	Plan de Desarrollo Urbano
PEEPA	<i>Public Enterprise Evaluation and Privatization Agency</i>

PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PM	Playa Marítima
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNT	Parque Nacional Tulúm
POET	Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
RUAZOFEMAT	Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDARI	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena, Estado de Quintana Roo (2005-2011)
SEDARU, antes SEDARI	Secretaría de Desarrollo Rural, Estado de Quintana Roo
SEFIPLAN	Secretaría de Finanzas y Planeación, Estado de Quintana Roo
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SINAT	Sistema Nacional de Trámites
TGM	Terrenos Ganados al Mar
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAM I	Universidad Autónoma Metropolitana, campus Iztapalapa
UEAC	Unidad de Ecosistemas y Ambientes Costeros, Delegaciones Federales de SEMARNAT.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
ZMT	Zona Marítima Terrestre (Costa Rica y Ecuador)
ZOFEMAT	Zona Federal Marítimo Terrestre

## Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo el estudio de la privatización de la zona costera mexicana, tomando como caso de estudio al municipio de Solidaridad en el Estado de Quintana Roo. El estudio retoma dos enfoques de la privatización; el primero es el paradigma de la nueva administración pública. A partir de éste se considera el empleo de dos actos jurídicos -concesiones de ZOFEMAT y TGM y, desincorporaciones de TGM- como privatizadores de las costas como resultado de la privatización de la administración pública mexicana, y se le ha denominado *privatización administrativa*. Un segundo enfoque es referido a la privatización de los espacios públicos. En el caso de este trabajo, se refiere a la privatización de las playas a raíz de prácticas cotidianas del no acceso, obstrucción del libre tránsito y exclusión de cierto tipo de turistas y habitantes locales del litoral; a este concepto se le ha denominado *privatización de facto*. Nuestra hipótesis es que ambos se presentan de manera simultánea en la zona costera.

Para lograr el objetivo de la investigación se han aplicado entrevistas a profundidad, desarrollado observación participante y hecho solicitudes de información pública a los tres niveles de gobierno.

A través de las solicitudes de información pública se pudo obtener información de 17 títulos de concesión con sus respectivos fideicomisos, de los cuales se pudieron extraer resultados parciales no concluyentes sobre la *privatización administrativa*. Encontramos que no se ha otorgado ninguna desincorporación de TGM.

Para la *privatización de facto* se ha sistematizado la información encontrada en el trabajo de campo y se han utilizado conceptos derivados de la literatura especializada que permite diferenciar los procesos de privatización de los de segregación, exclusión y apropiación con los cuales se relaciona y se ha caracterizado *cómo* se expresa ésta en el litoral del municipio de Solidaridad.

## Introducción

El presente estudio se divide en dos momentos. El primero se avoca al estudio del desarrollo de los procesos de privatización de la zona costera mexicana según sus características y actores involucrados. Para ello se vale en un primer momento de la definición del concepto de privatización, -especialmente de las acepciones administrativa y de facto- y bienes nacionales; estos conceptos sientan la base de la reflexión teórica desarrollada a lo largo del trabajo. Posterior a la revisión teórica, se recurre a definir la zona costera y turismo como conceptos empíricos u operacionales, los cuales permiten acotar el área de estudio así como la actividad económica a considerar. El segundo momento de la investigación retoma esta discusión para el caso mexicano, específicamente para el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, y lo complementa con la evidencia empírica recogida en campo.

La relevancia de este estudio se relaciona con el hecho de que actualmente se encuentran múltiples señalamientos en medios de comunicación y en redes sociales referentes a la privatización de porciones del litoral mexicano<sup>1</sup>, especialmente en zonas poco pobladas y con un alto valor paisajístico y en núcleos urbano-costeros ya consolidados y que tienen un ritmo de crecimiento elevado. Tal presión se relaciona con el desarrollo de alguna actividad económica predominante en el centro urbano o realizada a nivel regional. Ejemplo de lo anterior es la ciudad de Playa del Carmen en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, la cual como cabecera municipal, en la última década ha sido la ciudad en el país con el mayor crecimiento población y expansión urbana en términos relativos<sup>2</sup> debido al desarrollo de la actividad turística en la denominada *Riviera Maya*.

---

<sup>1</sup> Raymundo León, “Autoriza la SCT construir marina artificial a 40 km de Cabo Pulmo”, en La Jornada, 05 de mayo de 2014, p. 36. Sergio Caballero, “Clausura PROFEPA acceso público a playas de Akumal, Q. Roo” en Proceso, 01 de enero de 2014. Hercilia Castro, “Costa Grande, ejemplo de la privatización costera”, en Periódico La Plaza, Acapulco Guerrero 11 de noviembre de 2014. Lydia Cacho, “Tulum: tierra de ambiciones”, Aristegui Noticias, 07 de septiembre de 2015.

<sup>2</sup> Aguilar *et. al.*, (1996: 40)

La primera cuestión a resolver para el seguimiento de este trabajo es aclarar ¿qué es privatización?, ¿cuáles son los mecanismos que lo permiten y si a través de ellos se puede privatizar la playa? Por tal motivo, se presenta primero la discusión conceptual, y segundo, se identifican algunos de los instrumentos económicos y administrativos de la privatización, así como las prácticas cotidianas que se emplean en un contexto privatizador.

Al iniciar este estudio encontramos que los procesos de privatización del territorio han recibido poca atención en los análisis académicos –especialmente los que se llevan a cabo en las costas-, y los estudios revisados (por ejemplo, Jiménez González: 176, que retoma la privatización carretera en México) lo abordan desde el paradigma del *New Public Management* (NPM), razón por la cual tomamos esta perspectiva como punto de partida para el análisis. Más tarde, sin embargo, fue preciso incluir en el marco teórico la dimensión de la privatización que en la práctica existe de los espacios públicos -que para este trabajo se refiere a la playa-. Derivado del trabajo de campo observamos la necesidad de incluir la perspectivas que autores como Iturriaga (2004), Arroyo Arcos (2013) y Córdoba y Ordóñez *et. al.* (2003), entre otros, ya que nos permitieron ampliar el concepto de privatización y considerar procesos de apropiación del espacio costero que no son consideradas en la perspectiva del NPM. Así, el trabajo tiene dos niveles análisis, el primero referido a estudia los instrumentos jurídicos y las transformaciones que ha experimentado la administración pública, y que se encuadra dentro del paradigma del NPM, y otro, que aborda las prácticas cotidianas que permiten procesos de privatización de la playa, analizado desde el enfoque de la privatización de los espacios públicos.

Así, en el nivel macro respondemos: ¿Cuáles son los actos administrativos que permiten la privatización administrativa de la costa mexicana, sus características, y la ejecución de los instrumentos para el caso del municipio de Solidaridad, Quintana Roo? En el nivel de las prácticas nos centramos en analizar los actores que participan en la privatización de facto, analizando el tipo de relaciones que se

establecen entre ellos y se hace hincapié en saber ¿cuáles son los mecanismos de privatización de facto?, y ¿éstos estar o no mediados por un acto jurídico?

Finalmente, es preciso relacionar el empleo de los actos administrativos y de las prácticas cotidianas como potenciadores del desarrollo de la actividad turística en el litoral del Estado de Quintana Roo. En particular tratamos los referidos al uso goce y aprovechamiento de la zona costera desde 1992 que coincide con el surgimiento del municipio de Solidaridad en 1993. Los actos a los que haremos referencia son por ejemplo, las medidas de control en el acceso y uso de la playa por población local y turistas con un perfil diferente al deseado según el establecimiento en cuestión –hotel, club de playa, restaurante, fraccionamiento, etcétera, para el caso de los segundos-.

En un sentido más amplio, el área de estudio, lo constituye la zona costera mexicana, más precisamente, la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) y los Terrenos Ganados al Mar (TGM). Estas son figuras jurídicas que forman parte del espacio costero, y el desarrollo de la actividad turística -especialmente los segmentos de *sol y playa* y de segunda residencia-, y constituyen conceptos operativos que permiten acotar el análisis desarrollado en este trabajo.

Para responder los cuestionamientos anteriores se plantearon **dos hipótesis generales**, La primera establece que existen procesos de privatización de la administración pública concerniente a la zona costera mexicanas, que se concretan en dos actos administrativos: concesiones o desincorporaciones. Estos instrumentos se aplican en porciones específicas del territorio costero como son la ZOFEMAT y/o los TGM (figuras jurídicas), y participan en ello actores específicos como son los agentes de gobierno –federal, estatal y municipal-, corredores inmobiliarios y/o bienes raíces; consorcios hoteleros, trabajadores de la playa, organizaciones de la sociedad civil y la población local.

La segunda hipótesis plantea que existiendo o no un acto administrativo para el uso, goce o aprovechamiento de la zona costera puede presentarse una privatización de facto, la cual se expresa cuando no hay acceso, libre tránsito y disfrute de las playas por la población local y por turistas con un perfil diferente al deseado según el establecimiento en cuestión –hotel, club de playa, restaurante, fraccionamiento, etcétera. Argumentamos que la existencia del marco regulatorio no impide que se presenten irregularidades u omisiones que derive en relaciones diferenciadas entre los actores involucrados, particularmente en el nivel de la vida cotidiana.

Para poder cumplir el cometido del presente trabajo, se han planteado dos **objetivos generales**. El primero es identificar los actos administrativos y su frecuencia de uso que permitan la privatización de la costa mexicana, sus características, los actores que participan en ellos, las relaciones que establecen entre los mismos y la ejecución de los instrumentos para el caso del municipio de Solidaridad, Quintana Roo. El segundo es identificar los mecanismos de privatización de facto, que pueden estar o no mediados por un acto administrativo.

El presente trabajo se organiza en cuatro capítulos, un apartado de conclusiones y tres anexos. Los primeros dos capítulos presentan el desarrollo teórico del trabajo. En el primer capítulo se explica de manera amplia el concepto de privatización, desde el enfoque económico, administrativo y de facto, poniendo énfasis en los dos últimos. En el capítulo segundo se define a la zona costera y su carácter de bien público y de uso común y concluye con la presentación de la estrategia metodológica, la cual se complementa con el **Anexo 1**.

El tercer capítulo describe al área de estudio desde el nivel estatal, municipal y finalmente a la ciudad de Playa del Carmen. En este capítulo también se aborda el concepto de turismo, especialmente de los segmentos de *sol y playa* y de segunda residencia. El capítulo finaliza con la explicación referente a la inversión en la zona o área restringida del país. Finalmente, el capítulo cuarto corresponde a los resultados de la investigación, los cuales se han dividido en dos, privatización



administrativa y la privatización de facto. En este último apartado se muestra las conclusiones parciales obtenidas para cada tipo de proceso privatizador, y se finaliza con una sección de apuntes finales.

El documento cuenta con tres anexos. En el primero se pueden encontrar los guiones de entrevista que se aplicaron en el trabajo de campo. El segundo plasma las definiciones completas de las figuras jurídicas empleadas en el capítulo primero para definir a la zona costera. El tercer y último anexo presenta cuadros donde se resumen las diferentes posturas teóricas con respecto a la privatización de facto y segregación.

## Capítulo 1. Privatización

Este capítulo explica de manera amplia los conceptos que vertebran el trabajo: privatización y zona costera. Para cada concepto se hace un breve recuento histórico de su desarrollo se explica qué acepción del concepto se empleará para el presente trabajo. Al final de la revisión de la literatura, se han acuñado dos conceptos: *privatización administrativa* y *privatización de facto*, referidos a ciertas expresiones de la privatización, y que permitan analizar en parte la situación de la zona costera mexicana.

La revisión de la literatura ha permitido identificar tres matices sobre el concepto de privatización. El primero se refiere a este como el proceso del traspaso de la propiedad y activos públicos al sector privado; el segundo hace referencia a la transferencia de actividades del sector público al sector privado; y el tercero al estudio de los espacios públicos. Estos últimos pueden ser de propiedad pública, y dárseles un uso de carácter público o privado, o sólo de carácter público.

El primer y segundo enfoques -que podríamos llamar privatización económica y privatización administrativa, respectivamente- han sido materia de estudio primordial de economistas, y administradores y juristas respectivamente. Una manera simplificada de diferenciar a cada uno de éstos es que el la privatización económica se aboca a diseñar, ejecutar y evaluar la manera más eficiente del traspaso de la propiedad y activos públicos al sector privado. A diferencia, la privatización administrativa puede entenderse *–grosso modo-* como los cambios necesarios en la legislación y la administración pública para poder llevar a cabo la privatización económica así como para introducir técnicas gerenciales privadas para el desarrollo de la administración pública.

Es necesario aclarar que la distinción entre privatización económica y administrativa ha han sido creadas por la presente autora, ya que los textos consultados no hacen

esta diferenciación. El tercer enfoque de análisis se desarrolla bajo el acápite de privatización de facto.

### ***1.1 El enfoque de la privatización visto desde la economía<sup>3</sup>***

Como lo explican Gomez Acebo & Pombo Abogados (1997: XXV, XXXIII-XXXV, XLIII), uno de los fenómenos jurídico-económicos más significativos y globales de nuestra época son las privatizaciones. Es por ello “que ha pasado a ser un elemento central en la expansión de la inversión y el comercio mundial. [Sin embargo] no existen fórmulas únicas de privatización aplicables a todos los casos y países, lo que supone un marco específico para cada privatización individual”. Al final, el efecto fundamental de la privatización es “*multiplicador* en el sentido de impulsar un clima general de competencia y de mejora generalizada de la eficiencia.”

Complementando lo anterior Sharaman (2007: 629) plantea que aunque las razones de la privatización difieren de un país a otro, los objetivos a menudo han sido muy similares. Éstos incluyen una serie de medidas dirigidas a promover la competencia, mejorar la eficiencia y aumentar la productividad de las empresas y la participación directa de los ciudadanos en la propiedad de los activos nacionales; así como la aceleración de la tasa de crecimiento económico mediante la estimulación de la iniciativa y la inversión empresarial, ampliando y profundizando el mercado de capitales. Con respecto al sector público se busca retirarlo de actividades comerciales no estratégicas y reducir su tamaño, así como aliviar su carga financiera y administrativa en la ejecución y el mantenimiento de una red en constante expansión de servicios e inversiones en infraestructura.

Según Bel (2006: 26-28) el concepto de privatización aparece por primera vez en los estudios hechos por varios autores y que él mismo cita, como Vagts (1966), Sweezy (1941), Cooper (1937), Singer (1942) y Merlin (1943), a raíz del estudio a la economía de guerra alemana durante el acenso del partido nazi al poder. Posterior

---

<sup>3</sup> Bibliografía complementaria a la aquí presentada es la de Ibarra (1990) y Parker *et. al.*, (2003).

a estos estudios, se encuentran los realizados por Druker (1969) y Poole (1976), que se consideran pioneros en el abordaje del tema. El primero emplea el concepto de reprivatización, el cual se refiere a “devolver al sector privado responsabilidades ejecutivas que ya habían sido privatizadas antes de ser asumidas por el sector público en el proceso de nacionalización/municipalización iniciado desde finales del siglo XIX.” El segundo emplea el concepto de privatización con una acepción muy general.

Derivado de los trabajos de Druker y Poole, es que el concepto de privatización se comienza a usar de manera habitual a principios de la década de los 1960. Para mediados de los 1980, se emplean definiciones generales del concepto, especialmente impulsadas por un ánimo ideológico. Ya en la década de los 1990 se emplean definiciones mucho más acotadas y refinadas que en las décadas anteriores (Bel, 2006: 28-31). Los cambios en el concepto de privatización en no más de tres décadas da cuenta de la evolución, y su tránsito de una noción general e ideológica hacia su especialización y empleo en ámbitos más allá de la rama económica, sin negar el origen economicista del cual surgió.

Siguiendo la cronología anterior Bel (2006: 28) explica que “en 1961 apareció la primera definición del término privatización en un diccionario de inglés, refiriéndose a ésta como *transformar el estatus de un negocio o un sector desde el control de propiedad pública a la privada*. Si bien esta definición es muy concisa, el significado atribuido al concepto privatización por algunos analistas fue más amplio inicialmente [,] sobre todo [para quienes] tenían una aproximación más ideológica a la privatización. En realidad, más que un tipo de política, para ellos la privatización era un programa político general que perseguía la reducción del papel del Estado en la economía y la sociedad.” Pirie es uno de los autores que mejor ilustran este tipo de aproximación (Bel, 2006: 28).

En las últimas décadas se han multiplicado las referencias al concepto. Pirie (1985 en Bel, 2006: 28-30) “ofrece más de veinte definiciones distintas para la actividad

de privatización, que se pueden organizar en cinco grupos: **a)** la desnacionalización total o parcial de empresas, y ya sea mediante venta, entrega gratuita<sup>4</sup> o liquidación; **b)** privatización de la producción de servicios públicos mediante contratos externos o franquicias; **c)** el abandono de servicios o áreas de actividad; **d)** la desregulación, mediante la supresión de intervenciones públicas que restringen la libertad de mercado, y; **e)** la privatización de la financiación de servicios –pago por usuario- que antes eran suministrados sin carga para el usuario.” A mediados de los 1980 se comenzó a diferenciar entre las políticas de privatización y de liberalización<sup>5</sup>.

Al respecto, una definición que llama la atención para fines del presente trabajo –y que se retomará más adelante-, es la que desarrollan Domberger *et, al.*, (1986: 70 en Bel, 2006: 30) que dice: *la privatización implica la transferencia al sector privado de las actividades desempeñadas antes por la administración.*

Para la década de 1990, según Bishop *et., al.*, (1994:1 en Bel 2006: 31), la concepción más habitual del concepto de privatización se entendía como *la venta de empresas públicas al sector privado y contratación externa de servicios públicos a empresas privadas.* Por su parte Jiménez González (1998: 30) explica que el concepto de privatización se ha definido como todo cambio de actividades o de funciones del Estado al sector privado, especialmente en la transferencia del Estado al sector privado de bienes y servicios; y en palabras de Gomez Acebo & Pombo Abogados (1997: XXXV) “la privatización consiste fundamentalmente en la

---

<sup>4</sup> Fue uno de los métodos de privatización más aplicado en los procesos de transición de las economías del centro y este de Europa desde el sistema de planificación central en la economía de mercado.

<sup>5</sup> Al respecto, Bel (2000 en Bel, 2006: 36-37) y Jiménez González (1998: 32) explican que “el término liberalización no siempre quiere decir lo mismo, y pueden distinguirse dos concepciones diferentes sobre lo que implica, en función de cuál se considere que es el objetivo de la liberalización: **a) Liberalización equivalente a libre mercado.** El objetivo de ésta sería dejar que los mercados funcionen libremente, con la creencia de que la libertad de mercado garantiza, en cualquier circunstancia, el funcionamiento eficiente de la economía. Aquí liberalización es equivalente a *laisser-faire*, y **la privatización, en la medida en que retira el control operativo de la empresa al sector público, supone una aproximación al libre mercado;** **b) Liberalización asociada a mejora de la competencia.** El objetivo de liberalización sería conseguir que exista la competencia en los mercados. El libre mercado es un instrumento útil para conseguir la competencia cuando no existan muchos problemas derivados de fallos en la competencia. Pero el libre mercado no garantiza la competencia cuando se produzcan situaciones de monopolio o de facilidad para que las empresas de una industria puedan llegar a acuerdos restrictivos de la competencia. **Si el objetivo de la liberalización es la competencia, entonces liberalización y privatización son dos dimensiones lógicamente diferentes de la política económica.** Aquí liberalización es equivalente a *laisser-passer*

*transferencia de la propiedad o el control del sector público al sector privado y que debe entenderse también como el fomento de la prestación privada de bienes y servicios públicos, una alternativa que supone una revisión del Estado del bienestar<sup>6</sup> al facilitar un conjunto amplio de servicios públicos sean ofertados por el sector privado.”<sup>7</sup>*

Así la diversificación de las definiciones dadas al concepto de privatización dan cuenta del desarrollo del concepto en sí mismo, situación que rescata Jiménez González (1998: 31-34) cuando menciona que hay tres principales teorías de la privatización para justificarla como eje de política pública, que prometen aspiran a una “buena sociedad”

La primera teoría se basa en el individualismo del *laissez faire y laissez passer* (Jiménez, 1998:32).

Al respecto de lo anterior, Boltvinik (en Jiménez González 1998: 32-33), abunda que “el nuevo modelo económico o modelo neoliberal tiene como elemento central un punto de vista ideológico, que consiste en la redefinición del rol del Estado en la economía. En este sentido el autor señala que el Estado debe cumplir cuatro funciones: **1)** fortalecimiento del sistema de la propiedad privada que constituye la base institucional del modelo; **2)** producir los llamados bienes públicos<sup>8</sup> –aquellos en los que es imposible excluir a alguien de los beneficios, por lo cual no puede cobrarse por ellos, lo que impide su suministro a través del mercado; **3)** financiar,

---

<sup>6</sup> La transición de la política económica del estado benefactor a las políticas neoliberales no se ha dado en abstracto; se ubican en un contexto y tiempo histórico determinado, el cual tiene su auge a finales de los años 1970 y principios de la década de 1980 cuando arribaron al poder gobiernos conservadores –denominados la nueva derecha- en Estados Unidos de América y Gran Bretaña, periodo conocido como neoliberalismo y para el caso de México se ha identificado para principios de 1980 hasta nuestros días (Jiménez González, 1998: 30, 32). El neoliberalismo ha sido la tendencia mundial del llamado “libre mercado” por quienes la sostienen y apoyan, y “neoliberalismo”, “neoconservadurismo”, “neoclasismo” y “monetarismo” por sus detractores (Dussel Peters, 1997, en Jiménez González, 1998:26). Para efectos de este trabajo se emplea el término de *neoliberalismo*.

<sup>7</sup> Éste es el tipo de concepción generalmente empleada en los trabajos teóricos y prácticos posteriores que han tenido un mayor impacto en la literatura. Para América Latina, y especialmente el caso mexicano es interesante revisar el trabajo de Chong y López-de-Silanes (2005).

<sup>8</sup> Para una explicación más detallada de los bienes públicos ver Laffont, (1988) y Stiglitz (2000).

pero no necesariamente proveer directamente servicios a los pobres; 4) privatizar<sup>9</sup>. Esta última función es una recomendación que se deriva de las funciones enunciadas, pues fortalece el sistema de propiedad privada (primera función) y corrige cualquier inversión que se hubiese hecho en el pasado. Con la privatización se estaría buscando entonces la mayor eficiencia y rentabilidad de las empresas, bienes y servicios privatizados.”

La segunda posición teórica sobre la privatización es la devolución del Estado a formas ostensiblemente no políticas ni comerciales de asociaciones humanas, esto es “promete regresar poder a las comunidades, a través de iglesias y otras instituciones que, en gran parte, no son lucrativas” (Jiménez González, 1998: 33). La tercera “considera a la privatización como una estrategia política para desviar las demandas del Estado, reduciendo así la ‘sobrecarga’ del gobierno” (Jiménez González, 1998: 34); ejemplo de este adelgazamiento del gobierno es el que efectuó Margareth Thatcher en Gran Bretaña. Esta teoría es la que se desarrolla de manera amplia en el acápite de la privatización administrativa.

Una vez aclarado a qué se refiere la privatización económica, es preciso saber cómo se efectúa. Bel (2006: 31-34) explica que “puede efectuarse mediante la venta de activos en manos del sector público o mediante la asignación (delegación) al sector privado de la producción de servicios que antes eran producidos directamente por el sector público. **Las fórmulas que pueden emplearse son variadas y tienen características y efectos diferentes<sup>10</sup>:**

1. *Venta de empresas públicas*. El gobierno transfiere a agentes privados la propiedad de una empresa pública, sus activos y también el control de sus estrategias y operación. La privatización puede efectuarse mediante la transferencia de la propiedad por medio de una única operación, tras la cual

---

<sup>9</sup> El autor no especifica lo que se “privatiza”.

<sup>10</sup> Negritas por la presente autora.

el Estado<sup>11</sup> abandona el control de la empresa. También puede realizarse mediante ventas parciales sin abandono inmediato del control por parte del Estado, cuando estas ventas parciales forman parte de una estrategia explícita y anunciada de transferencia total de la empresa al sector privado. La venta de empresas públicas, a su vez, puede realizarse mediante diferentes técnicas, tales como la venta directa mediante oferta pública (OPV), la venta de empresas mediante adjudicación directa y la venta de empresas mediante subasta<sup>12</sup>.

2. *Distribución gratuita de empresas entre la población.* Se denomina también privatización mediante vales (*voucher privatization*) o capitalismo popular<sup>13</sup>. La propiedad de la empresa se reparte en títulos (vales) y es distribuida de forma gratuita entre la población. A partir del reparto de las acciones los nuevos propietarios pueden comerciar con las mismas.
3. *Contrato de servicios.* Con la contratación externa se contratan servicios públicos a empresas externas (privadas o públicas). El contrato acostumbra a especificar con cierto detalle el precio y cuestiones relativas a la cantidad y calidad del servicio. La administración financia el servicio por medio de su presupuesto, y paga directamente a los contratistas con los que ha contratado la producción. Ésta es la fórmula usada con más frecuencia para la privatización de servicios locales.
4. *Acuerdos de concesión (franquicias).* La concesión o franquicia es la autorización a organizaciones privadas para que produzcan un servicio en una determinada área geográfica. **La concesión acostumbra a tener carácter exclusivo, por lo que se le otorga el monopolio de la actividad en el ámbito territorial para el que la concesión es otorgada. Es habitual que la administración concedente regule el nivel y la calidad del servicio, e incluso el precio, pero los usuarios pagan el servicio directamente a la empresa concesionaria que lo produce.** Los servicios

---

<sup>11</sup> En el texto de Bel (2006: 31) *Estado* se entiende como el conjunto de administraciones públicas, y no sólo la central.

<sup>12</sup> Para ver una descripción amplia de estas técnicas remitirse a Bel (2006: 32)

<sup>13</sup> Gomez Acebo & Pombo Abogados (1997: XXXV) explican que “el capitalismo popular es la dimensión más profunda de la privatización, ya que fomenta un capitalismo competitivo y participativo.”



locales son buenos ejemplos de esta fórmula de privatización<sup>14</sup>. El principal problema que plantea ésta es su limitación a servicios que en el receptor se identifica con facilidad, ya que el productor ha de cobrarle directamente. **La única diferencia relevante entre el contrato de servicios locales y la concesión es quién paga:** en el primer caso la administración paga directamente a la empresa contratada; **en el caso de las concesiones el usuario del servicio paga directamente a la empresa concesionaria.** Por lo tanto, podemos denominar contratación externa a ambas fórmulas indistintamente, dada su similitud por lo que se refiere a las características económicas que resultan más relevantes.<sup>15</sup>

5. **La enajenación de activos no necesarios (por ejemplo, inmuebles o terrenos)**<sup>16</sup> como parte de un programa global de venta de propiedades y empresas del sector público, incluyendo las más significativas (Gomez Acebo & Pombo Abogados, 1997: 93).

Estas fórmulas son empleadas en la privatización económica, pero también en la privatización administrativa, y son de especial interés para este estudio las número 4 y 5, pues como se retoma más adelante, las concesiones y las desincorporaciones corresponden respectivamente a cada una de ellas.

### ***1.2 El enfoque de la privatización visto desde la administración***<sup>17</sup>

El concepto de privatización, desde el paradigma del *New Public Management* o nueva administración/gestión pública, ha sido empleada para introducir políticas encaminadas a “la reducción del sector público en el tamaño, recursos e influencia;

---

<sup>14</sup> Un ejemplo que no pertenece a los servicios locales son las autopistas financiadas con peaje directo. Esto es importante ya que las carreteras en México son bienes de uso común, característica que comparten con la zona costera, por lo cual puede estudiarse la privatización de ambas desde un enfoque similar ya que son porciones del territorio nacional que se concesionan a terceros y donde el costo del servicio es cobrado al usuario final. Los estudios de la privatización se han enfocado a las industrias, empresas y servicios locales, sin embargo existe una brecha en los estudios del territorio.

<sup>15</sup> Negritas por la presente autora

<sup>16</sup> En el caso de la zona costera pudieran referirse a los TGM, ya que al ser desincorporados se integran al mercado inmobiliario. El resaltado es por la presente autora.

<sup>17</sup> También puede entenderse como la *privatización de la gestión*.

una descentralización efectiva de las organizaciones públicas; la conformación de jerarquías aplanadas; ruptura del monolitismo y especialización para crear organizaciones muy pequeñas y mejor adaptadas al entorno; desburocratización y competencia para liberar a las organizaciones de los procedimientos, el formalismo y la irresponsabilidad; dismantelar la estructura para una nueva gestión de personal; la clientalización de los servicios mediante la orientación al cliente; la evaluación por resultados como mecanismo de desempeño; más poder a los gerentes para que tomen decisiones con mayores recursos; así como la prioridad de la responsabilidad y la rendición de cuentas” (Sánchez González, 2004: 12-13). En pocas palabras, la **privatización de la administración pública**, que a grandes rasgos consiste en la importación de técnicas gerenciales privadas para el desarrollo de la administración pública (Sánchez González, 2004: 442-443). Ya en la década de 1980 Domberger *et. al.*, (1986, en Bel, 2006: 30) planteaban los inicios del estudio de la privatización de la administración pública.

En su trabajo, Sharaman (2007: 629) menciona que la **privatización abarca todas las medidas y políticas encaminadas a fortalecer el papel del sector privado en la economía**<sup>18</sup>. Por ejemplo en su investigación, el autor señala que la privatización adoptada por el gobierno de Botswana abarca una gama muy amplia de diferentes acciones de política<sup>19</sup>, lo que resulta en la participación del sector privado en las actividades económicas que se han llevado a cabo anteriormente por el sector público (República de Botswana, 2000 en Sharaman, 2007: 633). De acuerdo con el director general de PEEPA<sup>20</sup> "la privatización no es un fin en sí mismo sino una herramienta que sirve para dar forma a la política económica. La privatización es un viaje, no un destino, y debe entenderse en ese contexto".

Koliba *et. al.*, (2011: 15-17) por su parte coloca el énfasis en el uso de los mercados y sus fuerzas para ofrecer bienes y servicios públicos. Bajo este paradigma, las redes

---

<sup>18</sup> Resultado por la presente autora.

<sup>19</sup> Provisión de bienes y servicios públicos, empresas públicas y departamentos gubernamentales u otras dependencias públicas (p. 633)

<sup>20</sup> *Public Enterprise Evaluation and Privatization Agency*, por sus siglas en inglés

de gobierno<sup>21</sup> constituyen las innovaciones que “dan forma a paisajes interjurisdiccionales y representan nuevos tipos de actuación con respecto a cómo el gobierno interactúa con empresas u otros actores con fines de lucro y actores sin fines de lucro en el diseño y la prestación de servicios públicos [así], en muchos casos, estas reformas se orientan hacia la búsqueda de la eficiencia en la producción de servicios. En otros casos, estas reformas son avanzadas como *soluciones de mercado* o acuerdos de colaboración.”

Charls Sabio (en Kolibaha *et. al.*, 2011: 17-18) coincide también en que "la privatización no es una sola política sino que es un concepto paraguas que ha llegado a significar una variedad de políticas. Estos incluyen la transferencia de la propiedad (venta de activos y empresas estatales); restar importancia a la producción de monopolio de los servicios públicos mediante la introducción de la eficiencia en la producción de los servicios públicos (la subcontratación de partes de la actividad pública); producción privada de los servicios que actualmente están a cargo del gobierno". **La privatización también "implica la desregulación, la descentralización política, la reducción del gobierno, la externalización de los servicios públicos y la privatización de los sectores asumidos como ‘monopolios naturales’, incluyendo al gas, la electricidad, los teléfonos entre otros”<sup>22</sup>.**

Nava Negrete (2007: 33) menciona que la “privatización de la administración puede implicar [...] pasar la propiedad de las empresas públicas a los particulares o empresas privadas; pero también transferir [...] actividades o servicios atendidos por organismos públicos para que sean los particulares los que carguen con ellos. [En otras palabras, es] traspasar el poder público, propiedades y servicios a los dominios del poder privado. El cambio lo crea y lo registra el derecho, y el otrora fenómeno de publicización que transformó campos del derecho privado en esferas

---

<sup>21</sup> Esquema mixto de redes interinstitucionales integradas por patrones relativamente estables de los intercambios de acción y de recursos coordinados alineados alrededor de una o más funciones de política. Dentro de las redes de gobierno participan actores organizacionales e institucionales, que pueden provenir del sector público, privado y sin fines de lucro, de escala local hasta internacional. Se relacionan a través de una variedad de acuerdos administrativos verticales y horizontales (Koliba *et. al.*, 2011: 14).

<sup>22</sup> Resaltado por la presente autora.

del derecho público, ahora se sustituyen por el de privatización; vuelve a su antiguo régimen de derecho privado las actividades y servicios que el Estado adquirió, retuvo y monopolizó.”

Para el caso mexicano en general, Sánchez González (2004: 17, 386-388, 442-443) menciona que “a partir de 1982 y en los sucesivos gobiernos se ha continuado una política de privatización de las empresas públicas [y] lo que podría denominarse la privatización de la gestión pública [teniendo todos en común un perfil privatizador]”. El autor denomina a ésta como la *administración pública* neoliberal y la concibe **“como una empresa privada, con los mismos fines, instrumentos y resultados esperados, por lo cual se trata de un nuevo manejo privado en el ámbito gubernamental.”** Siguiendo al autor, lo anterior tiene como resultado que “los programas de modernización administrativa –descentralización, simplificación y la propia modernización- en los gobiernos de 1982 a 2000, generaron resultados parciales y superficiales en la administración pública mexicana. Éstos programas comparten varios puntos en común, como el **pretender adecuar el sistema administrativo a las nuevas tendencias prevaecientes en el mundo, particularmente a la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*)”.**

Tratando ya el tema de la privatización de la zona costera mexicana, Nava Escudero (2011: 165-206) puntualiza que algunos actos administrativos<sup>23</sup>, como las concesiones y desincorporaciones se han empleado con fines privatizadores, y específicamente para la ZOFEMAT y los TGM, figuras jurídicas que son previstas en la normativa mexicana en materia regulatoria de la zona costera. El autor da cuenta de cómo la dispersión y ambigüedad en la legislación mexicana permite que cada vez más porciones del territorio costero sean aprovechadas de forma exclusiva o pasen a manos de particulares.

---

<sup>23</sup> “Como cualquier otro acto del Estado, es acto jurídico y hecho jurídico. [...] Como todo acto jurídico, el acto administrativo implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho. [...] Como hecho jurídico, puede ser un acontecimiento de la naturaleza (incendio forestal, desbordamiento de un río) o un hecho en que intervenga la voluntad de la autoridad administrativa, pero sin que ésta quiera los efectos jurídicos que se produzcan; es la ley la que atribuye a esos hechos ciertos efectos legales”. (Nava Negrete, 2007: 537-539)

Con base en lo anterior asumimos que la privatización en México no se limita a la transferencia de propiedad y activos del Estado a manos de privados, si no que incluye un rango más amplio de acción que tiene que ver con las medidas y políticas encaminadas a fortalecer el papel del sector privado en la economía, la desregulación, la descentralización, la reducción del gobierno o la externalización de los servicios públicos.

En el presente estudio se considera que la definición dada por Sharaman (2007: 629) es la más adecuada para los fines de este trabajo, ya que aquí se explora la privatización desde la perspectiva del fortalecimiento del papel del sector privado en la economía nacional al amparo del paradigma de una nueva gestión pública que potencia el desarrollo de la actividad turística con la aplicación de diversos actos administrativos, como son las concesiones y las desincorporaciones.

### ***1.3 La concesión y la desincorporación. Dos instrumentos que dan cuenta de la privatización administrativa***

Ya sea en la concepción económica o administrativa de la privatización, uno de los instrumentos empleados para que ésta se lleve a cabo es la concesión, título de concesión, acuerdos de concesión, franquicia o concesión administrativa. Las diferencias que supone el instrumento desde cada uno de los enfoques son mínimas. Así, desde la privatización económica se hace énfasis en la prestación estatal de servicios públicos<sup>24</sup>, siendo el concurso público o la licitación las maneras más usuales para que la Administración otorgue la concesión a un privado (Gomez Acebo & Pombo Abogados, 1997: 357). **Es habitual que la administración concedente regule el nivel y la calidad del servicio, e incluso el precio, pero los usuarios pagan el servicio directamente a la empresa concesionaria que lo produce** (Bel (2006: 34). **No obstante, cuando la prestación del servicio se basan en la infraestructura sustancial de titularidad pública (por ejemplo, suministro**

---

<sup>24</sup> Trabajos que abordan esta discusión son los de Batley (2001), Rakodi (2003) y Farazmand (2007)

**de agua) la concesión deberá contemplar fórmulas específicas en relación con el acceso a la infraestructura de base, su mantenimiento y su correcta utilización<sup>25</sup>** (Gomez Acebo & Pombo Abogados, 1997: 357).

Gomez Acebo & Pombo Abogados (1997: 68-70) señalan que existen tres fases a cumplir en las concesiones en general como parte del proceso privatizador: **a)** la preparación del procedimiento (el Estado prepara la privatización acomodando el marco normativo y determina los servicios que se desean privatizar), **b)** el desarrollo de la operación licitadora (puesta en marcha de la técnica de contratación pública que culminará en la adjudicación de la concesión a la entidad privada elegida) y, **c)** el seguimiento y evaluación de los resultados (control público estricto sobre la prestación del servicio).

Desde la perspectiva del paradigma de la nueva administración pública, Sharaman (2007: 630) menciona que “hay muchas formas alternativas y métodos de privatización, tales como la comercialización, mercantilización, subcontratación, contratos de gestión, franquicias, arrendamientos, concesiones, y la flotación del mercado de valores. La elección de las modalidades de privatización depende de los objetivos que deben alcanzarse”. Por ejemplo, el autor plantea que “para algunos tipos de propiedad o actividad (por ejemplo, un bosque, la gestión de la vida silvestre, o un prospecto minero) un acuerdo de **concesión** se puede considerar apropiado, **ya que especifica el uso preciso que se pueda hacer de la propiedad y la naturaleza de los cargos que proceda imponer<sup>26</sup>**”. En el contexto de derecho administrativo mexicano, Nava Negrete (2007: 33), define a las concesiones como el **abandono de actividades o servicios atendidos por organismos públicos para que sean los particulares los encargados de ellos<sup>27</sup>**.

En todo caso, para ambos enfoques teóricos **la concesión acostumbra tener carácter exclusivo para el concesionario, [generando un] monopolio de la**

---

<sup>25</sup> Negritas por la presente autora

<sup>26</sup> Resaltado por la presente autora

<sup>27</sup> Resaltado por la presente autora

**actividad en el ámbito territorial para el que la concesión es otorgada”**<sup>28</sup> (Bel, 2006: 34).

Específicamente para la zona costera mexicana PNUMA-SEMARNAP, 1988 en Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 128) plantean que existen instrumentos de política de comando y control, y entre ellos los de regulación directa, los cuales “corresponden a medidas institucionales dirigidas a influenciar directamente el comportamiento ambiental de los actores económicos, a modo de regular, prohibir o limitar y/o restringir en ciertos periodos o áreas. Los instrumentos de regulación directa no dan lugar a opciones: constituyen un mandato cuyo incumplimiento es motivo de sanciones.” Los autores argumentan que “la principal ventaja de este tipo de instrumentos es que la autoridad define la meta a la cual se quiere llegar y se tiene la certeza de que será alcanzada en un tiempo bien definido [...] La desventaja es que no da alternativas a los particulares de ajustar su conducta hacia otras opciones y no otorga incentivos para cambios más allá de la regulación, por lo que los costos de cumplimiento de los particulares suelen ser muy malos. Dentro de esta categoría de instrumentos se encuentran las leyes, normas, permisos, licencias, **concesiones**<sup>29</sup>, autorizaciones, evaluaciones de impacto ambiental y normas oficiales mexicanas”

Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 139, 141) explican que para el caso específico de los permisos, las licencias, las concesiones y las autorizaciones “el establecimiento de estos instrumentos obedece sin duda al propósito de regular actividades que por su impacto al medio ambiente no pueden ser realizadas ilimitadamente ya que esto derivaría en el deterioro de los recursos naturales. Asimismo, su establecimiento busca evitar, a través de la implementación de derechos de propiedad y ámbitos de actuación, los conflictos que entre los particulares podrían suscitarse si tuvieran la posibilidad de explotar libremente los recursos de uso común: buscan evitar la tragedia de los comunes.”

---

<sup>28</sup> Resaltado por la presente autora

<sup>29</sup> Negritas por la presente autora

Así, desde el punto de vista jurídico, los objetivos de implementación de las concesiones se derivan de la definición del instrumento. Serra Rojas (2001 en Cortina Segovia *et. al.*, 2007: 141), lo señala como **el procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización.** Como puede entenderse de lo anterior, al otorgar una concesión, el Estado busca dotar a los particulares de derechos y atribuciones sin los cuales nunca llegaría a tener, ya sea para la **explotación de algún bien de dominio público de la Federación** o bien para la prestación de algún servicio público. **En el caso de las concesiones ambientales, el fin último será siempre el de permitir al particular la explotación de algún recurso natural<sup>30</sup>.**

Por lo que hace a las autorizaciones, licencias y permisos podemos decir que su objetivo es el levantamiento de un obstáculo o impedimento que la norma legal establece para el ejercicio de un derecho por un particular. El ejercicio de ese derecho se encuentra restringido por el riesgo de afectar el estado de los recursos naturales, y es sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses que la Administración permite el ejercicio de aquel derecho. (Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 141-142).”

Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 142) mencionan que “la regulación base de estos instrumentos los encontramos en el artículo 27 constitucional”, y a su vez enumeran los bienes que se encuentren dentro de la zona costera que son susceptibles a ser regulados mediante concesión, permiso o autorización:

---

<sup>30</sup> Autores como Gentes (2005) y Durand (2014) mencionan que dentro del desarrollo del neoliberalismo se ha creado un discurso que se ha traducido en instrumentos jurídicos y de política pública en materia ambiental y de conservación. Las concesiones, junto con otros más son ejemplos de los instrumentos. Estos autores se cuestionan la creación de estos instrumentos como un medio para conservar la naturaleza, sólo como un insumo para el desarrollo del modelo económico actual.



1. Los que constituyen, de acuerdo con la LGBN<sup>31</sup> y el Art. 27° de la CPEUM, el patrimonio público de la Federación.
2. Los que siendo de propiedad privada, han sido gravados los derechos de propiedad de sus propietarios.
3. Los elementos naturales susceptibles de apropiación, es decir, que sean susceptibles de constituir propiedad privada.

Por su parte, Nava Escudero (2011: 195) identifica a tres actos administrativos como los más importantes en la regulación de la zona costera, y que además los califica como privatizadores: **concesión, desincorporación y convenios de concertación con el sector privado**. El primero da cuenta de una actividad que permite el uso y aprovechamiento (o explotación) de bienes del dominio público de la Federación por privados, mientras la segunda a un acto de enajenación de dichos bienes por actores privados. La tercera se refiere a contratos que la administración pública celebre con particulares en materias específicas de prestación de servicios públicos, como el caso de la recolección de basura en la playa o servicios de vigilancia, sin embargo no los desarrolla en su trabajo<sup>32</sup>.

Cota Valenzuela (2009: 634) define a las **concesiones** empleadas para regular la zona costera como “**el título que otorga la SEMARNAT para el uso, aprovechamiento o explotación de la ZOFEMAT, para el uso exclusivo y por un tiempo limitado preciso (puede ser prorrogable)**” sin que haya transferencia de derechos de propiedad a favor de un particular por parte del Estado<sup>33</sup>, y a la “**desincorporación de TGM [como la autorización de] venta de los terrenos**

---

<sup>31</sup> En sus artículos del 16 al 22 establece las características principales de las concesiones que sobre bienes de dominio público de la Federación se otorguen. De entre las características destaca la de “no otorgar a los concesionarios derechos reales sobre los bienes concesionados sino que simplemente los faculta, sin perjuicio de terceros, para usarlos, aprovecharlos y explotarlos.” (Cortina Segovia *et. al.*, 2007: 143). Para el caso de los permisos, licencias y autorizaciones no hay mención de éstos en la LGBN, y en otras ordenanzas jurídicas se emplean de manera indistinta, sin embargo, tienen características establecidas para las concesiones, por lo cual en estricto sentido un permiso debería ser una concesión (Cortina Segovia *et. al.*, 2007: 143).

<sup>32</sup> Información obtenida en entrevista al Dr. César Nava Escudero (02/06/14).

<sup>33</sup> El artículo 35° del RUAZOFEMAT dice “las concesiones, destinos o permisos no crean derechos reales en favor de sus titulares, únicamente otorgan el derecho de usar, aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, en los términos de la Ley y este Reglamento.

**ganados al mar a favor del particular que los haya solicitado y cumpla con los requisitos previstos en la Ley”<sup>34</sup>**, esto es, que se enajenen los bienes de dominio público. Estas mismas definiciones son las que se consideran para el presente trabajo.

Ahora bien, si aunado a lo anterior, retomamos y adaptamos las tres fases a cumplir en las concesiones como parte del proceso privatizador –preparación del procedimiento, desarrollo de la operación licitadora y seguimiento y evaluación de los resultados- propuestas por Gomez Acebo & Pombo Abogados (1997: 68-70), tenemos que la preparación del procedimiento en las zonas costeras mexicanas se ha dado en varias fases y actos<sup>35</sup>. La primer fase fue en materia de inversión extranjera, ya que con la LIE de 1973 se abrió la inversión extranjera en el área restringida o prohibida<sup>36</sup>, y con ella la creación de los fideicomisos privados celebrados entre un extranjero y un banco mexicano para que el banco sea el que retenga el título de propiedad del comprador o beneficiario y administre el inmueble según las instrucciones del comprador o beneficiario. También se previó en la Ley a los certificados de participación inmobiliaria para que los extranjeros adquiriesen propiedades en esta zona. Para que el fideicomiso sea válido, hay que solicitar a la SRE el permiso de dominio pleno, el cual es otorgado a la institución de crédito, para que adquiera como fiduciaria el dominio de los inmuebles y permita su uso y aprovechamiento por extranjeros<sup>37</sup>. Este permiso consta por escrito, y en el cuerpo de él se observan como partes del fideicomiso, el fideicomitente, el fiduciario y el o los fideicomisarios (titulares y sustitutos). A partir de la LIE de 1993, se considera que una corporación establecida en México es considerada mexicana y por ley aun si los accionistas son de origen extranjero. Una corporación de 100% de capital

---

<sup>34</sup> Resaltado por la presente autora

<sup>35</sup> En el trabajo de Nava Escudero (2011: 187-188) se puede encontrar el cambio que ha habido en la legislación en materia de formaciones rocosas y acantilados, y de los ambientes costeros.

<sup>36</sup> En el artículo 27 constitucional, en su párrafo noveno, fracción I, establece que “en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.”

<sup>37</sup> Según la información generada por la SRE, del año 2000 al 2012 fueron autorizados 48,599 permisos para constituir fideicomisos en zona restringida (Proyecto de Decreto que reforma la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de propiedad para extranjeros, 2013: 13)

extranjero puede adquirir propiedades de índole comercial (hoteles, restaurantes o cualquier otro giro). La inversión extranjera no puede obtener derecho de propiedad sobre la zona costera reservada, pero sí contratos de fideicomisos a cincuenta años, renovables, que le otorgan derechos de administración y beneficios. En 2013<sup>38</sup>: se planteó una tentativa de reforma al artículo 27 constitucional, en su fracción I, párrafo noveno, para que la propiedad en el área restringida sea de acceso pleno para los extranjeros, previo convenio con la SER. Esta propuesta aún no es ratificada por el Senado (Villarreal Corrales, 2009: 192-194 y Proyecto de Decreto que reforma la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de propiedad para extranjeros y Voto Particular de Ricardo Mejía Berdeja, Diputado LXII Legislatura del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano).

Las reformas a las leyes mexicanas que regulan la inversión extranjera, y específicamente las que permiten ésta en el área restringida, son de vital importancia para el presente estudio, ya que son las que han permitido el desarrollo y puesta en marcha de los procesos de privatización administrativa y de la privatización de facto en las costas mexicanas.

Una segunda fase tiene que ver con el cobro de derechos por ZOFEMAT que “en 1984, mediante la firma del anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa, suscrito entre la SHCP y los Gobiernos de los Estados, se materializó uno de los objetivos de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que consiste en hacer participar a las autoridades municipales en la administración de los ingresos federales que de manera expresa acordaran entre los dos niveles de gobierno citados en primer término, siendo en este caso el relativo a los derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de la ZOFEMAT “ A raíz de la firma de este convenio, la Secretaría en turno: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1984-1992), Secretaría de Desarrollo Social (1992-1994), SEMARNAP (1995-2000) y SEMARNAT (2000 a la fecha), la cual tenga a su cargo la

---

<sup>38</sup> Ver el Anexo. 4 para más detalles

administración de estos bienes nacionales, tiene la capacidad de firmar “acuerdos de coordinación para el desarrollo, administración y delimitación de la ZOFEMAT y los TGM, creando para tal efecto los *Comités Municipales de Administración de ZOFEMAT y TGM*, mismos que son integrados por un Consejo Consultivo, órgano colegiado de consulta para la dependencia federal, y un Consejo Ejecutivo Administrativo, presidido por el Presidente Municipal, con facultades para emitir opiniones ante la Secretaría sobre el otorgamiento de concesiones, prórrogas, permisos y autorizaciones para el uso de esta zona” (Larios Contreras, 1996: 7-8)<sup>39</sup>.

Ya en el contexto de la introducción del modelo económico neoliberal en la economía mexicana<sup>40</sup>, en 1991 se publica el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar (RUAZOFEMAT<sup>41</sup>).

El siguiente corte temporal sería en 1992, con la entrada en vigor de la Reforma Agraria, y con ello la sustancial reconfiguración de la propiedad ejidal y comunal adyacente a la costa.

Con base en el RUAZOFEMAT y la reforma agraria se configura la propiedad del territorio costero que hoy en día existe, –y con ello la creación de las concesiones, las desincorporaciones y los permisos transitorio y las constancias de congruencia del uso del suelo que se requieren para la solicitud de éstas de acuerdo al tipo de propiedad adyacente a la ZOFEMAT y TGM, expedidas por el municipio. Éstas a su vez son empleadas por la Unidad de Ecosistemas y Ambientes Costeros de cada Delegación Federal de la SEMARNAT para cotejar que el solicitante de una concesión es dueño de la propiedad adyacente. Para lograr lo anterior se requiere

---

<sup>39</sup> Para el caso concreto del municipio de Solidaridad, este acuerdo de coordinación lo firmó con la SEMARNAP en mayo de 1998 (Publicado en el DOF del jueves 14 de mayo de 1998 y Solicitud de Información Pública al H. Ayuntamiento de Solidaridad, folio 261914.

<sup>40</sup> Ver trabajos de Jiménez González (1998), Cárdenas (2012) y Salazar (2014)

<sup>41</sup> Éste abrogó el Reglamento para la Ocupación y Construcción de Obras en el Mar Territorial, en las Vías Navegables, en las Playas y Zonas Federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 1940 y el Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1982.

una estrecha colaboración entre el gobierno federal y los municipios costeros, especialmente con el catastro y si existe, con la Dirección de Zona Federal Marítimo Terrestre (DZOFEMAT), la cual casi siempre depende de la Tesorería Municipal.

El corte de 1995 corresponde a un año después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y la puesta en marcha de muchas políticas regidas por el modelo económico neoliberal, entre ellas, “la desregulación<sup>42</sup> al turismo con el objeto de incentivar plenamente la inversión en esta área” (Villarreal Corrales, 2009: 176). El corte 2004 es la última reforma a la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) y, en el caso de los terrenos ganados al mar, al solicitar una desincorporación de éstos, se transita de obtener Decretos presidenciales de desincorporación a Acuerdos administrativos de desincorporación. La diferencia entre uno y otro es que los primeros eran firmados por el Presidente de la República, al modificarse la ley, los segundos son firmados por el Secretario de SEMARNAT, so pretexto de simplificar la administración. (Nava Escudero, 2011: 198-199)

Los instrumentos creados para este fin son la LIE 1973 y 1993 en materia de inversión extranjera en el área restringida y los fideicomisos privados y los certificados de participación inmobiliaria derivados de éstas, el RUAZOFEMAT (1991), las modificaciones a la LGBN En materia del cambio de decretos presidenciales de desincorporación a acuerdos administrativos de desincorporación en 2004, las modificaciones al artículo 27 constitucional en materia de venta de parcelas ejidales y comunales en 1992, y la propuesta de modificación para la venta directa a extranjeros en zona prohibida<sup>43</sup> en 2013.

El desarrollo de la operación licitadora en la zona costera no existe como tal, lo que sí existe es la solicitud de concesión en ZOFEMAT y de desincorporación en los

---

<sup>42</sup> El autor menciona que la desregulación es una tendencia del actual derecho administrativo.

<sup>43</sup> Ver el **Cuadro 3** del **Anexo 3** en el apartado “Proyecto de Decreto que reforma la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de propiedad para extranjeros”.

TGM o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas. Los potenciales concesionarios o desincorporadores inician un trámite de manera individual frente a la autoridad federal, que en este caso puede ser UAEC de cada Delegación Federal o la DGZOFEMATAC., Ésta puede o no otorgar (otorgamiento *potestativo*, Nava Escudero, 2011: 196) la concesión o desincorporación<sup>44</sup>; el seguimiento y la evaluación financiera depende del éxito de la recaudación fiscal en materia de concesiones y permisos transitorios hecha por el municipio costero. Finalmente la vigilancia corre por cuenta de Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la cual, entre otras cuestiones, corroborar que los términos de la concesión y las desincorporaciones no se estén violentando. En caso de que sea necesario aplicar alguna sanción puede ser efectuada por la misma PROFEPA o turnarse a la PGR.

#### ***1.4 Algunas explicaciones sobre la privatización de facto***

Como ya adelantamos, existen procesos de privatización que no han sido incorporados en la perspectiva de los estudios económicos y administrativos, y que corresponden a la esfera de las prácticas cotidianas entre actores que no son necesariamente económicos o gubernamentales. Es por ello que los enfoques como el antropológico, sociológico y de los estudios urbanos que lo han abordado desde el estudio de los espacios públicos. Así, el concepto de privatización de facto tiene su origen a raíz de la discusión sobre el espacio público y de la confrontación existente entre espacio público vs espacio privado.

---

<sup>44</sup> Para el caso de todos los trámites que realiza la DGZOFEMATAC o las UEAC de las Delegaciones Federales de la SEMARNAT el usuario integra la documentación que se pide en el **formato único**, ayudados de los anexos específicos a cada trámite. Dependiendo el trámite se solicitarán diversos documentos. Por ejemplo, en el caso de las **concesiones** si se es persona física se requiere el acta de nacimiento, o si es persona moral, el acta constitutiva en la cual se otorgue poder al representante legal. Cualquiera que sea el caso, se requiere de copia certificada. Además se requiere del plano topográfico del lugar apegado a la delimitación oficial de la DGZOFEMATAD; cuatro fotografías a color; congruencia de uso de suelo; si existen obras se deben hacer constar en el formato único, en caso de ser de construcción propia se deben mostrar todas las autorizaciones apegadas a ésta como son la MIA y los resolutivos de PROFEPA, si no fueron propias se deben declarar; en caso de querer construir alguna obra se requiere ingresar la MIA y la descripción detallada de la obra: planos, cronograma de aplicación de recursos, presupuesto total de la obra; especificar actividad comercial a realizar, así como tipo y número de mobiliario; realizar el pago de derechos. Para mayor detalle sobre el formato único y los anexos a éste visitar la página web <http://tramites.semarnat.gob.mx/index.php/tramites-y-requisitos>, 10/05/2015

Según Ana Portal (2007: 7) “el interés por el espacio público en los estudios sobre lo urbano ha ocupado una parte fundamental en las investigaciones de las ciencias sociales, convirtiéndose en una suerte de noción paradigmática [...] el adjetivo de lo *público* ha generado un uso poco delimitado del concepto [ya que] su sentido se ha modificado en el tiempo.” Sabatier, (2002: 40, en Ana Portal, 2007: 7) hace hincapié en el hecho de que la sociedad grecorromana identificó a lo *público* como la organización política estatal y la expresión de ese poder político y a lo *privado* como todo lo concerniente al universo de los sujetos. Al consolidarse los sistemas jurídicos e institucionales de los estados modernos, se colocó esta diferenciación en la base de la legitimidad de la relación entre el gobierno y los ciudadanos.

Sabatier, (2002: 40, en Ana Portal, 2007: 8) menciona que a mediados del siglo XIX lo público se concretó en el territorio, y, “a partir de la intermediación del derecho, se buscó suscitar un *uso para todos*, teniendo como garante al Estado. A partir de ese momento la concreción de uso ya no dependió del derecho sino de las prácticas sociales” y se transitó del espacio público territorial al ideal del espacio público, y de ahí a su concreción o no a los espacios urbanos derivado de las prácticas sociales. Ana Portal, (2007: 8) explica que este proceso se dio en “un tipo específico de Estado-nación, anclado al capitalismo y su consolidación, y que buscaba reforzar la defensa de lo privado. De ahí que se estableciera “una relación específica y estructural entre lo público y lo privado que tiene que ver con los ámbitos que corresponden a cada esfera. [Actualmente] **la globalización ha generado nuevas expresiones de lo político en el territorio, con una tendencia a privilegiar lo privado sobre lo público**<sup>45</sup>.”

Licon Valencia (2007: 15) explica que “los espacios públicos permiten la diversidad cultural y son escenarios de prácticas heterogéneas como trabajo, diversión, romance, reunión, protesta, ritual, vagancia, descanso, prostitución y las más disímiles prácticas urbanas”. Se sugiere usar el término de *actor urbano* en

---

<sup>45</sup> Resaltado por la presente autora

lugar de *ciudadano* o *transeúnte* para referirse a los usuarios de los espacios públicos. Ésta se sostiene del vínculo con el espacio que modifica al *actor urbano* según la escala social, su biografía y preferencias individuales, según el capital cultural que haya adquirido y movilizado en determinada práctica social. Se afirma que los espacios públicos no se construyen en identidades, sino en visibilidades e interacciones.

Sorkin (1992 en Ana Portal, 2007: 8) considera que las características que originalmente definieron al espacio público, como son “la inclusión, y libre acceso, la coexistencia de funciones diversas, la aceptación de lo extraño y lo nuevo en un marco de reglas conocidas para todos, tienden a desaparecer o se vuelven menos claras.” En este tenor Rojas Alcayaga (2007: 21-22) menciona que “históricamente *lo público* y *lo privado* ha estado asociado a la intersección de dos ejes conceptuales que podrían sintetizarse en propietario/acceso. Por un lado el propietario es el Estado y por otro, un particular. En el primer caso se piensa en un acceso democrático y en el segundo, en un acceso selectivo. **Esta descripción es válida no sólo para el fenómeno urbano, sino en cualquier ámbito donde se pueda insertar esta nomenclatura**<sup>46</sup>”

En este sentido Vergara Figueroa (2001: 13) explica que los lugares definen fronteras y con ello demarcan al espacio urbano, constituyéndose en “significantes de una condición social, así como producir los signos que dicha estructuración sociocultural requiere [...] A nivel más interno, los lugares definen sus accesos (conceptuales e itinerantes), delimitan sus vecindades diferenciadoras. Generalmente son muros, bardas, categorías y estereotipos los que se encargan de establecer su territorio significativo característico.”

Ana Portal, (2007: 9) enumera los tipos de espacios públicos, reconociendo a los **espacios públicos tradicionales**, como son la plaza, los centros históricos y las calles, pero también identifica **espacios privados de uso público**, como son los

---

<sup>46</sup> Negritas por la presente autora



centros comerciales y los **espacios públicos de uso privado**, como las calles cerradas, los parques enrejados, espacios patrimoniales utilizados como salones de fiesta, entre otros.

En esta tesitura, es importante que se analicen los espacios públicos desde las experiencias locales, contextualizados en el tiempo históricos, donde éste aparece inmerso en conflictos y relaciones de poder, por lo cual, los espacios públicos no son neutrales. “Es un escenario de conflicto y negociaciones sociales a [diferentes escalas] que lo redefinen continuamente, y que si bien el Estado es el garante para su uso, los grupos sociales concretos establecen estrategias específicas para su uso, organización y significación, desplegando y recreando los referentes identitarios necesarios para su reproducción (Ana Portal, 2007: 9).”

En este contexto podríamos decir que para el territorio costero autores como Iturriaga (2004) y Córdoba y Ordoñez *et. al.*, (2003), entre otros, se refieren a la privatización de la zona costera y aluden a su carácter público, especialmente a lo referente al acceso, tránsito y disfrute de la playa y/o zona costera. Esta se considera como un espacio público definido jurídicamente. El artículo 5° del RUAZOFEMAT, enuncia que “las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, son bienes de dominio público de la Federación, inalienables e imprescriptibles y mientras no varíe su situación jurídica, no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional”. Lo expuesto significa que la ZOFEMAT, TGM y Playa Marítima son bienes de dominio público y de uso común de propiedad federal, por lo cual son públicas y se debe garantizar el libre acceso y tránsito en estas porciones del territorio nacional<sup>47</sup>, situación que puede variar

---

<sup>47</sup> Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 485-488) mencionan que “entre los bienes de uso común que mayor interés económico, social y ambiental tienen las zonas costeras, se encuentran las playas marítimas y la ZOFEMAT [sin embargo] el concepto jurídico de playa no sólo comprende las superficies arenosas que comúnmente se asocian a una playa turística, es decir, una zona arenosa, limosa o pedregosa a la orilla del océano o de una laguna costera o estero, sino que en ella hay una superficie que cubre el mar por efecto de las mareas, a través del año, y que en lugares como el Golfo de México o Mar de Cortés, es fácil de observar, ya que en la noche el mar se retira y en la mañana vuelve a invadir esta zona. [El] punto límite de inundación se conoce como pleamar. Esta superficie, en términos legales se denomina playa marítima y tiene una anchura

cuando, en el caso de los TGM, sean desincorporados. Autores como Córdoba y Ordóñez *et. al.*, (2003: 129), Iturriaga (2004: 1034 y 1040) entre otros, hacen alusión a la condición de *playa pública*, por tal motivo, la privatización de facto se refiere al impedimento que en la práctica puede darse a ese espacio público de playa. Arroyo Arcos (2013: 175) refiere a la privatización del uso público de la zona costera.. En el **Cuadro 2**, ubicado en el **Anexo 3**, los autores Arroyo Arcos (2013), Márquez Gómez (2009), Bringas Rábago (1999), Iturriaga (2004), y Córdoba y Ordóñez *et. al.*, (2003), explican, *grosso modo*, que la privatización de las playas en México, derivan de prácticas sociales como la exclusión, la obstrucción al libre tránsito y los *looks* no adecuados de turistas nacionales y población local en los enclaves turísticos del país, especialmente en los CIP o corredores turísticos como son la *Riviera Maya* o el COCOTEN. En el caso particular de Márquez Gómez (2009) pone en evidencia el empleo del FONATUR, como un instrumento para la privatización de las playas, a través de la compra de grandes extensiones de terrenos colindantes a la ZOFEMAT, para su posterior venta para construcción de marinas, CIP, hoteles, restaurantes, entre otros.

Raymundo León (2014), Sergio Caballero (2014), Hercilia Castro (2014) y Lydia Cacho (2015) ponen en evidencia, a través de las notas periodísticas, más aspectos de la privatización, como son el descontento social manifiesto, el despojo o malbaratamiento de las tierras colindantes a las playas, e irregularidades en los trámites de concesión de ciertas porciones del territorio costero.

Otra mención que se ha hecho sobre la privatización asociado a la zona costera mexicana, se dio a partir del *Proyecto de Decreto por el cual se reforma la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de propiedad para extranjeros*. Una organización de la sociedad civil inició una petición en contra del ya mencionado Proyecto de Decreto para reformar el artículo 27 constitucional, ya que califican de privatizadora a la

---

variable determinada únicamente por las mareas; existen casos como los estados del Mar de Cortés, donde la playa puede tener hasta varios kilómetros de extensión (marisma) [...] **La ZOFEMAT siempre mide 20 m, [y es ella] la que comprende la zona de arena que comúnmente se asocia al concepto turístico de playa.**”

tentativa de reforma, y lo ha hecho a través de las redes sociales, a partir de abril de 2013. Si bien en el Proyecto de Decreto no se menciona el término privatización, si lo hace la petición en contra de éste. Este proyecto de decreto para reformar el artículo 27 constitucional muestra visos de una privatización administrativa y de facto. En el caso de la primera se evidencia por permitir la venta a extranjeros de terrenos adyacentes a la playa en lo que se consideró la zona restringida lo cual estaría produciendo un cambio en la legislación y administración pública que favoreciese la inversión extranjera en territorio nacional. La privatización de facto sería una consecuencia de la privatización administrativa.

### ***1.5 Segregación, exclusión y apropiación***

Estos Conceptos que no fueron prioridad inicial de este análisis, pero que se incorporaron debido a la referencia de los mismos en la literatura consultada sobre privatización de las playas y su mención por los entrevistados fueron segregación (funcional, espacial, social y socio funcional), exclusión y apropiación.

Dichos conceptos, si bien no son el objetivo último de la presente investigación, se han considerado importantes por cinco motivos. Primero, al hacer la lectura de los textos se pudo notar que, lo que algunos autores consideraban como privatización, otros lo consideran como una forma de segregación (espacial, funcional, social, socio funcional), exclusión o apropiación. Esto es notorio en lo referente al acceso a las playas y las avenidas costeras. Segundo, existen un número considerables de trabajos que se enfocan al estudio de la segregación en poblaciones turístico-costeras para el caso mexicano (ver los trabajos Pérez 2010 y Castillo *et., al.*, 2011 en Arroyo Arcos, 2013: 46, los cuales, la propia autora distingue en su texto.) También se puede remitir al escrito de López López *et., al.*, (2006), Bringas Rábago (1999) , así como literatura para otros países, como son Costa Rica, Brasil y el Caribe. Cuando López López *et., al.*, (2006), se refieren a la segregación física y social, Maziviero *et., al.*, (2013) o Picón Cruz *et., al.*, (2008) explican el mismo fenómeno con el concepto de exclusión. Janoschka (2011) es el único que diferencia ambos

términos, aunque no los define de manera puntual. Tercero, la playa, de nuevo, es el espacio en conflicto y sólo Picón Cruz *et. al.*, (2008. 153) mencionan zona costera. Cuarto, los procesos a los que se refieren están íntimamente relacionados con el tipo de desarrollo urbano, precio de la tierra, infraestructura y servicios con los que cuentan las poblaciones locales en contraste con la zona turística, por lo cual no se limitan al estudio de la playa y van más allá de ella, pues ésta es considerada un factor explicativo que propicia las desigualdades en el espacio y de la población a través de un proceso histórico propio de la construcción de una ciudad. Finalmente, y a raíz de las consideraciones anteriores, la playa es considerada como un espacio público, según la definición brindada por Licona Valencia (2007: 15), lo que adiciona otra categoría conceptual y corpus analítico al estudio de las playas y la zona costera<sup>48</sup>.

Derivado del marco conceptual que proveen los espacios públicos, y de la discusión sobre espacios público *vs* espacio privado, la dimensión del estudio de la privatización de facto de la zona costera encuentra una arista importante que nos permite generar ciertas preguntas que han sido estudiada para otros espacios, como los zócalos de la ciudades, pero poco para la costa, por ejemplo: ¿quiénes se apropian de la playa y cómo lo hacen?, ¿de qué formas se excluyen los actores de la playa entre sí?, ¿bajo qué circunstancias se excluyen a los diversos actores de la playa?

En este capítulo se han presentado las acepciones que existen para definir el concepto de privatización. Para el caso de estudio aquí desarrollado, propone que existe un proceso de privatización de la zona costera puede corresponder a dos situaciones: la primera se refiere a la adopción de técnicas gerenciales en la administración pública de la zona costera, que emplean a los actos jurídicos de las concesiones y las desincorporaciones para gestionar el territorio costero. En ningún momento se considera a la privatización de la zona costera o de las playas desde el

---

<sup>48</sup> En el **Anexo 3** se presenta el **Cuadro 4** que da cuenta del análisis hecho por diversos autores sobre estos conceptos.

enfoque económico de traspaso de la propiedad pública a privada, aun cuando las desincorporaciones podrían parecer el ejemplo de este supuesto. Las desincorporaciones forman parte del *corpus* de actos jurídicos que el paradigma de la nueva administración pública ha creado y puesto en marcha. La segunda situación se refiere a las prácticas cotidianas que impiden el acceso, tránsito y disfrute de las playas, como espacios públicos. Estas dos formas que adopta la privatización son las que se analizan y discuten a lo largo del escrito.

## Capítulo 2. Zona Costera

El presente capítulo aborda el concepto de zona costera. Se hace un recuento breve de las muchas definiciones que existen de éste, y a partir de la exposición y del tipo de fenómeno que se analiza en el trabajo, se decide desarrollar y adoptar el concepto desde el enfoque jurídico para el caso mexicano.

### 2.1 Definición de zona costera<sup>49</sup>

Moreno-Casasola (2005: 53) Explica que "a lo largo de todos los continentes, desde las zonas polares, pasando por áreas desérticas, y las áreas de las selvas altas y lluviosas, existen costas. Y aunque no ocupan grandes superficies, esta delgada franja alberga al conjunto de ecosistemas más ampliamente distribuido en el mundo. Las costas constituyen paisajes sumamente diversos, resultantes de la enorme heterogeneidad geomorfológica, climática, ecológica y socioeconómica. Comprenden zonas de playas y dunas, lagunas costeras, marismas, manglares y acantilados, ciudades y puertos."

Por su parte, Nava Escudero (2011: 167) explica que "la expresión *zona costera* se refiere de manera conjunta a un espacio de tierra (lo terrestre), a un espacio de mar (lo marino) y a la constante interacción que existe entre ellos. A esta definición se agregan, aunque por tradición no se haya hecho, tanto el espacio situado por encima de las porciones terrestre y marina (es decir, el aire, aquello que forma la atmósfera), como el espacio situado por debajo de éstas.<sup>50</sup>"

A lo anterior, Moreno-Casasola (2005: 53-54) abunda y particulariza los posibles tipos de definiciones de zona costera que se pueden encontrar en la literatura "en función de la visión de quien las originó o de las necesidades de aplicación. Algunas se basan en **límites físicos** (influencia de la marea, o área de interacción entre la tierra y el mar), otras en **aspectos políticos** (zonificación administrativa y

---

<sup>49</sup> Para poder encontrar las definiciones amplias de las figuras jurídicas empleadas para definir la zona costera en su porción terrestre desde una perspectiva jurídica en este trabajo, remitirse al **Anexo 2**.

<sup>50</sup> Para una explicación más detallada al respecto ver Nava Escudero (2011: 167-169)

demográfica, como los municipios), en otras el **límite de la zona costera tierra adentro corresponde al parteaguas de la cuenca (funcional) o del mar territorial (jurídica)** o bien se da en función de **límites de manejo o planificación**". La autora añade que ésta es una "región altamente productiva por lo que numerosas culturas se han desarrollado con base en la riqueza de sus ecosistemas [y que] hoy en día sigue siendo una zona de gran importancia económica por la riqueza de sus recursos pesqueros, energéticos, **potenciales turístico**, industrial y urbano. Sin embargo, aun cuando esta descripción abarca mucho, no es suficiente para definir claramente sus límites<sup>51</sup>.

Kay *et. al.*, (1999 en Pérez-Cayeiro, 2013: 60) concluyen que la "extensión de la zona costera variará según la naturaleza del tema o problema que se pretenda abordar. Así a lo largo de los años se desarrollaron distintas tipologías de criterios para establecer sus límites", tales como los límites marcados con distancias fijas, los límites determinados con distancias variables, los límites acordes con los usos y los límites mixtos. Por su parte, Vallegas (1999 en Pérez-Cayeiro, 2013: 60-61) precisa otros cuatro tipos de criterios que son los arbitrarios, físicos, económicos y jurídico-administrativos.

En concordancia con lo anterior, la afirmación de Visser (2004: 13) acerca de que "el mar, y más particularmente las zonas costeras, se han convertido en asuntos de interés público", toma una gran relevancia, dado que, es un espacio geográfico vasto y heterogéneo en todo el planeta; por este motivo "es indispensable contar con una definición de zona costera que permita delimitarla y regionalizarla. Esta definición debe ser comprendida cabalmente, de manera que se puedan hacer operativas todas las recomendaciones de política para el manejo y conservación de esta zona al igual que definir la jurisdicción y el ámbito de aplicación de las leyes, reglamentos y otros instrumentos" (SEMARNAP, 2000 en Moreno-Casasola, 2005: 54).

---

<sup>51</sup> Resaltado por la presente autora.

Para el **caso mexicano**, igualmente se pueden encontrar gran variedad de definiciones de zona costera.

Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 500-501) señalan que “en la práctica, esta zona puede incluir una franja angosta alrededor de la interface tierra-mar, sobre el orden de unos cientos de metros a unos pocos kilómetros o como una extensión desde las zonas costera inundables hasta el límite de la jurisdicción nacional de aguas oceánicas, variando según las características sectoriales y los factores geográficos que sean más relevantes para cada segmento de costa.”

Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 15, 25) proponen definir a la zona costera desde la perspectiva del **espacio geográfico**, y la definen como **la interacción entre la tierra y el mar**<sup>52</sup>. Otra definición que emplean estos autores es la que se puede denominar **política-administrativa**, en la cual “México tiene frontera con el Océano Pacífico de su lado oeste mientras que por el este colinda con el Golfo de México y con el Mar Caribe, de manera que 17 de sus 31 estados limitan con el mar y 107 municipios<sup>53</sup> cuentan con frente de playa [...] El mar territorial de nuestro país es una franja de doce millas náuticas, medidas a partir de la línea de costa, y su zona económica exclusiva tiene una amplitud de 200 millas náuticas, abarcando una superficie de 3, 149, 940 Km<sup>2</sup>, incluyendo cerca de 358 Km<sup>2</sup> de plataforma continental, 1.5 millones de Km<sup>2</sup> de lagunas litorales y su territorio insular está conformado por 371 islas, arrecifes y cayos.”

---

<sup>52</sup> En Pérez-Cayeiro (2013: 56-58) se puede encontrar un amplio listado de definiciones de zona costera y sus equivalentes a ésta desde el ámbito geográfico. Resaltado por la presente autora.

<sup>53</sup> En la LFD, miscelánea fiscal 2014, el Art. 232-D muestra el listado de los municipios costeros susceptibles de cobrar derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT; en él se enumeran 165 municipios, todos con frente costero. En la Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas (PANDSOC), (SEMARNAT, 2006: 17 citada en Azuz-Adeath *et. al.*, 2009: 80), la definición de la porción continental en la zona costera incluye 150 municipios con apertura al mar (influencia marina alta) y 113 adyacentes a éstos con influencia marina alta-media, dando un total de 263 municipios costeros. En este mismo estudio se identificaron y analizaron 156 municipios con apertura directa al mar y 109 adyacentes, considerados con influencia marina alta-media, dando un total de 256 municipios para la zona costera mexicana. La diferencia entre uno y otro estudio estriba en la creación de nuevos municipios y la pérdida de acceso al mar de algunos otros por el cambio en sus límites.



Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 32) prosiguen con su explicación afirmando que de acuerdo con la **definición biológica de costa** 11 figuras jurídicas de la legislación mexicana, podrían ser integrantes de la misma. Para el presente trabajo las Playas Marítimas (Art. 7°, fracción IV, LGBN), la Zona Federal Marítimo Terrestre (Art. 119°, LGBN y Art. 4°, RUAZOFEMAT) y los Terrenos Ganados natural o artificialmente al Mar (Art. 125°, LGBN) son las figuras más significativas y su importancia se discute posteriormente<sup>54</sup>.

Nava Escudero (2011: 168-169) identifica cuatro variables presentes en la delimitación conceptual de zona costera desde una **perspectiva legal o jurídica**:

1. “La expresión zonas costeras y los vocablos costa o costero, aparecen de manera esporádica y aislada en nuestra legislación.
2. No obstante su breve mención en diferentes leyes, no existe una definición que permita identificar sus componentes espaciales.
3. El *espacio terrestre* de la zona costera no sólo se refiere a *tierra firme* sino a *porciones acuáticas* que no son, sin embargo, consideradas jurídicamente como espacios marinos. Este espacio terrestre se identifica con cinco figuras jurídicas: playas marítimas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar, ambientes costeros y formaciones rocosas y acantilados.
4. El *espacio marino* de la zona costera se identifica con la expresión zonas marinas, las cuales se conforman por: mar territorial, aguas marinas interiores, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental e insular y cualquier otra permitida por el derecho internacional.

Nava Escudero (2011: 170) explica que en el caso de los ambientes costeros y las formaciones rocosas, son figuras jurídicas que en ninguna otra definición se prevén. En ambos conceptos “se encuentran escasamente regulados y se mencionan en reglamentos y no en leyes, lo que se traduce en que sean inconstitucionales; y sin

---

<sup>54</sup> El resaltado es por la presente autora, así como las referencias a las normativas después de cada figura jurídica.

embargo, se mencionan como dos categorías conceptuales por su trascendencia para la regulación de las zonas costeras.

Por su parte, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA, 1988), en su artículo 11°, fracción 3, inciso g) y 28°, fracción IX, emplea el concepto de “ecosistema costero”<sup>55</sup>. Explícitamente no lo define, y tampoco lo hace en su reglamento en materia de impacto ambiental, en donde también es empleado, sin embargo en los “Lineamientos que establecen criterios técnicos de aplicación de la LGEEPA (1988) y su reglamento en materia de impacto ambiental” se considera, dentro de la terminología a “ecosistema costero” (p. 2). Estos lineamientos sirven como guías de interpretación de la normativa en cuestión.

De estas consideraciones se desprende que en México, desde un punto de vista estrictamente jurídico, se distingue una zona marina de una costera y por ello es jurídicamente correcto asociar en la actualidad el concepto de zona costera a un espacio terrestre que comprende tanto una porción de tierra firme como una porción acuática no marina, ambas cercanas al mar.

Bajo esta misma perspectiva jurídica-legal, Vázquez García (2004: 1009) y Saavedra Vázquez (2005: 637) mencionan que el contenido de los artículos 27 (párrafo 4° y 5°), 42 (fracción V), 48, 73, 2 y 4 constitucionales, son los que marcan la regulación de los ambientes marino y costero. Estos autores junto con Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 485-486) e Iturriaga (2004: 1039) consideran a las figuras jurídicas de las playas marítimas, a la ZOFEMAT, a los TGM o cualquier otro

---

<sup>55</sup> Existe una iniciativa del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentada el 22 de febrero de 2013 y que tiene por objeto fortalecer la protección a los ecosistemas costeros otorgando certeza jurídica en su definición. Con esta propuesta se modificaría el Art. 3° en sus fracciones VIII y XXXVIII Bis. “El 14 de octubre de 2014 se discutió en el pleno de la Cámara de Diputados el dictamen con proyecto de Decreto correspondiente, mismo que ya había sido analizado y aprobado en la Cámara de Senadores y, cómo resultado de esa sesión se aprobó la propuesta con 401 votos y fue devuelta al Senado para los efectos del apartado E del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es para que el Senado lo turne al Ejecutivo para su decreto” (Nueva definición de zona costera en LGEEPA, 20/10/14, Asociación Mexicana de Impacto Ambiental (AMIA). Hasta el momento no se ha hecho el Decreto por el Ejecutivo de esta reforma a la LGEEPA (1988), por lo cual siguen siendo vigente lo expuesto en los “Lineamientos que establecen criterios técnicos de aplicación de la LGEEPA y su reglamento en materia de impacto ambiental”.

depósito que se forme con aguas marítimas (Art. 1º, RUAZOFEMAT) como las figuras jurídicas constituyentes de una definición jurídica de zona costera.

Saavedra Vázquez (2005: 639) menciona que de conformidad con el RUAZOFEMAT “la zona costero-marina del país, ha sido definida legalmente para su administración y manejo en la parte continental como la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) (DOF., 8 enero 1986; DOF., 8 enero 1982) y en la parte marina como Mar Territorial (MT) y la Zona Económica Exclusiva (ZEE). La aplicación de estos límites administrativos (ZOFEMAT, MT y ZEE) para fines de manejo, tienen el inconveniente de no reflejar la extensión y límites naturales de la zona costero-marina. En el caso de la ZOFEMAT, la zona costera puede extenderse más allá de los límites fijados por esta y en la zona marina a una distancia menor de los límites establecidos por el MT y la ZEE. Por lo anterior es necesario ajustar los límites administrativos actuales o proponer otros acorde con la estructura y dinámica de la zona costera, como pueden ser las fronteras naturales en el continente y el mar, donde los procesos continentales y marinos respectivamente, tienen influencia espacial y temporal (DOF., 4 enero 1994).”

Quijano Poumián *et., al.*, (2005: 500-501) y Cortina Segovia *et., al.*, (2007: 9, 32) aclaran que “no existe una definición homogénea y completa de lo que se entiende por zona costera, teniendo como único marco de referencia la **definición de ZOFEMAT, que tiene un enfoque meramente territorial y no considera las interacciones entre comunidad, recursos y actividad productiva**<sup>56</sup> [...] y, por lo tanto, su manejo y los programas aplicables tienen distintos alcances de acuerdo con el sector que los promueve y/o de acuerdo con los problemas específicos que se pretendan solucionar.” Esto es, que la ZOFEMAT, más que una definición de zona costera, se torna en una indefinición de la misma.

Aún con lo anterior, “la ZOFEMAT es legalmente inalienable y por ello siempre mantiene su condición de bien de dominio público y de uso común (además de ser

---

<sup>56</sup> Resaltado por la presente investigadora.

inembargable e imprescriptible). En cambio, los terrenos ganados al mar [u] otros cuerpos de agua de origen marino<sup>57</sup> sí pueden ser desincorporados del patrimonio federal, es decir vendidos. Esta diferencia es importante porque una de las principales formas de afectación de los ambientes costeros es como consecuencia de rellenos. Ocasionalmente se trata de una disposición de desechos sólidos o cascajo<sup>58</sup>, pero por lo general se trata de rellenos expofeso para ampliar las superficies utilizables económicamente” (Iturriaga, 2004: 1039).

En resumen, para el presente trabajo empleamos a la ZOFEMAT y los TGM como definición jurídica de zona costera. Éstas se han elegido porque son aquellas que son susceptibles de privatizarse administrativamente mediante el empleo de una concesión o desincorporación. A demás de los motivos anteriores, en la siguiente sección se explica el carácter de bien de dominio público y de uso común que tienen las costas en México, elemento adicional para elegir estas figuras jurídicas y no otras. Para analizar la privatización de facto se ha recurrido al concepto de playa como espacio público.

## ***2.2 La zona costera: Bienes de Dominio Público y Bienes de Uso Común***

Quijano Poumián *et., al.*, (2005: 483-484) enuncian que la “**propiedad originaria del Estado** deriva del ejercicio mismo de su soberanía o potestad de autodeterminación y autorregulación, definiendo el papel del Estado frente a los particulares en lo respectivo a los derechos de tenencia de tierra, entre otros aspectos”. A partir de esa potestad o soberanía es que el Estado ejerce su dominio directo sobre su propiedad territorial, a través de un derecho exclusivo para establecer tanto el régimen jurídico de derecho público (conjunto de normas relativas a la constitución, organización, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos estatales y las relaciones de éstos con los particulares) como la forma de su utilización y explotación.

---

<sup>57</sup> Este es el único texto encontrado que menciona que las desincorporaciones se pueden llevar a cabo en *otros cuerpos de agua de origen marino*, sin embargo, para este trabajo, sólo se han considerado los TGM.

<sup>58</sup> Para una explicación detallada de este tipo de relleno consultar Urrea Mariño (2012).

Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 32) añade que en “el artículo 27 constitucional [se] establece la propiedad originaria de la Federación [como] las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional; de forma más específica, la LGBN (2004) establece bienes que constituyen el **patrimonio de la Nación**<sup>59</sup>”. Este se conforma, según la LGBN (Art. 1º, 2º y 3º, 2004) en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, que según Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 482) se definen de la siguiente forma:

- Bienes de dominio público: son aquellos que por su naturaleza jurídica no son susceptibles de ser propiedad privada y/o que están afectando al uso de todos o a un servicio público. Es decir, cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines. En este sentido, **el Estado mexicano tiene una personalidad jurídica colectiva de derecho público**, capaz de ejercer derechos, uno de los cuales es el de su soberanía sobre el territorio<sup>60</sup>, que se conforma básicamente por la superficie terrestre y lo que se encuentra en ella, como la plataforma continental, el mar territorial, el mar patrimonial y el espacio aéreo.<sup>61</sup>
- Bienes de dominio privado: son aquellos bienes del Estado que pueden eventualmente ser susceptibles de ser propiedad privada, y que no necesariamente están afectados al uso de todos o a un servicio público.

Según Serra Rojas *et. al.*, (2001: 261 en Cortina Segovia *et. al.*, 2007: 33) y Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 483-484), algunas de las **características de los bienes de dominio público**<sup>62</sup> son:

---

<sup>59</sup> El cual se concibe como el conjunto de elementos materiales e inmateriales, tanto del dominio público como del dominio privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta, y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos.

<sup>60</sup> Facultades de decisión sobre su territorio

<sup>61</sup> El resaltado es por la presente autora.

<sup>62</sup> El resaltado es por la presente autora.

1. Pertenece a personas públicas (Federación, Estados, Municipios y en algunos casos, los organismos públicos descentralizados), conformando el patrimonio nacional;
2. Su régimen es estrictamente de derecho público, por lo que los regula es de orden público y de interés social;
3. Implica características de inalienabilidad (no pueden ser objeto de propiedad privada, ni tampoco están en el comercio, inembargabilidad (no pueden ser gravados) y de imprescriptibilidad (no pueden ser sujetos de apropiación por la ocupación pacífica y permanente) y, en consecuencia, no pueden ser poseídos permanentemente y a título de dueños por particulares por lo cual su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general;
4. No están sujetos acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o a alguna otra por terceros.

Quijano Poumián *et., al.*, (2005: 482) explican que “**en México, las costas representan un área donde la posesión de los bienes de uso común o dominio público<sup>63</sup> están marcados por la prevalencia de la Nación o Estado por encima de la propiedad privada, cuando menos en el ámbito constitucional**” Ahora bien, si se considera que la zona costera mexicana es una colección de bienes de dominio público y a la vez de uso común, Monzón Bruguera (2009: 609) explica, que “en materia de Derecho sobre Bienes, resulta particularmente importante el tema de la clasificación de la zona costera como bien y también los derechos reales que sobre ella se atribuyen [...] La zona costera es un bien público o privado en cuanto a su titularidad que reviste un considerable valor natural, social y económico. Sobre su titularidad, (independientemente de que los cuerpos legales nacionales se contemple una definición exacta de zona costera o se identifique la misma con una enumeración de recursos y ambientes costeros enmarcados en un límite

---

<sup>63</sup> Al leer la LGBN (2004) no se define explícitamente a qué se refiere un Bien de Uso Común, sin embargo, se puede apreciar que todos los bienes de uso común son bienes de dominio público, sin embargo, hay bastantes bienes de dominio público que no se consideran bienes de uso común, por lo cual, se entiende que la Federación se reserva el uso que le da a los bienes de dominio público sean o no de uso común. Para ver una lista amplia de uno y otro tipo de bienes ver Art. 6° y 7° de la LGBN (2004) y Saavedra Vázquez (2005: 638).

determinado), muchos países han incluido a las mismas como **bienes públicos**<sup>64</sup> sujetos a la institución del dominio público y consideradas como bienes de dominio necesario (por su naturaleza solo pueden pertenecer al Estado afectadas al fomento de la riqueza nacional). Esto ha permitido considerarla, en algunos ordenamientos jurídicos, como un bien colectivo [bien de uso común] desde el punto de vista de su disfrute, lo cual debe traer aparejado la comunidad en los esfuerzos de su protección.”

Hasta aquí se ha manejado un **enfoque patrimonialista de la definición de zona costera**<sup>65</sup> (Iturriaga, 2004: 1034), y esto se debe a que el origen de la legislación costera en México<sup>66</sup>, o sea la referida a la ZOFEMAT, se dio en términos de la superficie que permitía maniobrar a un cañón -20 m de ancho-; ciertamente, el concepto de ZOFEMAT tiene un origen militar y de defensa que provienen del derecho romano, ya que antes de “cualquier consideración moderna sobre la zona costera y su configuración como bien público, ya [éstos] reconocían la extensión del mar y las orillas de este tan lejos en la tierra como fuera alcanzado por las olas más

---

<sup>64</sup> Monzón Bruguera (2009: 610), al pie de página continúa su exposición: “El Derecho Romano clasificó el mar y la orilla del mismo como propiedad común de cualquiera (*res communis omnium*) Cullinan, (2006: 34 en Monzón Bruguera, 2009: 610) y Parada (1997: 154 en Monzón Bruguera, 2009: 610). El Derecho Romano-Holandés reclasificó esta área como *res publicae* incluyendo en ésta la denominación que ella misma era propiedad del Estado pero con la custodia del pueblo. Este concepto romano ha sobrevivido en la actualidad tanto en el sistema de Derecho de base romana (dominio público) como en el anglosajón (aplicación de la doctrina del *public trust* a la zona costera). En este sentido, el concepto de dominio público se contempla en muchos países entre los que se destacan: Bélgica y Francia como *domain publique*, Alemania, Grecia e Italia, como *demanio publico* y en España y Tailandia como dominio público marítimo-terrestre. La doctrina del *public trust* se utiliza en Inglaterra, Escocia, Sudáfrica, Estados Unidos de América y en muchos Estados del Caribe. Conceptos similares existen en países con otras tradiciones legales como es el caso del concepto de “*Everyman’s right*” en Derecho Escandinavo que prescribe el derecho público de uso de las zonas costeras. Este concepto es contemplado en países como Finlandia, Noruega y Suecia. (Cullinan, 2006: 34 en Monzón Bruguera, 2009: 610).” Para el caso mexicano -y en general en los países cuyo sistema jurídico está basado en el modelo de derecho español (Quijano Poumián *et. al.*, 2005: 482)- se tiene el dominio público marítimo terrestre en la zona costera, y se debe a una herencia colonial. Es por tal motivo que las figuras jurídicas que forman el *corpus* de definiciones para la zona costera en la legislación mexicana tienen un enfoque patrimonialista y no otro. Para abundar el tema sobre el régimen jurídico del territorio marítimo y de la zona marítimo-terrestre en Ecuador remitirse a Benalcázar Guerrón (2009), y; el régimen jurídico-administrativo de las marinas y atracaderos en Costa Rica, Jinesta Lobo (2009). Rojas Aravena *et. al.*, (2005: 15) menciona que para el caso chileno “el Borde Costero es un bien nacional de uso público que debe estar garantizado por el Estado y es un tema de preocupación central de la política pública”. El resaltado es por la presente autora.

<sup>65</sup> Resaltado por la presente autora.

<sup>66</sup> Para consultar un recuento histórico de la política costera mexicana remitirse a Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 31-32), y sobre el desarrollo de ZOFEMAT ver a Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 486, 498) y Cota Valenzuela (2009: 353-354, 358-359).

grandes de invierno (*Est autem litus maris quatenus hybernus fluctus maximus excurrit*)” (Monzón Bruguera, 2009: 610).

Autores como Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 9), Iturriaga (2004: 1034) y Quijano Poumián *et. al.*, (2005:499-500) hacen hincapié en que el concepto de ZOFEMAT, principal figura jurídica que define a la zona costera mexicana, es un instrumento de tenencia de la tierra en la gestión costera y que no tienen visos ambientales. El recuento histórico del surgimiento de la legislación costera en México nos demuestra que la dimensión ambiental es reciente. La explicación de Monzón Bruguera (2009: 606-607) muestra que es errado considerar al Derecho Ambiental como el único con potestad para legislar a las zonas costeras ya que conduciría a un gigantismo innecesario y a un error técnico jurídico al pretender que este derecho sustituye o se apropia de normas, principios u objetivos de tutela que le son propias a otras ramas.

Monzón Bruguera (2009: 607) hace esta aclaración sobre la competencia de tutela del Derecho Ambiental en el marco del Manejo Integrado de Zona Costera (MIZC), ya que este es un proceso adaptativo de manejo de los recursos para un desarrollo ambientalmente sostenible en áreas costeras. No sustituye a la planificación sectorial, se centra en los posibles vínculos entre las actividades sectoriales a fin de alcanzar metas más completas<sup>67</sup> (PNUMA, 1993 en Pérez-Cayeiro, 2013: 78). El MIZC atraviesa un amplio rango de sectores socio-económicos que normalmente están sujetos a legislación sectorial, por lo que el Derecho Ambiental debe apoyarse en otras ramas del derecho como son el Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Marítimo, Derecho Agrario, Derecho sobre Bienes, Derecho Urbanístico, Derecho Civil y Derecho Penal; así como los compromisos internacionales adquiridos por los Estados en virtud de los instrumentos jurídicos internacionales ambientales o sobre desarrollo sostenible en general de los cuales un

---

<sup>67</sup> Pérez-Cayeiro (2013: 77-79) menciona que el MIZC es una de las definiciones equivalentes a la gestión integrada de áreas litorales (GIAL) que han desarrollado “distintos autores y organismos institucionales en las últimas dos décadas. La mayoría de ellas tienen en común considerar al GIAL como un proceso, es decir, como un conjunto de acciones organizadas en el tiempo para la gestión de los recursos y el desarrollo de las áreas litorales.” Esta autora presenta un listado amplio de definiciones equivalentes en las páginas 78 a 79.



Estado sea parte. Dicho de otra forma que haya **armonía funcional** Fernández Bulté, (2002: 11, en Monzón Bruguera, 2009: 607).

Con base en esta explicación es que se pueden hacer varias precisiones para el presente trabajo: primero, se emplea el Derecho sobre Bienes y Marítimo para la definición patrimonialista de la zona costera; segundo, se emplea al Derecho Administrativo para el estudio de las concesiones y desincorporaciones; tercero, se emplea al Derecho Civil para explicar las servidumbres de paso; cuarto, se emplea al Derecho Constitucional para evidenciar los cambios en la legislación y con ello poder apreciar los cambios en las definiciones de las diferentes figuras jurídicas que conforman a la zona costera. El resto de los Derechos no se abordan de manera directa pero pueden ayudar a comprender algunos de los fenómenos, como el crecimiento urbano de Playa del Carmen (Derecho Urbanístico).

En concordancia con lo anterior, Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 33) mencionan que “aunque existe una diferencia legal de muchos de los bienes que conforman la zona costera y que se tiene claridad sobre sus características e implicaciones, el problema de la falta de integralidad de estos elementos y su tratamiento holístico sigue estando vigente. La falta de integración de una definición de zona costera deriva en diversas consecuencias jurídicas tales como:

- Tratamiento separado de cada recurso integrante de la zona costera: Existen en la actualidad 30 ordenamientos jurídicos aplicables a la zona costera<sup>68</sup>.
- Gestión sectorizada: En la actualidad son nueve las dependencias de la Administración Pública Federal con competencia sobre los recursos costeros, lo cual deriva en una amplia gama de políticas públicas que en muchos de los casos pueden contraponerse.

---

<sup>68</sup> Para ver el listado completo de los ordenamientos, ver Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 34-35). Otros autores, como Saavedra Vázquez (2005) y Vázquez García (2004) completan el listado de ordenamientos a nivel internacional, nacional, estatal y municipal. En materia fiscal Larios Contreras (1996) tiene una explicación detallada.

Lo anterior supone problemas tales como la **“indefinición de lo que es la zona costera en sí misma** y por lo tanto, se cuenta con visiones parciales de la problemática y necesidades costeras, no sólo porque las funciones de gestión estén divididas entre los diversos sectores, sino porque cada uno de ellos entiende por costa [algo diferente] y aplica estrategias respectivas a lo que sus intereses, atribuciones y necesidades le requieren o corresponden.” (Cortina Segovia *et. al.*, 2007: 36)

Vázquez García (2004:1029) concluye que “a pesar de que el artículo 27 constitucional incluye ideas que son pioneras en cuanto a la protección de los recursos naturales, posteriormente estas ideas no tuvieron un desarrollo congruente, que consideran la experiencia de otros países, especialmente en cuanto a la regulación de las zonas costeras, **todavía no hay en nuestro país una regulación suficientemente estricta, amplia y completa sobre el manejo de ambientes costeros en lo referente al medio marino, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.**<sup>69</sup>

En su opinión, el Jefe de la UEAC de la Delegación Federal de la SEMARNAT en Quintana Roo, expone que “si bien hay definiciones que hacen referencia a la zona costera en la LGBN (2004), son delimitativas, tales como los TGM o la ZOFEMAT y genera figuras como el comodato, el pago de derechos, el arrendamiento, pero no abunda en lo específico. El problema no es la delimitación y definición de la ZOFEMAT, sino las circunstancias que rodean a la zona federal. Son mucho los factores externos que influyen en el uso, goce, aprovechamiento, explotación y cobro que giran en torno a ésta [...] La delimitación oficial de la ZOFEMAT es una ficción jurídica, ya que no se tienen los recursos económicos ni humanos para estar renovando cada año la delimitación oficial.”

---

<sup>69</sup> Negritas por la presente autora.

### 2.3 La administración de la zona costera

Cota Valenzuela (2009: 354) menciona cuatro criterios que han orientado la administración de la ZOFEMAT en México a lo largo de su historia como país independiente: seguridad nacional, administración y control de las actividades marítimas (1821-1958); aprovechamiento y explotación de los bienes patrimoniales de la nación (1958-1976); planificación del desarrollo urbano (1976-1994) y sustentabilidad del desarrollo (1994 a la fecha).

De acuerdo a Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 491), Saavedra Vázquez (2005: 637, 639) y Nava Escudero (2011: 194-195) corresponde a la SEMARNAT<sup>70</sup>, la administración, control y vigilancia<sup>71</sup> de “las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas”. Ese organismo tiene la facultad de otorgar:

1. Permisos (autorizaciones) para el comercio ambulante en las playas turísticas o trabajos preliminares mientras se otorga la concesión;
2. Concesiones para desarrollos inmobiliarios turísticos particulares, hoteles, restaurantes, granjas acuícolas, marinas turísticas y campos pesqueros, así como explotación de salineras y de piedra bola. Éstas pueden otorgarse para el uso público y privado, los cuales deben inscribirse en el registro nacional de todos los concesionario
3. Acuerdos de destino a órganos administrativos gubernamentales, y;
4. Decretos presidenciales de desincorporación [a partir de mayo de 2004, Acuerdos administrativos de desincorporación] sólo para los TGM, que son la únicas figuras jurídicas susceptibles de ser desincorporadas.”
5. Acuerdos intersecretariales.
6. Convenios de colaboración o coordinación y de concertación.
7. Efectúa estudios técnicos e inventarios nacionales de zonas costeras, así como sus planes de manejo.

---

<sup>70</sup> Artículo 5° del RUAZOFEMAT

<sup>71</sup> En este caso le compete también a la PROFEPA.

El artículo 6° del RUAZOFEMAT menciona que “para el debido aprovechamiento, uso, explotación, administración y vigilancia de las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, se considerarán sus características y **uso turístico**<sup>72</sup>, industrial, agrícola o acuícola, en congruencia con los programas maestros de control y aprovechamiento de tales bienes<sup>73</sup>, cuya elaboración estará a cargo de la [SEMARNAT]”. Estas disposiciones [en ZOFEMAT y TGM] regulan el manejo y el desarrollo de las zonas costeras, por medio de concesiones para uso público y privado; el registro nacional de todos los concesionarios, estudios técnicos e inventarios nacionales de zonas costeras, así como sus planes de manejo. (Saavedra Vázquez 2005: 639).

En materia de vigilancia, inspección y sanción en la zona costera corresponde a la PROFEPA, la cual tiene como objetivo más amplio la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Más particularmente, cuenta con seis materias de competencia, entre ellas la ZOFEMAT.

A la PROFEPA le corresponde vigilar e inspeccionar el cumplimiento de la normativa ambiental y sus expresiones positivas tales como autorizaciones, concesiones, permisos, licencias, etcétera. Dentro de sus atribuciones se le permiten profundizar en la procedencia de las autorizaciones, por ejemplo, si son de tipo municipal, estatal o federal. Para ello “las direcciones generales a nivel central pueden realizar directamente actuaciones e incluso atraer los procedimientos iniciados por las delegaciones”; esto se debe a que ella misma tiene presencia en todos los estados y el Distrito Federal, por lo cual es capaz de monitorear y vigilar –

---

<sup>72</sup> El resaltado es por la presente autora.

<sup>73</sup> **a)** SEMARNAT y SECTUR deben coordinarse para que un desarrollo turístico prioritario se lleve a cabo en la zona costera; **b)** para el caso de estudio, actualmente en el municipio de Solidaridad se está realizando el Plan Maestro de Control y Aprovechamiento de la Zona Federal, donde se identifican las diferentes UACAZ (unidad administrativa de control y aprovechamiento de la zona federal). Este plan maestro lo está desarrollando la DZOFEMAT con base en cartografía y ordenamiento costero propio y toda la información cartográfica es avalada por la DGZOFEMATAC (Información brindada por el Subdirector de censo, delimitación y ordenamiento costero de DZOFEMAT, municipio de Solidaridad, 24/06/14).

en este caso de estudio- el litoral de los 17 estados costeros. “Los principales aspectos que inspecciona PROFEPA en las zonas costeras son: **a)** que los ocupantes tengan concesión para el uso y aprovechamiento del sitio; **b)** que el uso del lugar sea el congruente con las autorizaciones y concesiones correspondientes; **c)** el tipo de obras o actividades que se realizan, y; **d)** los impactos que se provocan<sup>74</sup>.” Para poder llevar a cabo estas funciones, la PROFEPA se respalda en la LGBN (2004) y su reglamento RUAZOFEMAT (1991), LGEEPA (1988) y su Reglamento en Materia de Impacto Ambiental (2000), cuando la materia es la de ambientes costeros, específicamente para playas y litorales. Cuando es el caso de ingresos económicos, la base es la LFD (considerando la miscelánea fiscal aplicable a cada año) (Iturriaga, 2004: 1033-1035).

Los datos presentados por Iturriaga (2004: 1041) muestran “que en México hay 120 mil ocupantes de ZOFEMAT y sólo el 10% tiene un título de concesión vigente<sup>75</sup>; desde luego, en esta minoría se encuentran los principales y más grandes ocupantes, en tanto que el otro 90%, de ocupantes irregulares, los constituyen sobre todo campesinos, pescadores, “palaperos”, entre otros.”

Iturriaga (2004: 1042) indica que “durante el año de 2002 y el primer semestre del 2003, la PROFEPA realizó 958 visitas de inspección a la ZOFEMAT en el litoral del Golfo de México y el Caribe, destacando el estado de Veracruz con el 31% del total, Quintana Roo con el 26%, Campeche con el 23% y Yucatán con el 12 %. La alta cifra de Veracruz se explica por las numerosas “palapas” para venta de comida que hay a lo largo de todo el estado.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Iturriaga (2004: 1035-1036) señala que “entre las principales afectaciones al medio ambiente costero que detecta la PROFEPA” se pueden encontrar la “modificación y destrucción del hábitat, sobre todo por los **grandes desarrollos inmobiliarios turísticos, que incluyen hoteles, condominios, fraccionamientos y campos de golf**, y por industrias” y “la destrucción de la línea de costa, dunas y ecosistemas adyacentes por marinas, muelles, espigones, deportes acuáticos, cuatrimotos areneras”, entre otras. Si bien el autor menciona más afectaciones, éstas son las más relevantes para la zona de estudio que aquí se examina. Las negritas son por la presente autora.

<sup>75</sup> Si bien el autor no menciona el año de la estadística que presenta, se presume que es para el periodo 2002-2003, ya que la publicación es de 2004. Esta misma fecha se considera para la estadística de inspección de PROFEPA en la ZOFEMAT en el Golfo de México y el Mar Caribe que el autor presenta después.

<sup>76</sup> A partir del 2013, el Programa “Playa en Regla” de PROFEPA tiene como finalidad promover la adecuada administración de los bienes nacionales; playas y zona federal marítimo terrestre, además de crear una mayor

Finalmente, las sanciones relativas a ZOFEMAT se señalan en la LGBN (2004). La multa máximo prevista en ésta es de 500 días de salario mínimo en el Distrito Federal. Esta ley no prevé clausuras (temporales o definitivas, totales o parciales) ya sea como medida preventiva o de urgente aplicación como es el caso de la LGEEPA (1988).” Sin embargo, la LGBN (2204) dispone la pena corporal o privación de la libertad en otros casos; por ejemplo establece de dos a 12 años de prisión por usar la ZOFEMAT sin haber obtenido previamente concesión, permiso o autorización, o por no devolver la ZOFEMAT a la autoridad dentro de los 30 días siguientes al requerimiento. Con base en el perfil de los usuarios de la ZOFEMAT en México, sería prácticamente imposible aplicar la parte rigurosa de la LGBN (2004). (Iturriaga, 2004: 1041).

#### ***2.4 Las propiedades colindantes y accesos a la zona costera. Algunos ejemplos de su gestión.***

Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 481, 492-493) mencionan que “la ZOFEMAT es uno de los componentes más importantes en la gestión del territorio costero, [ya que] representa un elemento detonante o reforzador para la inducción del desarrollo económico de acuerdo con sus capacidades, usos y vocaciones del territorio local o regional; [además], es un instrumento de tenencia de la tierra que representa un elemento básico para el **accesos a los recursos comunes costeros**<sup>77</sup>, tales como las playas, arena, piedra bola, etcétera.” Así, siendo propiedad federal, existen situaciones en las que **prevalece el carácter de bien de dominio directo y uso común de la ZOFEMAT sobre la propiedad de otros** y que resulta en afectaciones a los bienes de terceros. Esto ocurre por ejemplo cuando el mar invade la zona costera e inundan de manera permanente terrenos que pudieron ser de propiedad privada; o, cuando existen dotaciones agrarias que incluyen la

---

consciencia de las leyes aplicables, evitando con ello conductas irregulares. Los inspectores efectuarán recorridos a lo largo del litoral costero, con el propósito de garantizar el libre tránsito de las personas y de elaborar un mapa de incidencias en las playas y ZOFEMAT. Para el periodo vacacional del 18 de julio al 17 de agosto de 2014, se inspeccionaron, en los 17 estados costeros del país, 83 municipios, 395 playas y 1003.306 km lineales de costa.

<sup>77</sup> El resaltado es por la presente autora.

ZOFEMAT y en ocasiones el propio mar, y también cuando el uso de la ZOFEMAT impide el paso a las playas.

En el primer caso se presenta uno de los problemas que provocan mayor confusión y descontento con respecto a la ZOFEMAT, que es su movilidad en función de la pérdida o recuperación de playas<sup>78</sup>. Cuando hay pérdida de playa y la ZOFEMAT es invadida total o parcialmente por las aguas, e incluso, éstas lleguen a invadir terrenos de propiedad particular<sup>79</sup>, la ZOFEMAT se recorrerá hasta invadir las propiedades colindantes, lo cual obliga al propietario a pagar derechos por ésta. De manera automática los bienes pasan a ser de la Federación (RUAZOFEMAT, Art. 18). En este caso, los legítimos propietarios de la propiedad adyacente tienen el derecho de preferencia [según el orden de prelación que marca el RUAZOFEMAT en su Art. 24°] para que se les otorguen concesiones, conforme a lo establecido en el Art. 51° de la LGBN. En el caso de que haya una acreción de playa, la ZOFEMAT

---

<sup>78</sup> Al respecto, la delimitación oficial de ZOFEMAT requiere actualizaciones periódicas y requiere ser vigente para poder expedir las concesiones, desincorporaciones y permisos transitorios. Ésta está dada por la DGZOFEMATAC. En caso de acreción/pérdida de playas, se requiere una nueva delimitación para hacer los cambios en la ZOFEMAT y los TGM. En caso de que no se cuente con una delimitación actualizada es posible hacer las observaciones pertinentes remitiéndose al título de concesión, desincorporación o permiso, que a su vez se avalan en la opiniones técnicas, que se consideran actualizaciones de la misma; en el caso del municipio de Solidaridad existe un convenio de colaboración con la SEMARNAT, en el cual la ZOFEMAT está autorizada para emitir las opiniones técnicas. Información brindada por el Subdirector de censo, delimitación y ordenamiento costero del municipio de Solidaridad, 24/06/14. Existe otra figura jurídica, que se ha identificado en Cancún y se le ha llamado "playa seca" o "terrenos de relleno" y sólo ha sido reconocida en circulares internas de la SEMARNAT. La expresión espacial de esta figura se entiende como los terrenos que quedan entre la delimitación oficial de ZOFEMAT y el mar. En ellos es donde se lleva la actividad turística, a la vez de que no tiene definición jurídica. En la misma circular interna de la SEMARNAT se especifica que no son concesionales y se requiere que la CFE, a través del programa del fideicomiso de recuperación de playas dictamine que son fijos. Pero la situación que prevalece en torno a estos "terrenos de relleno" es ¿qué hace el usuario?, ¿qué hace el municipio?, ¿quién administra esos terrenos?, entonces son conflictos jurídicos que no tienen herramientas para ser atendidos o mínimo, tratar de entenderlos. Aun cuando esté prohibido por la circular el concesionar y cobrar los derechos asociados a la concesión de la "playa seca", los usuarios ocupan éstos y los municipios realizan el cobro asociado. La razón lógica del porqué no se ha actualizado se debe a que al hacerse una nueva delimitación oficial de la ZOFEMAT, los ahora "terrenos de relleno" o "playa seca" pasaría a ser TGM, lo que podría implicar que los hoteleros solicitaran la desincorporación de éstos, corriesen su hotel esos metros más, y cuando se presentase otro huracán como Wilma [2005], la pérdida de playa se volvería a presentar, al igual que el problema de la delimitación oficial. Todo este problema requeriría que se reformase el RUAZOFEMAT y se adicinasen a los "terrenos de relleno", los cuales podrían normarse según los criterios de la SEMARNAT. Información brindada por el Jefe de la UEAC de la Delegación Federal de la SEMARNAT en el Estado de Quintana Roo, 25/03/15.

<sup>79</sup> Para aquellos Bienes de Propiedad Originario, como son los terrenos baldíos, nacionales y demasías, se sugiere revisar el trabajo de Manzanero Escutia (2003).

también se recorrerá, y entre la propiedad y ésta habrá TGM. Para el uso, goce y aprovechamiento de los mismos también es necesario pagar derechos, sin embargo, éstos son susceptibles de desincorporación y por ello de venta (RUAZOFEMAT, Art. 43 e Iturriaga, 2004: 1039-1040).

“El efecto real de esta situación es que sin importar las causas que lo originen, los patrones de transporte y deposición costera pueden alterarse y, por tanto, ocasionar que el mar invada propiedades de terceros, situación muy común en la construcción de obras costeras mal diseñadas tales como espigones, rompeolas, puentes, muelles, entre otros. Ante esto, el sistema legal no contempla la responsabilidad por el daño ocasionado por quien construyó tales obras y, sobre todo, que un particular se encuentra en estado de indefensión ante el Estado cuando sus terrenos son invadidos por el mar” (Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 493-493).

Referente a las dotaciones agrarias, Vázquez García (2004: 1024) e Iturriaga (2004: 1039) señalan “que la ZOFEMAT y los TGM no podrán ser objeto de afectaciones agrarias y en consecuencia, no podrán estar comprendidos en las resoluciones presidenciales de dotación, ampliación y restitución. Los ejidos y comunidades colindantes tendrán preferencia para que se les otorgue concesión para el aprovechamiento de dichos bienes (LGBN, Art. 55°)<sup>80</sup>.” Sin embargo, y como lo mencionan Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 494) “en la realidad existen numerosos casos donde se incluyeron en los decretos agrarios zonas de marisma, manglares y humedales costeros en general, así como acantilados, sustrayendo áreas de playas marítimas de la jurisdicción federal y otorgándolas, de hecho, a núcleos agrarios. Algunos de los problemas derivados de tal situación se hacen presentes cuando se otorgan concesiones en áreas que los núcleos agrarios reclaman dentro de sus dotaciones (por ejemplo, autorizaciones para granjas camaronícolas en Nayarit, Sinaloa y Sonora), cuando se han otorgado acuerdos de destino a algún nivel de gobierno y se han afectado las superficies consideradas dentro de resoluciones

---

<sup>80</sup> En lo que se refiere al orden de prelación para la solicitud de concesión en la ZOFEMAT o TGM, el RUAZOFEMAT establece éste y los requisitos que los solicitantes deben cubrir en el Art. 24. En éste los ejidos y comunidades colindantes tiene el numeral IV en el orden de prelación.



(Jalisco, Yucatán) o cuando grupos sociales o agrarios solicitan concesiones en zonas federales consideradas como ejidos (Baja California Norte, Sonora).” Estas situaciones se han presentado ya que “las dependencias del Gobierno Federal encargadas del reparto de tierra [han cometido] errores en la definición de los límites de las dotaciones, ampliaciones y restituciones agrarias al incluir zonas de playa y ZOFEMAT, contraviniendo lo establecido en la propia CPEUM y en la LGBN [...] Las consecuencias sociales y económicas [son] importantes en el caso de querer hacer valer la prevalencia de la propiedad federal sobre los grupos sociales costeros; sin embargo, no es previsible un escenario donde se modifiquen los decretos agrarios, muchos de los cuales tienen décadas de haber sido otorgados.”

Cuando el uso de la ZOFEMAT impide o restringe el paso a las playas representa uno de los problemas más frecuentes para el uso y goce de éstas. Así, autores como Quijano Poumián *et., al.* (2005: 495), Iturriaga (2004: 1034, 1040) y Ordoñez *et., al.*, (2003: 129) señalan que aunque en la legislación -entiéndase LGBN y RUAZOFEMAT- está marcada la obligatoriedad del Estado en establecer accesos públicos o gestionar las servidumbres de paso<sup>81</sup> necesarias para garantizar el libre acceso, tránsito, uso y disfrute de las playas mexicanas por todas las personas. Sin embargo la ley es confusa y tiene lagunas con respecto al tema del acceso.

En principio, las previsiones legales implican que todos los terrenos colindantes a la ZOFEMAT y esta misma deberían estar abiertos al público. Si bien en la práctica, a veces se dejan corredores entre algunos predios para permitir el paso que la ley

---

<sup>81</sup> Al respecto, el Código Civil Federal, en su Título Sexto de las Servidumbres, aborda el tema en extenso, aunque no hace una particularización para las servidumbres de paso en las costas. En el caso de los accesos públicos deben estar previstos en los PDU municipal y preferentemente acompañados de un Acuerdo de Destino en la ZOFEMAT y/o TGM, para asegurar que su uso será público y no se concesione esa superficie (RUAZOFEMAT, Art. 42°). El Art. 17° del RUAZOFEMAT establece “Los propietarios de los terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, deberán permitir, cuando no existan vías públicas u otros accesos para ello, el libre acceso a dichos bienes de propiedad nacional, por lugares que para tal efecto convenga la Secretaría con los propietarios, teniendo derecho al pago de la compensación que fije la Secretaría con base en la justipreciación que formule la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. En caso de negativa por parte del propietario colindante, la Secretaría solicitará la intervención de la Procuraduría General de la República, para que por su conducto, se inicie el juicio respectivo tendiente a obtener la declaratoria de servidumbre de paso.” La servidumbre de paso es una institución heredada del Derecho Romano.

prevé, en muchos casos esto no sucede. Esta es la situación del corredor turístico que va de Cancún a Tulum, donde a lo largo de 130 Km la playa es inaccesible y *de facto* se convierte en privada. Como resultado de que la ley mencionada no especifica el intervalo que debe haber entre cada acceso, la condición jurídica de los mismos, el responsable de su mantenimiento, el ancho que deben tener y otros detalles, se presentan situaciones irregulares, como en la llamada Riviera Maya, donde el acceso a una playa popular representa un problema social. La seguridad privada de hoteles, condominios y fraccionamientos impide el paso a quienes no se hospedan ahí, al no haberse previsto y exigido, por el municipio y la federación, el cumplimiento de la normatividad en la aprobación de cada proyecto.

Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 495-496) y Saavedra Vázquez (2005: 652) señalan que la autoridad municipal tiene la obligación de establecer dentro de su planificación urbana los accesos a las playas que considere populares, ya que cuando otorga la constancia de congruencia del uso del suelo debe señalar si la zona en solicitud corresponde a un acceso a ésta. Por tal motivo es importante que las autoridades municipales elaboren y actualicen los Programas de Desarrollo Urbano (PDU) para que éstos aporten elementos de decisión y favorezcan la coordinación entre SEMARNAT, PROFEPA y el municipio para poder considerar a las servidumbres en toda concesión otorgada y en la recuperación de accesos invadidos.

Otro matiz del acceso a las playas es el que desarrollan Iturriaga (2004: 1041) y Ordoñez *et. al.*, (2003: 124) al referirse al estilo constructivo de las avenidas litorales, donde se diferencian entre sí si cuentan con construcciones a ambos lados de ella o si el lado que tiene vista al mar no tiene construcciones, y por ello la playa es accesible a cualquier persona.

Tal como deriva del marco teórico, comprender la privatización de la zona costera implica un análisis de dos procesos diferentes: uno de carácter administrativo y otro de facto. El primero donde a algún actor se le otorga una concesión y/o

desincorporación, y éste modifica el uso, goce o aprovechamiento de la zona costera concesionada/desincorporada a través de alguno de estos actos administrativos.

El proceso de privatización de facto es aquel que se relaciona con las prácticas cotidianas que limiten el acceso, tránsito y disfrute de la playa de los diversos actores que en ella convergen. Aquí, la playa es considerada como un espacio público, y que casi siempre coincide en el espacio con las figuras jurídicas de Playa Marítima, ZOFEMAT o TGM.

En nuestro caso, se supone la presencia de un proceso privatizador mixto, en donde teniendo una concesión o desincorporación, también haya prácticas cotidianas de tipo restrictivas para el acceso, tránsito y disfrute de la playa de los concesionarios hacia otros actores,

### ***2.5 Estrategia metodológica***

Así, tanto la estrategia metodológica como el referente empírico a seleccionar, supone cubrir una serie de condiciones que aseguren el poder observar el desarrollo de procesos privatizadores en la zona costera. Es decir, que permite dar cuenta tanto de la dimensión normativa como la dimensión factual. Dada la existencia de actores participantes en uno y otro nivel, consideramos que un área de estudio relacionada con la actividad turística podía ser observable claro de esos procesos.

Un primer aspecto a definir entonces fue la delimitación del área y tiempo de estudio. Ésta se delimitó bajo los siguientes criterios: 1) era necesario escoger un municipio costero; 2) ese municipio debía contar con un alto porcentaje de su PIB derivado de la actividad turística; 3) debía además presentar evidencia de que allí se habían ejecutado instrumentos jurídicos reconocidos como privatizadores (otorgamiento de concesiones y/o desincorporaciones) así como acciones de facto que implicaban expresiones de exclusión, apropiación o segregación de la playa<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Sólo 30% de los ayuntamientos costeros cumple con las disposiciones legales para delimitar la ZOFEMAT en las playas, advirtió Mariana Boy Tamborrell, directora General de Zona Federal Marítimo Terrestre y

En la búsqueda exploratoria encontramos que el municipio de Solidaridad en Quintana Roo, contaba con esas características. Se decidió entonces que el estudio se realizaría allí, y que se acotaría al periodo de tiempo de 1992 a la fecha. En el año señalado se creó el RUAZOFEMAT, reglamento de la LGBN (2004), y se modificó el Art. 27°, párrafos IV, V y VI de la CPEUM, legislación que regula el uso y aprovechamiento (o explotación) de las zonas costeras, y con ello, el otorgamiento de concesiones y desincorporaciones en ésta.

Decidido lo anterior se realizaron seis actividades que nos permitieran operativizar las dimensiones de la privatización a considerar y que, explicamos a continuación:

### **1. Revisión de la normativa vigente**

Se llevó a cabo la revisión de la normativa aplicable para la administración de la posesión de la zona costera<sup>83</sup>: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Derechos (miscelánea fiscal 2014), Ley de Inversión Extranjera<sup>84</sup>, Reglamento Interno de la SEMARNAT, y Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar.

### **2. Solicitudes de Información Pública**

---

Ambientes Costeros DGZOFEMATAC). Editores de Alcaldes de México, “Municipios violan zonas federales en costas”, en Alcaldes de México, 01/11/2013

<sup>83</sup> Según lo expuesto por Larios Contreras (1996: 21-22), la administración de la ZOFEMAT y los TGM, como bienes nacionales, recae en la SEMARNAT. La administración fiscal, derivada del cobro por el uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT, recae en la autoridad municipal como responsable del cobro, de la autoridad estatal como responsable de compilar la cuenta comprobada mensual por cada municipio en su territorio y de la autoridad federal en materia de administración y posesión de los bienes, por parte de la SEMARNAT, y de la recaudación fiscal y de la administración de ésta en el Fondo ZOFEMAT y devolución del porcentaje de la recaudación correspondiente (70% y 52.5% dependiendo si los municipios aportan al fideicomiso para recuperación de playas) por parte de la SHCP. Todas estas funciones fueron adquiridas al firmar el Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa.

<sup>84</sup> Larios Contreras (1996: 29) no hace mención de esta ley, sin embargo la presente autora la incluye, pues en ella se especifica la emisión de los permisos a extranjeros para la creación de fideicomisos para la adquisición de bienes inmuebles colindantes a zonas federales restringidas (fronteras internacionales: terrestres y costeras). En ellos se especifican que los inmuebles tengan como fin el residencial y/o el turístico.

México cuenta con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTyAIPG, 2002), la cual tiene como “finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal” (LFTyAIPG, art. 1º, 2002). Con base en esta disposición, y la creación de los portales web a nivel federal y estatal para recibir y dar seguimiento a las solicitudes de información pública (Unidades de Enlace), es que se procede a solicitar la información necesaria para el presente trabajo que es de carácter público pero bajo solicitud.

Así, se efectuaron 12 solicitudes de información pública al gobierno federal, una al gobierno estatal y 7 al municipio de Solidaridad, con el fin de obtener los siguientes datos:

*Gobierno Federal:* Concesiones (4 solicitudes) y Decretos Presidenciales de Desincorporación/Acuerdos Administrativos de Desincorporación (2 solicitudes); Desglose del criterio de selección de los municipios costeros con administración capaz de delimitar la ZOFEMA; Acuerdos de Destino; Acuerdo de Coordinación para el aprovechamiento Sustentable de las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar en los municipios costeros del Estado de Quintana Roo; Cartografía más actualizada de la playa marítima, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, y terrenos adyacentes a éstos del municipio de Solidaridad, Quintana Roo; Áreas boyadas en la zona marina frente al municipio de Solidaridad; Cuenta comprobada del Municipio de Solidaridad, QROO, por concepto del cobro de derechos por el uso goce y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playa marítima, terrenos ganados al mar y cualquier depósito de agua marítima entregada a la SHCP a través del Estado de Quintana Roo.

*Gobierno Estatal:* Cuenta comprobada del Municipio de Solidaridad, QROO, por concepto del cobro de derechos por el uso goce y aprovechamiento de la zona

federal marítimo terrestre, playa marítima, terrenos ganados al mar y cualquier depósito de agua marítima entregada a la SHCP a través del Estado de Quintana Roo,

*Gobierno del Municipio de Solidaridad:* Número accesos públicos y torres de salvavidas; Montos de recaudación por concepto del cobro de derechos de la ZOFEMAT en los últimos cinco años; Padrón de contribuyentes y usuarios de la ZOFEMAT; Propiedad colindante a la ZOFEMAT; Firma del acuerdo de coordinación en materia fiscal con la federación; Número de acuerdos de destino solicitados y entregados; Cartografía más actualizada de la playa marítima, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, y terrenos adyacentes a éstos; Datos de contacto de la DZOFEMAT.

Con base en éstas se obtuvo una muestra del número de concesiones y desincorporaciones otorgadas en la costa del municipio de Solidaridad. Para el caso de las concesiones nos fueron facilitados 17 títulos de concesión<sup>85</sup> con su respectivo fideicomiso<sup>86</sup>, y ninguna desincorporación, ya que para este municipio no se ha efectuado ninguna.

Con esta información se pudo hacer un análisis exploratorio de los datos para caracterizar el perfil de los concesionarios y desincorporaciones aprobadas. Otros datos que coadyuvaron al análisis fueron los relacionados al cobro de derechos por el uso, goce y aprovechamiento de la zona costera, ya que los montos de recaudación relacionados con la infraestructura dedicada al turismo presente en la costa, evidencian la importancia de la actividad turística para el municipio. Con

---

<sup>85</sup> Al respecto se hicieron tres solicitudes de información pública a la SEMARNAT para que fuese otorgada esta información. Con dos de estas solicitudes, con folios 1600318814 y 1600402114, fue que se obtuvieron los 17 títulos que se analizan en este trabajo. Sin embargo, al notar que la cantidad de títulos de concesión no coincidía con los números que manejaban los funcionarios municipales, se decidió hacer una tercera solicitud (con folio 1600073215) la cual fue respondida en el mes de mayo de 2015, momento en el cual se estaba concluyendo el análisis, por lo cual, el expediente de 2,083 hojas de esta solicitud no pudo ser revisado.

<sup>86</sup> Contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señale en el contrato respectivo (IIJ, 2000: 1693)

estos datos se procedió a construir por cada año desde 1993 hasta 2014, un cuadro de frecuencias del uso de títulos de concesión vía fideicomiso (para personas morales y empleados como indicadores proxy de la inversión extranjera), títulos de concesión a personas físicas, decretos presidenciales de desincorporación (antes del 20 de mayo de 2004) y acuerdos administrativos de desincorporación (a partir del 21 de mayo de 2004).

También se procedió a hacer el recuento de los montos recaudatorios desde 1993 hasta 2014 por concepto de pago de derechos de la ZOFEMAT en el municipio.

En el caso de la cartografía actualizada se pudo acceder a ella, sin embargo no se pudo llevar a cabo un tratamiento cartográfico de la superficie concesionada y desincorporada comparándolas con las superficies reservadas para usos de interés público (acuerdos de destino) y la superficie aún no privatizada, ya que los títulos proporcionados no fueron representativos del área de estudio, por lo cual no fue posible mostrar el impacto que tiene la privatización en el territorio costero<sup>87</sup>.

### **3. Identificación de actores y guiones de entrevista**

#### *Actores*

Los actores que se consideraron fundamentales entrevistar para la realización de este trabajo fueron son agentes de gobierno federal (SEMARNAT: Delegación Federal en el Estado de Quintana Roo, Unidad de Ecosistemas y Ambientes Costeros; PROFEPA: Delegación Estatal en el Estado de Quintana Roo, Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre; CONANP: Oficina Regional Península de Yucatán y Mar Caribe, y el Parque Nacional Tulúm; CONABIO: Coordinación Regional en la Península de Yucatán), estatal (SEFIPLAN: Subsecretaría de Finanzas y Planeación, Dirección de la Zona Federal

---

<sup>87</sup> Al respecto es importante señalar que tanto la DZOFEMAT como la DGZOFEMATAC cuentan con todos estos datos, ya que son los insumos principales para su trabajo en la administración de la zona costera.

Marítimo Terrestre) y municipal (Tesorería municipal: DZOFEMAT, Dirección, Subdirección de censo, delimitación y ordenamiento costero y Coordinación de área jurídica), corredores inmobiliarios y/o bienes raíces; Asociación de Hoteleros de la Riviera Maya, trabajadores de la playa y pobladores locales<sup>88</sup>.

Los perfiles<sup>89</sup> buscados en las organizaciones de la sociedad civil fueron los de denuncia y procesos jurídicos, y las de investigación, divulgación y conservación. Para guardar el anonimato de las organizaciones se ha decidido emplear un seudónimo para referirse a cada una de ellas. En total se consideraron 10 organizaciones para entrevistar, sin embargo sólo se pudieron realizar entrevistas a cuatro de ellas: NOC, CAM, COL y DON

### *Entrevistas a Profundidad*

La entrevista en profundidad sigue el modelo de plática entre iguales, “encuentros reiterados cara a cara entre el investigador y los informantes” (Taylor y Bogdan, 1990: 101 en Robles, 2011:40); por lo cual las reuniones deben estar orientadas hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal y como las expresan en sus propias palabras. Aquí, no hay intercambio formal de preguntas y respuestas, se plantea un guion sobre temas generales y poco a poco se va abordando (Cicourel, 1982 en Robles, 2011:40). Se debe evitar hacer preguntas directas y cerradas, amenazantes y ambiguas.

En esta técnica, el entrevistador es también un instrumento de análisis, ya que explora, detalla y rastrea, por medio de preguntas, cuál es la información más relevante para los intereses de la investigación, y por medio de ellas se conoce a la gente lo suficiente para comprender qué quieren decir, creando así una atmósfera en la cual es probable que se expresen libremente (Taylor y Bogdan, 1990: 108 en

---

<sup>88</sup> Hubo dos informantes que prefirieron secrecía con sus datos personales, por lo cual en este trabajo se refiere a ellos como Pedro y Calixto, ambos funcionarios federales.

<sup>89</sup> Categorías tomadas de Daltabuit Godás *et. al.*, (2012: 74)



Robles, 2011:40). Asimismo, se tiene un carácter cercano y personal con el otro, y por ello hay que ser sensato, prudente e incondicional para el desarrollo de esta técnica, no sólo en el desarrollo de la entrevista, sino también durante la construcción de los datos (Robles, 2011:40).

A través de guiones de entrevista específicos a los actores identificados, se diseñaron baterías de preguntas con las cuales se buscó obtener información de las autoridades municipales, estatales y federales que se encargan de administrar la posesión del territorio costero; también se logró el acercamiento con cuatro de las diez organizaciones de la sociedad civil que se identificaron pudiesen aportar información sobre la privatización de la zona costera en el área de estudio. De igual manera se diseñaron guiones específicos para recabar datos de la Asociación de Hoteleros de la Riviera Maya (AHRM) y para los corredores inmobiliarios y de bienes raíces.

En cada guion se desarrollan temas específicos como son las relaciones de coordinación que entablan los diversos actores sobre el conocimiento y uso de las concesiones y desincorporaciones haciendo énfasis en sus características, la forma en que se ejecutan, el fin por el cual se solicitan por parte de las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de hoteleros y los corredores inmobiliarios/residenciales, así como los mecanismos de privatización de facto que se presentan en el territorio costero, derivados o no del empleo de una concesión o desincorporación.

#### *Entrevistas semi-estructurada*

Se seleccionó esta técnica por ser el tipo de entrevista que permite abordar al entrevistado con preguntas previamente planeadas y que pueden ser reordenadas, transformadas y editadas durante la entrevista (Berg, 2009:105). Aplicar un cuestionario flexible ayuda a adaptarse a las condiciones en que se da la entrevista, a poder ir orientado las preguntas a manera de obtener la información deseada y,

además, permite conocer algunos datos que no fueron contemplados al inicio. Giglia (2012: 71-72) explica que hay que considerar “qué nos dicen las narraciones recogidas, qué hablan sobre su autor y hasta qué punto y mediante cuáles criterios pueden ser consideradas representativas de situaciones más amplias”.

El guion elaborado para recabar información de los trabajadores de la playa se complementa con observación no participante, ya que por el lugar seleccionado y las características del actor al cual está dirigido, no era posible concertar citas disponer de tiempo para recoger información. En este trabajo también se realizó una entrevista semi-estructurada a un poblador de la localidad de Akumal, derivada de una asamblea que se realizó en ese poblado. El guion como tal no quedó registrado, ya que las preguntas giraron en torno a lo tratado en la asamblea<sup>90</sup>.

#### **4. Observación no participante**

La observación directa en el campo consiste en reunir impresiones del mundo a través de todos los sentidos y facultades humanas (Adler y Adler, 1994: 378). En ese sentido, esta técnica implica poner atención con la vista, a los ruidos, a los olores y a lo que sea posible apreciar en el medio donde se realiza la observación. Esta técnica implica contacto directo con los sujetos de estudio, observarlos desde lejos intentado hacer las observaciones constantemente y en diferentes situaciones y momentos. La observación se realiza en lugares no provocados por el investigador en donde se registran algunos comportamientos y acciones sociales que se tenían previamente especificadas (Galtung, 1971:124). Complementar la información de las entrevistas con observaciones, sirvió para “conocer y registrar las prácticas sociales de ciertos actores y para interactuar con los sujetos en el marco de situaciones menos pautadas y artificiosas de las que generalmente caracterizan a las entrevistas” (Giglia, 2012: 70-71).

---

<sup>90</sup> Los actores que se pudieron entrevistar, derivado del trabajo en campo se muestran en la **Tabla 5** que se puede encontrar en el **Anexo 1**

Se empleó ésta para dar cuenta del contexto de los trabajadores de la playa, de los lotes identificados en la investigación documental y de lo sucedido en la asamblea vecinal presenciada en el poblado de Akumal. En todos los casos ayudó a reunir la evidencia de la presencia de la privatización de facto.

## **5. Seguimiento de prensa nacional**

Desde que comenzó la investigación, se rastrearon –de manera no exhaustiva- notas periodísticas a través de internet que contuvieran palabras clave como: “privatización”, “cierre de accesos a la playa”, “cierre de la playa”, “playa” y “zona costera”. La búsqueda de información se realizó en los periódicos *La Jornada*, *La Plaza de Acapulco*, *Diario de Quintana Roo* y *SIPSE Quintana Roo*. También se consultó la revista *Proceso para* el periodo de tiempo del año 2000 a 2014. En ellos se buscaron notas y denuncias ciudadanas que evidenciaran acciones como cierre a la playa, restricción o impedimento al libre tránsito por hoteles o desarrollos residenciales/inmobiliarios, o el cierre o no construcción de los accesos públicos, las cuales han sido denominadas por la prensa y las redes sociales como “privatización”. La intención de hacer esta revisión fue para contar con una fuente que *a priori* nos permitiera tener un primer acercamiento con la privatización de facto, y que a su vez ayudara a desarrollar las baterías de preguntas de las entrevistas sobre el tema.

## **6. Realización del trabajo de campo**

El trabajo en campo se realizó en dos momentos. Del 22 al 25 junio de 2014 se realizó una primera visita exploratoria al municipio de Solidaridad, haciendo un recorrido aproximado de 5 Km de playa. Este recorrido permitió tomar registro fotográfico sobre el estado del litoral, presencia de infraestructura y servicios en la playa, así como identificar irregularidades en el acceso/salida y libre tránsito a la playa. También se llevaron a cabo entrevistas informales a dos funcionarios municipales adscritos a la Dirección de Zona Federal Marítimo Terrestre y a dos

miembros de la Asamblea Ejidal del Ejido Playa del Carmen. El segundo momento fue del 18 de marzo al 3 de abril de 2015, siendo ésta la salida oficial a Playa del Carmen para la recogida de datos. En ella se efectuaron ocho entrevistas a funcionarios públicos, cuatro a ONG, una a una corredora inmobiliaria y trabajador en la playa, entre otros informantes. También se asistió a tres eventos públicos, dos relacionados con una ONG (NOC) y uno en la localidad de Akumal, municipio de Tulum, específicamente convocado para tratar el tema de la privatización de la playa. El total de entrevistas realizadas fueron 20.

### Capítulo 3. Playa del Carmen y sus circunstancias

Para dar cuenta de cómo juega la dimensión jurídica en los procesos privatizadores, es necesario delimitación el área de estudio, los instrumentos jurídicos que la regulan y las causas por la cual se están dando estos procesos. Así, para el caso que nos ocupa, el área de estudio considerada a las figuras jurídicas de la ZOFEMAT, TGM y la Playa Marítima presentes en el municipio de Solidaridad en el Estado de Quintana Roo. Las dos primeras se refieren exclusivamente al proceso de privatización administrativa. En su conjunto, las tres, son las figuras jurídicas donde se localiza la playa como espacio público y donde sucede el proceso de privatización de facto.

Para contextualizar el desarrollo de los procesos de privatización en el área de estudio presentamos datos geográficos, demográficos y económicos del estado de Quintana Roo, el municipio de Solidaridad, la Ciudad de Playa del Carmen y, a escala regional, del Corredor Cancún-Tulum o *Riviera Maya*.

En este mismo capítulo se desarrolla el concepto de turismo, considerando a éste como el principal factor que promueve y potencializa los procesos de privatización. Esta afirmación se apoya en la evidencia otorgada por la literatura sobre privatización de facto, donde todas las situaciones donde se presenta algún proceso privatizador factual se relaciona con la actividad turística. Así mismo, para el caso de la privatización administrativa, los municipios con los montos de recaudación más altos en la LFD (miscelánea fiscal 2014), se dedican al desarrollo del turismo.

Para dar cuenta de lo importante que es el turismo, y especialmente el turismo litoral en el área de estudio, se presenta al turismo desde su definición más general como actividad terciaria de la economía mexicana, la regulación de la cual ha sido sujeto - especialmente la referente al *área o zona restringida para inversión extranjera*- y se aterriza en los segmentos de turismo con mayor presencia en el área de estudio: *sol*

y *playa* y segunda residencia, los cuales a su vez tienen submercados que se explicarán a detalle.

Con lo anterior no se descarta que los procesos de privatización administrativa y de facto pudiesen presentarse en municipios donde la actividad económica predominante fuese diferente al turismo, por ejemplo la industria petrolera o la actividad portuaria. Sin embargo las peculiaridades de los procesos de privatización en contextos no turísticos no son relevantes para el presente estudio.

### ***3.1 Situación del turismo en México***

Según lo muestra Orlando (2003:445) el turismo se define como la “organización de medios conducentes a facilitar viajes por gusto, al interior o exterior del país. Es un componente del sector terciario de la economía.”.

En México, uno de los segmentos de turismo más importantes es el denominado de *sol y playa*. Quinteros Santo (2008: 54) lo define como las “actividades turísticas que generalmente se concentran en las zonas del litoral, con climatología favorable y cuya motivación principal es el ocio y el esparcimiento.”

Según Quintero (2008: 132) “México es un país donde el turismo ha ido evolucionando desde hace más de cinco décadas, pasando de estar en el lugar 13 a nivel mundial en la década de los años cincuenta a mantenerse entre los 10 primeros destinos en la llegada de turistas internacionales a partir de la década de los años noventa. En este sentido, el turismo se ha convertido en una de las principales fuentes de ingresos para el país y en una actividad que estimule el crecimiento de otras actividades económicas”. En este sentido, el mismo Quintero (2008: 136) señala que “el aporte del turismo al PIB (producto interno bruto) Nacional en el período 1994-2004 se mantuvo entre un 7 y un 8% y de acuerdo con estimaciones recientes entre 2005 y el 2012 el aporte se mantendrá en un rango similar con tendencia a un mayor crecimiento”. López Olvera (2009: 296) señala que el turismo

es la tercera actividad económica más importante en el PIB mexicano, sólo superado por el petróleo y las manufacturas.

En 1963 se expidió el Primer Plan Nacional de Turismo, el cual impulsó el apoyo a la creación de infraestructura turística de manera directa, básicamente en la ampliación de la red nacional de caminos y obras públicas (drenaje, alumbrado, pavimentación) en ciudades como Mérida, Veracruz y el Distrito Federal, sin embargo, para 1966, se redirigieron recursos para la construcción, modernización y remodelación de diversos aeropuertos, que serían la punta de lanza para las conexiones con el mercado internacional (Arroyo Arcos, 2013: 75-76).

El inicio de los polos de desarrollo turístico masivos de sol y playa en México fueron entre las década de 1960 y 1970, ya que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM) comenzaron a promoverlo entre diversos países una excepcional fuente de riqueza (beneficios económicos), a fin de mejorar las economías internas e incrementar la vida de los habitantes, en donde las sociedades apuestan las ventajas de su patrimonio natural y cultural; aunque los beneficios económicos no han sido iguales en todos los países con actividad turística (Marín, 2009: 230, 231). Hoy en día “el patrimonio natural y cultural, la diversidad y las culturas vivas son los máximos atractivos del turismo” (Santana en Varela, 2012: 43).

Sin embargo, sea cual sea el tipo de turismo a desarrollarse, hay una tendencia de disminución del sector primario con respecto al crecimiento al sector terciario, por lo cual esta actividad se torna en la fuente vital económica de la región en cuestión. (Marín, 2009: 222, 226)

En el caso mexicano, “las políticas oficiales de los últimos sexenios han trazado como nuevas direcciones y principales metas el fomento del desarrollo ‘sustentable’ del turismo, la diversificación de su oferta, y la reorganización de los centros turísticos para conformar bloques y circuitos regionales”. (Marín, 2009: 220-221).

Este modelo de turismo ha desarrollado “nuevos patrones de consumo turístico que parecen ofrecer nuevas oportunidades para el desarrollo y el crecimiento de la economía local, altamente dependiente de esta actividad” (Marín, 2009: 221) Esta diversificación también se ve reflejada en la promoción y operación de micro, pequeñas y medianas empresas –además de las grandes empresas, empresarios o empresas transnacionales- que pueden competir por diversos nichos de mercado, [...] ayudando a ensanchar los limitados horizontes, ya que hoy en día muchos centros turísticos buscan la renovación de sus esfuerzos para establecer bloques y circuitos regionales como estrategia para lograr mayor competitividad en el mercado del turismo masivo. (Marín, 2009: 230).

A pesar del discurso gubernamental, el proceso muestra contradicciones importantes. Por ejemplo, en el caso mexicano se encuentran la reconversión de esta industria turística en los corredores de la Riviera Nayarita, Cancún y la Riviera Maya (Marín, 2009: 226). Por ello “el nuevo turismo, encaminado al diseño, la producción, la promoción y la comercialización de productos que se basan en nuevas concepciones estéticas relacionadas con la distinción social, la autenticidad, la diversidad cultural y el ecologismo, [busca] la exclusividad, [así como] poder explotar la preocupación por el medio ambiente, el lucro con la necesidad de compromiso social, otorgar valor a la identidad cultural y promover el contacto intercultural”. Sin embargo hay “una tendencia generalizada en que las determinaciones del desarrollo capitalista muestran el difícil equilibrio entre los intereses empresariales, los requerimientos del sistema turístico, y los imperativos del desarrollo social”. . Así, el turismo es empleado como “medio de modernización local, crecimiento económico regional y factor de progreso social” aunque no necesariamente implique el mejoramiento de la calidad de vida de todos los pobladores, ya que existe una “condición de dependencia económica [por esta actividad, la cual] impone una serie de constricciones de diferente orden, que obstaculizan y a la vez explican la difícil tarea de la diversificación turística”. (Marín, 2009: 221, 223, 230).



La infraestructura generada a partir de esta actividad tiene un alto costo económico y “no se ve compensado equitativamente con los ingresos, pues buena parte de éstos los absorben las empresas de tour operadores y otro tipo de inversionistas privados” (Marín, 2009: 238).

Si el deterioro de los centros turísticos da pie a que deje de ser atractivo para los turistas y rentable para los capitalistas, “es posible desviar el flujo de turistas y las operaciones a cualquier parte del mundo” (Marín, 2009: 234). Además, la mayoría del turismo que actualmente se desarrolla tiene la característica que la inversión pública y privada se deben a la “proliferación de hoteles, restaurantes, bares y centros nocturnos” (Marín, 2009: 242), motivo por el cual se dejan de lado equipamientos y servicios referentes a la cultura y recreación, o marginan el tema de la vivienda y servicios básicos para los trabajadores de estos enclaves.

Así, la capacidad de la economía turística local y de las instituciones municipales está mediada por las condiciones y la dinámica de reproducción que establecen las grandes compañías transnacionales, pues éstas no tienen ningún interés por invertir en infraestructura o en algún proyecto que no les sea inmediata y directamente redituable, incluso si esto fuera necesario para conservar el equilibrio de la industria local. Los gobiernos locales deben atender el mejoramiento de la infraestructura básica, la dotación de numerosos servicios públicos y el desarrollo de políticas de beneficio social. Por su parte, las empresas transnacionales y tour operadores controlan el flujo de turistas internacionales y absorben cuantiosos beneficios, al tiempo que usan la infraestructura pública y se desentienden de la inversión en este rubro, tarea que delegan a los gobiernos quienes asume esa responsabilidad para apoyar irrestrictamente el desarrollo turístico, por lo cual, el papel del gobierno recae en preparar las condiciones que faciliten la inversión de capital, invertir en el mejoramiento de la infraestructura urbana, e incluso aportan recursos económicos para la promoción turística, pues finalmente se trata de una economía que brinda ingresos al erario público y da sustento a diversos estratos de la sociedad; no obstante, estos ingresos son insuficientes para atender debidamente las necesidades

de la industria turística, e igualmente son limitados para cubrir los costos del bienestar social, por lo cual, parece operar el principio de las prioridades económicas (Marín, 2009: 242, 243).

En México, esta situación ha conllevado la creación de municipios nuevos, con la reubicación, expropiación, desplazamiento y/o desalojo de poblaciones enteras “que finalmente pierden territorio y acceso a los recursos naturales a cambio de promesas de progreso y nimios beneficios” (Del Ángel, 2005 en Marín, 2009: 223).

Hasta aquí se puede evidenciar que el desarrollo de la actividad turística para México ha sido a lo largo de ya seis décadas y con el pasar del tiempo se ha tornado cada vez más importante, sin embargo, también ha traído aparejado problemas sociales, ambientales y como veremos más adelante, jurídicos, los cuales no se han resuelto, y si se sigue la línea de desarrollo planteada para este sector de la economía, no se podrán resolver en lo inmediato.

Ahora bien, abordado el marco conceptual del turismo en México, es preciso saber que actualmente éste se encuentra normado por los artículos 25° y 26° de la CPEUM, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), La Ley Federal de Turismo (LFT) y el Reglamento de la misma. En la LFT se prevé la creación Plan Nacional de Turismo (PNT) (Moreno Cruz, 2009: 401). Para el periodo de tiempo que abarca este estudio, los documentos más útiles son el PND 2013-2018 y el PNT 2007-2012 (Quinteros Santo 2008: 140) marcan las siguientes estrategias<sup>91</sup> en la materia:

- **El turismo es un sector estratégico de la economía<sup>92</sup>.**
- México se encuentra bien posicionado en el segmento de mercado de sol y playa.
- Es imprescindible aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.

---

<sup>91</sup> Las estrategias aquí mencionadas se extrajeron tal cual aparecen en el PND 2013-2018

<sup>92</sup> Resaltado por la presente autora. Esta estrategia la mencionan ambos planes.

- Es posible potenciar las reservas territoriales con vocación turística en manos del Estado.
- Es posible detonar el crecimiento del mercado interno a través del desarrollo de nuevos productos turísticos, esto con el fin de poderlo consolidar como el principal mercado nacional.
- Se busca promover en países y sectores prioritarios, un renovado interés para convertir a México en país clave para el comercio, inversiones y turismo.

Según el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 (PROSECTUR)

- En la mitad de las entidades federativas del país el turismo es un sector estratégico, ya que 13 de los 32 estados de la República cuentan con características y recursos productivos que podrían favorecer el crecimiento de la actividad turística, posicionándose como uno de los principales sectores del futuro.
- México se ubica entre los primeros 10 lugares de los países más confiables para invertir (novena posición de la lista de A.T. Kearney). Asimismo, el país es reconocido como el séptimo destino prioritario para la inversión en el mundo. En la Encuesta de Perspectivas Mundiales de Inversión 2013-2015 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) México avanzó cinco lugares.

La concentración de la oferta en destinos turísticos genera una alta demanda de recursos naturales y, por lo tanto, un mayor desgaste de los mismos. En 2012 el 52% de la oferta hotelera en el país se concentró en ocho destinos turísticos: Distrito Federal, Riviera Maya, Cancún, Acapulco, Guadalajara, Los Cabos, Monterrey y Puerto Vallarta; de éstos cinco son costeros.

Los segmentos de turismo que se desarrollan en México, específicamente en la zona costera son los denominados de *sol y playa* y de segunda residencia. El turismo de *sol y playa* se lleva a cabo en playas arenosas y éstas son los lugares en donde es

posible llevar a cabo actividades de recreo, esparcimiento y descanso (Cupul Magaña, 2013: 141-142). En el caso del turismo de segunda residencia o residencial Raya-Mellado (2009, en Casas-Beltrán *et. al.*, 2013: 52) lo define como “tipología de turistas, que utilizan con mayor frecuencia, alojamiento no reglados<sup>93</sup> y cuyas estancias son relativamente mayores que las del turismo vacacional o recreacional.” Casas-Beltrán *et. al.*, (2013: 52) y Janoschka (2011: 91) en los últimos años el flujo de los turistas residenciales estadounidenses ha aumentado claramente hacia América Latina, especialmente a México. Estos turistas se caracterizan por ser jubilados con alto poder adquisitivo, lo que les permite vivir por largas temporadas fuera de casa con importantes impactos socioeconómicos en las localidades de destino y propiciando un reordenamiento socio espacial del espacio urbano. Lizárraga-Morales (2009 en Casas-Beltrán, 2013: 53) menciona que no existe un consenso entre las autoridades migratorias mexicanas, estadounidenses y canadienses para estimar el número exacto de ciudadanos de Estados Unidos y Canadá que entran como turistas al país pero que permanecen largas estancias en diversos destinos.

Schafran *et. al.*, (2011 en Casas-Beltrán, 2013: 53-54) proponen una tipología de las localidades receptoras y sus asentamientos del turismo residencial. Ésta considera aspectos como la antigüedad de la vivienda, el grado de integración de ésta para los residentes locales, su ubicación en el tejido urbano y su significancia histórica o social, estableciendo cuatro tipos de asentamiento: el centro, la periferia, el compuesto y el tráiler.

Amador y Moreno-Casasola (2005: 184) plantean que el turismo desarrollado en la zona costera mexicana se ha logrado mediante cuatro mecanismos: destinos de playa tradicionales, polos de desarrollo turístico integrado o CIP, crecimiento de puertos y segunda residencia en la costa. El presente trabajo analiza el turismo de *sol y playa* desarrollado a partir de un CIP y el de segunda residencia o residencial, ya que son los más frecuentes en el área de estudio.

---

<sup>93</sup> Aquellos alojamientos no hoteleros, como viviendas propias, rentadas o prestadas, o de amigos.

### 3.2 Turismo en el Estado de Quintana Roo

El Estado de Quintana Roo fue elevado a categoría de estado –junto con Baja California Sur- el 8 de octubre de 1974. Actualmente cuenta con una población total de 1, 325, 578 habitantes según los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 y con un territorio de 50 000 km<sup>2</sup> el cual se ha dividido en diez municipios (Bacalar, Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco, Solidaridad y Tulum), de los cuales 9 tienen frente costero.

A raíz de la construcción de Cancún en 1974 como centro turístico integralmente planeado (CIP), el estado de Quintana Roo vuelca todos sus esfuerzos y estrategias de desarrollo económico en la actividad turística, especializándose en el turismo de *sol y playa* (Marín, 2009: 230-231)<sup>94</sup>, motivo por el cual, seis de los nueve municipios costeros de este estado han integrado en su organigrama de la administración a la Dirección –o Coordinación- de ZOFEMAT, para así poder administrar los trámites y cobros derivados de los derechos que se generan en ésta (ver **Tabla. 1**).

<b>Tabla 1. Municipios Costeros de Quintana Roo</b>	
<b>Municipio</b>	<b>Dirección o Coordinación ZOFEMAT</b>
Bacalar	No cuenta
Benito Juárez	Dirección, dependiente de Tesorería municipal <sup>95</sup>
Cozumel	Dirección, dependiente de Tesorería municipal <sup>96</sup>
Felipe Carrillo Puerto	No cuenta
Isla Mujeres	Dirección, dependiente de Tesorería municipal <sup>97</sup>
Lázaro Cárdenas	Coordinación <sup>98</sup>
Othón P. Blanco	No cuenta
<b>Solidaridad</b>	<b>Dirección, dependiente de Tesorería municipal<sup>99</sup></b>

<sup>94</sup> Aunque antes ya existía la actividad turística, por ejemplo, desde la década de 1950 en Akumal o Cozumel (Arroyo Arcos, 2013: 74).

<sup>95</sup> <http://cancun.gob.mx/transparencia/informacionpublica/tesoreria-municipal-2/>, 12/03/14

<sup>96</sup> <http://www.cozumel.gob.mx/index.php/dir-tesoreria>, 12/03/14

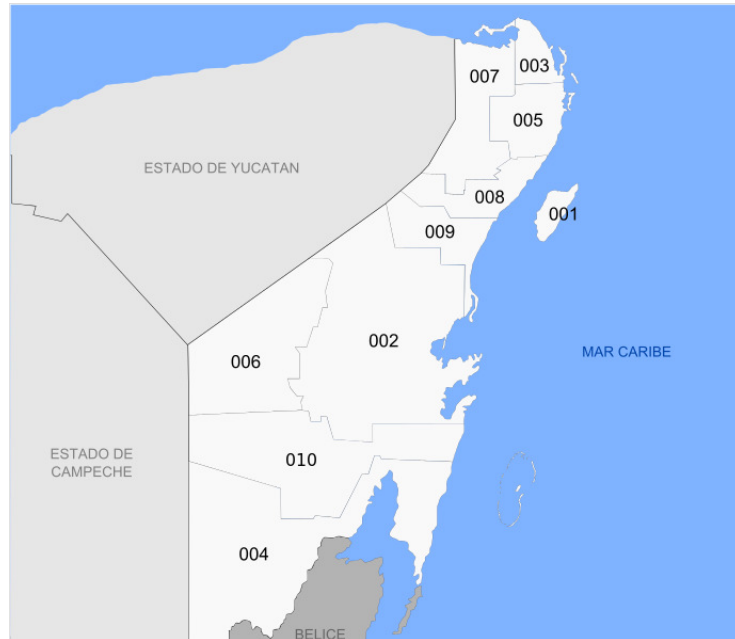
<sup>97</sup> [http://islamujeres.gob.mx/isla/?page\\_id=2519](http://islamujeres.gob.mx/isla/?page_id=2519), 10/03/14

<sup>98</sup> <http://www.lazarocardenas.gob.mx/lc/Dependencia.php>, 12/03/14

<sup>99</sup> Organigrama del Honorable Ayuntamiento de Solidaridad, Tesorería Municipal, <http://www.solidaridad.gob.mx/images/SoliMenu/Dependencias/Tesoreria/OrganigramaTesoreria.pdf>, 12/03/14

Tulum	Dirección, dependiente de Tesorería municipal <sup>100</sup>
-------	--

En el Mapa 1, se puede observar al estado de Quintana Roo y su división municipal; Solidaridad corresponde al municipio con el número ocho, ya que fue el octavo municipio en ser creado.



**Mapa 1.** División municipal del Estado de Quintana Roo. Solidaridad corresponde al municipio con número 008 y Tulum a 009.

Según Campos Cámara (2007: 22, 24) “existe la tendencia a usar cada día más el litoral con fines turísticos y con ello, la migración y concentración de población en las zonas costera aumenta. El estado de Quintana Roo no es ajeno a este proceso, y con el 98% de la población que habita el estado –permanente y flotante- se concentra en no más de 20 km de ancho en línea recta a partir de la rompiente. Arroyo Arcos (2013: 77) señala que los dos kilómetros medidos a partir de ésta hacia tierra dentro pasaron a ser de propiedad federal en la década de los 1970, lo que le permitió al gobierno reorganizar el territorio en esta franja y con ello la aparición de nuevos espacios turísticos.

<sup>100</sup> [http://transparencia.tulum.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4:directorio&catid=1web&Itemid=4](http://transparencia.tulum.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4:directorio&catid=1web&Itemid=4), 12/03/14

Campos Cámara (2007: 19-20) explica que el estado de Quintana Roo se divide en tres grandes regiones: Caribe Norte, Maya y Frontera Sur. Para el presente trabajo nos concentraremos en la región Caribe Norte. “Ésta corresponde a la franja costera del noroeste del estado y está formada por los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, la zona costera de Solidaridad –y de 2008 a la fecha, Tulúm- y Cozumel. Se caracteriza por ser la zona más dinámica en cuanto al crecimiento económico y la explosión demográfica que ahí ha tenido lugar. Cuenta con el 90% de la infraestructura turística del estado; sus actividades se refieren al sector servicios: hoteles, comercios, restaurantes. También la industria de la construcción presenta un marcado crecimiento, junto con lo de servicios es generadora de empleo y por tanto de un alto grado de inmigración a esta región. La región Caribe ocupa 5 199 Km<sup>2</sup> equivalentes al 10.2% de la extensión territorial del estado. Esta región ha sido modificada sustancialmente por las actividades turísticas y alberga a casi las dos terceras partes de la población del estado. El grado de marginación oscila entre *baja* y *muy baja*. Esta región se divide en dos subregiones: la correspondiente a Cancún-Isla Mujeres y la de la Riviera Maya, que son dos desarrollos turísticos especialmente diferenciados.”

Algunos datos demográficos para el Estado de Quintana Roo en el periodo 2000-2005, según Azuz-Adeath *et. al.*, (2009: 84, 91-96) son (y se complementan con la **Tabla 2**):

- Quintana Roo aumentó su población: su crecimiento poblacional se dio de manera irregular y focalizada en algunos centros poblacionales.
- De los estados costeros y su dinámica de crecimiento poblacional, ocupó el 7° lugar con población total y 2° en crecimiento absoluto de población.
- La acelerada tasa de crecimiento en la última década, y de manera particular en los años recientes, es consecuencia del factor turismo como elemento motor de la economía local y regional de toda la costa norte del estado de Quintana Roo (Campos Cámara, 2007: 74)

<b>Tabla 2. Datos generales para el Estado de Quintana Roo 2000-2005</b>	
Total de municipios <sup>101</sup>	10
Municipios con apertura al mar	9
Extensión Territorial del estado (Km <sup>2</sup> )	50 350
Superficie territorial continental nacional (%)	2
Extensión territorial de los municipios con apertura al mar (Km <sup>2</sup> )	44 104
% de la superficie territorial continental del estado	87.6
% de la superficie territorial continental nacional	2.3
Longitud de la línea de costa (Km) <sup>102</sup>	1 176
Población total 2000	874 963
Población total 2005	1 135 309
Población total 2010	1 325 578
Densidad Poblacional 2000 (hab/Km <sup>2</sup> )	17
Densidad Poblacional 2005 (hab/Km <sup>2</sup> )	23
Densidad Poblacional 2010 (hab/Km <sup>2</sup> )	26
Tasa media de crecimiento anual PIB 1993-2003 <sup>103</sup>	4.05
Tasa de Inmigración 1995-2000 <sup>104</sup>	3.7
Índice Costero de Frente al Litoral <sup>105</sup>	2.33

<sup>101</sup> En el artículo de (Azuz-Adeath *et. al.*, 2009: 83) se mencionan 8 municipios que conforman el Estado de Quintana Roo. En 2008 se crea el municipio de Tulum y en 2011 el municipio de Bacalar, el primero formaba parte del municipio de Solidaridad y el segundo de Othon P. Blanco. La extensión territorial de los municipios costeros con apertura al mar no cambió, ya que ambos municipios surgen de la fractura de un municipio en dos (Constitución Política del Estado de Quintana Roo, 2015: 61-66).

<sup>102</sup> Córdoba y Ordoñez *et. al.*, (2003: 124, 126) reportan la extensión lineal del litoral del estado de Quintana Roo en 368 Km (estimación propia a partir de sus datos) y 865 Km en el trabajo de Jiménez (2004: 43). En el caso de los primeros, no hacen alusión a la extensión insular, y el segundo explícitamente no los cuenta para su cálculo. El trabajo de Azuz-Adeath *et. al.*, (2009: 84) si consideró la porción insular, y por esta razón, es el dato que se emplea para el cálculo del Índice Costero de Frente Litoral.

<sup>103</sup> Dato tomado de Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 24). Según los autores, Quintana Roo fue el tercer estado de la República con una mayor tasa media de crecimiento del PIB para el periodo 1993-2003, sólo antecedido por Baja California y Tamaulipas.

<sup>104</sup> Dato tomado de Cortina Segovia *et. al.*, (2007: 23). Los autores ubican a Quintana Roo con la mayor tasa de inmigración para el periodo 1995-2000, y a Baja California y Baja California Sur los supera por 1.2%, que se ubican empatados en el segundo lugar.

<sup>105</sup> Éste índice lo trabaja Jiménez *et. al.*, (2004: 419-420) y sirve para tener un aproximado de la vocación costera de un territorio (en este caso de un municipio). El resultado se interpreta de la siguiente manera: mientras más tienda a cero el índice, menos es la vocación costera del territorio, y mientras más se aleje de cero, mayor será la vocación costera. El estado de Quintana Roo, en comparación con el resto de los estados costeros, puede considerarse con una vocación costera media-alta, ya que si se compara con el de Baja California Sur (3.68) y con el de Chiapas (0.34), que representan el máximo y el mínimo nacional respectivamente, se puede apreciar que Quintana Roo supera la mediana. Por ello se le considera con vocación media-alta.



### 3.3 Municipio de Solidaridad y Playa del Carmen

De los nueve municipios costeros de Quintana Roo, se eligió al municipio de Solidaridad para la realización de este trabajo por tres motivos: a) la totalidad de la franja costera con la cual cuanta el municipio está incluida dentro del desarrollo turístico denominado *Riviera Maya* ; b) en el municipio de Solidaridad tiene como cabecera municipal a la localidad de Playa del Carmen, la cual, en la última década ha sido la ciudad en el país con el mayor crecimiento población y expansión urbana; c) al ser un municipio con un amplio desarrollo de la actividad turística, el cobro de derecho por el uso, goce, aprovechamiento y explotación de la ZOFEMAT mediante concesiones de uso general (las cuales constituyen el 60% del padrón de usuarios) es de \$111.76 m2/año, según la LFD (miscelánea fiscal 2014) .

Según Azuz-Adeath *et., al.*, (2009: 86-98), algunos datos demográficos del municipio de Solidaridad en el periodo 2000-2005 son (y se complementan con la

**Tabla 3):**

<b>Tabla 3. Datos generales para el municipio de Solidaridad 2000-2005</b>	
Población total 2000	63 752
Población total 2005	135 589
Población total 2010	159 310
Tasa de crecimiento media anual (%)	14.2 (valor máximo de todos los municipios costeros, con una media municipal de 3.8)
Tasa de crecimiento poblacional relativo (%)	112.6
Crecimiento poblacional absoluto (hab)	71 873
Superficie (Km <sup>2</sup> )	2205 (2008 en adelante)
% de la superficie estatal	8.35 y 4.33% a partir de 2008
Longitud de costa municipal (Km)	130.5 y 80 a partir de 2008
Grado de marginación (CONAPO 2005)	Muy Bajo

Este municipio colinda al norte con el Municipio de Benito Juárez (Cancún), al noroeste con el Municipio de Lázaro Cárdenas, al este con el Mar Caribe y el Municipio de Cozumel y al sur con el Municipio de Tulúm.

Campos Cámara (2007: 44) menciona que este municipio y en especial, la ciudad de Playa del Carmen, tienen como eje rector económico al turismo.

Ya que el turismo es la principal actividad económica en la Región Caribe Norte, es importante conocer el desarrollado del municipio de Solidaridad y la ciudad de Playa del Carmen. Para ello Campos Cámara (2007: 54-87) explica que la conformación de Playa del Carmen, como la ciudad que ahora conocemos, se ha desarrollado en la historia reciente<sup>106</sup> en cuatro momentos diferentes. “La primera etapa corresponde al periodo de 1993-1999, cuando el Corredor Cancún-Tulum fue un proyecto para denominar a los 123 Km de costa entre Cancún y los vestigios arqueológicos de Tulum. Su impulso data de 1989, cuando la secretaría de turismo estatal dio a conocer un estudio técnico para el corredor en el cual se anticipaba que el mismo tendría 90 mil habitaciones de hotel e incluiría la construcción de una ciudad.” La construcción de la Carretera Federal Cancún-Tulum marcaría el límite de la faja de dos kilómetros desde la línea de costa hacia tierra dentro del Corredor.

A la par de lo anterior, el entonces Gobernador del Estado de Quintana Roo, Mario Villanueva Madrid, presentó a la VII Legislatura Constitucional del Estado, el 25 de julio de 1993, la iniciativa de Decreto por el cual se crea el Municipio de Solidaridad, siendo el 27 de julio de 1993 la aprobación del Decreto 19, mediante el cual se creó el octavo municipio del Estado, mismo que entró en vigor el 28 de julio del mismo año<sup>107</sup>. Su formación se debió en parte a la corriente migratoria asentada ahí, ya que la ciudad se ubica en un punto geoestratégico del Corredor Cancún-Tulum, en virtud de los proyectos de desarrollo turísticos construidos ahí. Es en esta etapa es cuando la inmigración hacia la costa se empieza a presentar como un problema, aun cuando se planteó el primer ordenamiento ecológico<sup>108</sup> del país para el Corredor. Para 1997 el Corredor Cancún-Tulum cambió su nombre a *Riviera Maya*, pues era más atractivo para fines mercadológicos (Campos Cámara, 2007: 70).

---

<sup>106</sup> Por esta entendemos el periodo de 1989 a la fecha.

<sup>107</sup> <http://www.solidaridad.gob.mx/index.php/ayuntamiento/historia>, 12/02/15.

<sup>108</sup> Ordenamiento Ecológico de la Región Denominada Cancún-Tulum, DOF 5 de junio de 1994

La segunda etapa abarca los Planes Directores de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, de los años 1996 y 2001. En ellos el objetivo más importante es prever las tendencias de crecimiento demográfico y con ello, del crecimiento urbano de la localidad. Estos planes fueron rápidamente rebasados, dando como resultado “el crecimiento irracional tanto de la población como de la infraestructura turística” (Campos Cámara, 2007: 61). Sin embargo, esto no es freno para que Playa del Carmen se consolide como una ciudad eje, organizadora y prestadora de servicios al turismo y al desarrollo del Corredor.

La tercera etapa se refiere a la creación del Programa Subregional de Desarrollo Urbano del Corredor Cancún-Riviera Maya (Región Caribe Norte) 2002. “Este programa se constituye como un instrumento técnico-jurídico que en materia de planeación urbana determinará los lineamientos aplicables al ámbito regional y promoverá la coordinación de esfuerzos federales, estatales y municipales que garanticen un desarrollo sustentable, homogéneo y armónico con el medio urbano, social y natural” (Campos Cámara, 2007: 62-63)

**La importancia del Corredor Cancún-Riviera Maya para el año 2000 radicaba en que el 10.5% del PIB turístico nacional se generaba en éste**, logrando posicionar a Playa del Carmen como una ciudad que dentro de la dinámica regional, está ayudando a cumplir los objetivos de desarrollo económico mediante la provisión de servicios y construcción de infraestructura que soportan a la actividad turística. Pero esta importancia puede traducirse en una amenaza cuando “el 80% de sus habitantes dependen directamente del turismo y el resto lo hace de forma indirecta” (Campos Cámara, 2007: 64, 70)<sup>109</sup>.

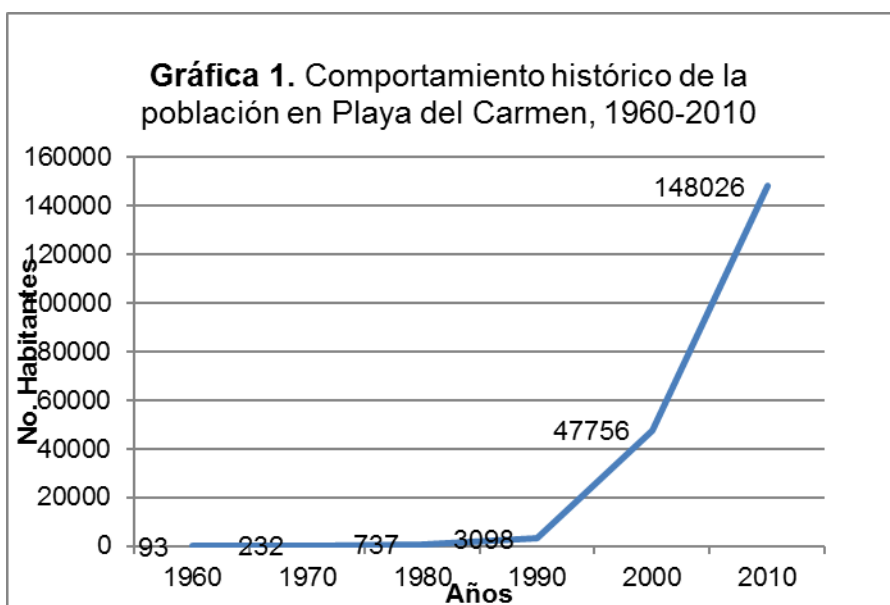
La cuarta etapa se refiere al análisis de las expectativas del Programa Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen 2002-2026. En materia de turismo se prevé “un crecimiento constante a corto plazo, estimado la saturación de las densidades

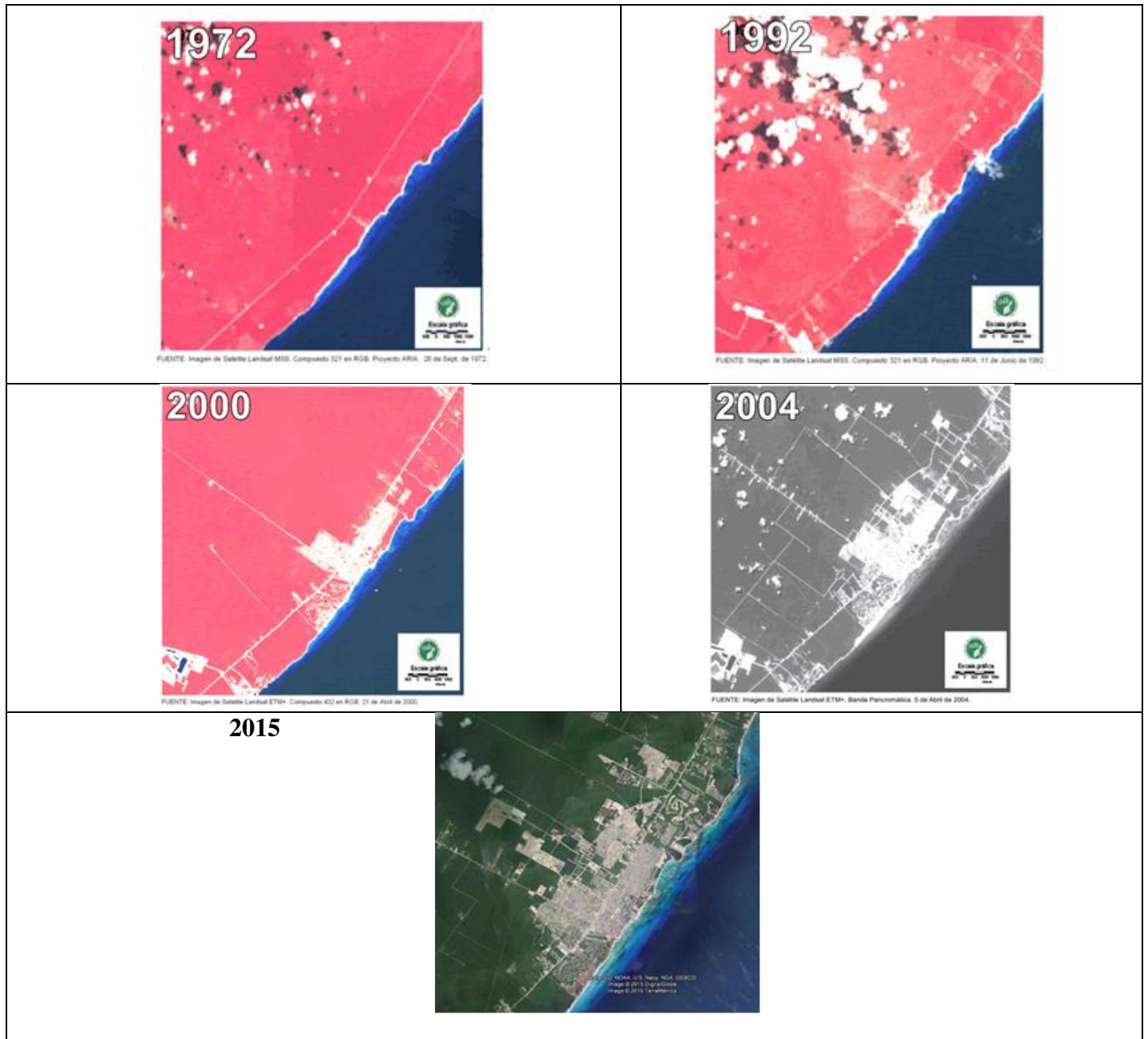
---

<sup>109</sup> Negritas por la presente autora

hoteleras autorizadas o previstas antes del fin del largo plazo, por la pérdida de aptitud territorial que plantea el POET Cancún-Tulum. Dentro de la estructura urbana se contabilizan nueve polos significativos, de los cuales destaca la playa como atractivo principal de la localidad y límite del desarrollo urbano en la parte oriental.

En ninguno de los planes se prevé que “Playa del Carmen no crecía al mismo ritmo que lo hacía el país, pues en este destino el crecimiento demográfico siempre estuvo y está por encima de la media nacional: en un corto tiempo de su creación, ocupa el primer lugar de crecimiento poblacional [...] También llama la atención que Playa del Carmen crece 36% anualmente, cuando siempre se ha dicho que el crecimiento poblacional en todo el municipio es de 21%, considerado incluso el más alto de Hispanoamérica” (Campos Cámara, 2007: 80-87)





De izquierda a derecha **Imágenes 1, 2, 3, 4 y 5**. Evolución Territorial de la Ciudad de Playa del Carmen 1972-2015<sup>110</sup>

<sup>110</sup> Para las imágenes de la 1 a la 4 la fuente es SEDARI, antes SEDARU del Estado de Quintana Roo. (2010). Presentación “EL DESARROLLO RURAL LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y FORESTAL”. La fuente de la imagen 5 corresponde a Google Earth.

### **3.3.1 Dirección de Zona Federal Marítimo Terrestre (DZOFEMAT)**

La DZOFEMAT del municipio de Solidaridad es la oficina administrativa más importante para la gestión y administración de la zona costera en el ámbito municipal. Ella se encuentra normada por el Bando de Gobierno para el Municipio Solidaridad, Quintana Roo; Reglamento Interior de la Tesorería Municipal de Solidaridad; Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, de la Tesorería Municipal<sup>111</sup>, y; Organigrama del Honorable Ayuntamiento de Solidaridad, de la Tesorería Municipal. Esta dirección tiene a su cargo diversas funciones, y por ello realiza actividades muy variadas. En los informes de gobierno municipal 2011-2012 y 2012-2013, por ejemplo, se enuncian trece actividades realizadas para el informe 2011-2012, de las cuales nueve son relativas al acceso a la playa, vigilancia, señalización, inspección de títulos de concesión y regularización de usuarios de ZOFEMAT. En el informe de gobierno en el periodo 2012-2013 también se reportan trece actividades llevadas a cabo por la DZOFEMAT, de las cuales diez fueron relativas a la vigilancia, el mantenimiento de la limpieza y los actos recaudatorios. En ambos informes se hace un breve recuento en materia fiscal, por concepto de cobro de derechos de ZOFEMAT como son los montos esperados y montos recaudados.

---

<sup>111</sup> Los lineamientos donde se explicita la creación y normas operativas de la DZOFEMAT son en el Reglamento Interior de la Tesorería Municipal de Solidaridad y en el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, ambos pertenecientes a la Tesorería Municipal. Lo que diferencia a un reglamento del otro es el grado de precisión que tiene el primero con respecto al segundo, en cuanto a la reglamentación prevista para la DZOFEMAT.

## **Capítulo 4. Resultados: la *privatización* de la zona costera mexicana**

El presente capítulo presenta los resultados encontrados en el estudio tanto del trabajo de gabinete como en el trabajo de campo sobre los procesos de privatización en el municipio de Solidaridad. El presente capítulo se organiza de la siguiente manera. Primero, se presentan los resultados de lo que se ha denominado *privatización administrativa*. Estos datos derivan de la información documental requerida a las instituciones de gobierno federal, estatal y municipal. En un segundo momento se presentan los resultados obtenidos del análisis de las entrevistas, la observación no participante y el seguimiento de la prensa local, para dar cuenta de la privatización de facto.

### ***4.1 Privatización administrativa: resultados derivados de la información documental***

A través de la información obtenida mediante solicitud de información pública<sup>112</sup> hecha para recabar datos sobre las desincorporaciones se obtuvo que el Sistema de Control Interno de la SEMARNAT y el Sistema Nacional de Trámites (SINAT), no detectó decretos presidenciales de desincorporación previos al 20 de mayo de 2004, y tampoco encontró acuerdos administrativos de desincorporación posteriores a esta fecha, en los TGM en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo.<sup>113</sup> Por lo cual, para el periodo de tiempo que comprende el estudio, no hay registros de desincorporaciones.

Aclarado lo anterior, se procede a hacer un análisis exploratorio de los datos obtenidos para las concesiones.

---

<sup>112</sup> Recurso de revisión con folio 2015000213 del 03/02/15 de la solicitud 1600402214 de fecha 09/12/2014 hecha a la SEMARNAT vía INFOMEX

<sup>113</sup> Solicitud de información pública con folio 1600402214 de fecha 09/12/2014 hecha a la SEMARNAT vía INFOMEX

#### **4.1.1 Las concesiones en el municipio de Solidaridad**

Con base en los datos obtenidos de las solicitudes de información pública<sup>114</sup> para el periodo de 1993 a 2014, se obtuvieron 17 títulos de concesión para el uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT, en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, de los cuales se han podido extraer datos referentes a las fechas de solicitud, expedición y entrega de las concesiones; superficies solicitadas y superficies concesionadas; los usos solicitados, los usos autorizados y los usos fiscales; los años de la conformación de los fideicomisos empleados como base para la solicitud de las concesiones; y los concesionarios.

En los títulos de concesión se hallan otros datos, como son los delegados fiduciarios o apoderados generales que realizan el trámite; las direcciones de los predios colindantes a las superficies concesionadas; la superficie a concesionar; el folio de las opiniones técnicas emitidas por la SEMARNAT y empleadas para delimitar el polígono de concesión; cartografía de referencia; vigencia de las concesiones, que para todos los casos es de 15 años; folio de las constancias de congruencia del uso del suelo solicitadas a los municipios y las direcciones para avisos legales. En los títulos de concesión se especifican las cláusulas concernientes a las obligaciones de los concesionarios; el pago de derechos; la extinción, revocación, caducidad y nulidad del título, así como el rescate, reversión y recuperación del inmueble. Hay un apartado de consideraciones finales.

Datos que no aparecen en los títulos, pero que igual son valiosos para el presente análisis son aquellos referidos en los contratos de fideicomiso que se conforman antes de solicitar la concesión. De los muchos datos contenidos en éstos, destacan la nacionalidad de los fiduciarios, fideicomitentes y fideicomisarios<sup>115</sup> ; las

---

<sup>114</sup> Folio 1600318814 y 1600402114, hechas a la SEMARNAT los días 29/09/2014 y 09/12/2014 respectivamente vía INFOMEX

<sup>115</sup> Fideicomitente: persona titular de los bienes o derechos que trasmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y, desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes. Fideicomisario: persona que recibe el beneficio (no siempre existe) del fideicomiso, o la que recibe los



contraprestaciones o pago ofrecido por el bien inmueble, que, en el caso de las pequeñas propiedades son terrenos o terrenos con construcciones; el título completo del tipo de fideicomiso efectuado; la vigencia del mismo, que casi siempre es de 50 años; la fecha de autorización definitiva del mismo, y en su caso; el número del permiso expedido por la SRE a los extranjeros para que puedan a su vez tramitar un fideicomiso. Toda esta gama de datos son los insumos analíticos retomados para esta investigación.

Un aspecto que llama la atención para la realización de este trabajo, es que se esperaba encontrar un número considerable de concesiones en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, ya que éste forma parte del corredor Cancún-Tulum o *Riviera Maya*. Este, como ya se ha explicado, tiene una extensión de 130 Km de frente costero, por lo cual, el número de concesiones y la superficie total de todos ellos no corresponde a la extensión del corredor. Otra consideración es que se solicitaron todos los títulos otorgados para el periodo de 1993 a 2014, sin embargo, sólo fueron proporcionados títulos de concesión a partir del 2004 y hasta el 2009. Una tercera consideración es que todos los títulos otorgados se encuentran en el municipio de Tulum (salvo uno), aunque al iniciar su trámite todos ellos se encontraban dentro del municipio de Solidaridad. Además, se encontró que sólo se han proporcionado títulos de concesión a pequeñas propiedades –departamentos y casa habitación- y no a grandes desarrollos hoteleros, como podría esperarse. También destaca que todos los títulos de concesión registrados tienen como fin el recreo y el desarrollo de la actividad turística. Además en la información existente no hay evidencia de que se hayan solicitado y proporcionado modificaciones al título de concesión original -por ejemplo-, que bien pueden alterar la superficie concesionada, y con ello los montos recaudados.

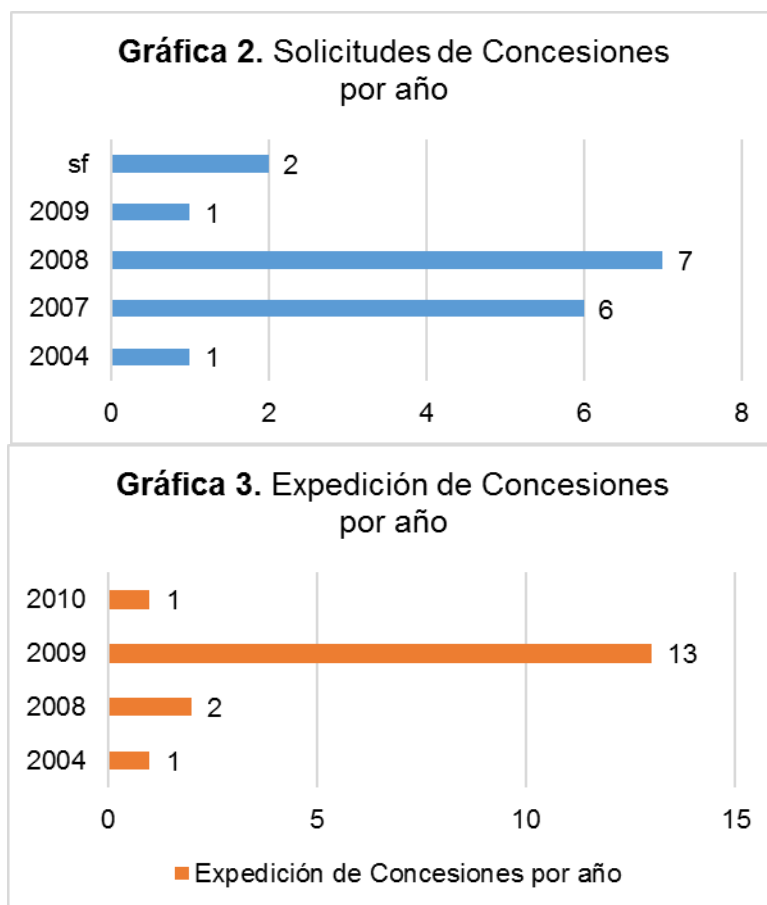
Debido a las características de la información, los datos aquí mostrados son meramente ilustrativos de la existencia de las concesiones y de los datos que éstas, a

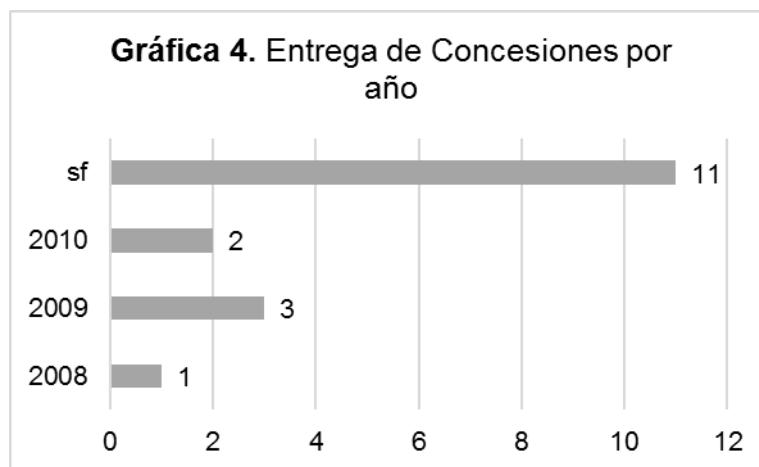
---

remanentes una vez cumplida la finalidad (ver IJ, 2000: 1693) Fiduciario: Persona en cuya probabilidad y buena fe se confía que hará lo que se le manda o encarga (ver Darío *et al.*, 2005: 469)

través del título de concesión y contrato de fideicomiso (en caso de existir), pueden brindar para la realización de análisis del espacio costero. Es por ello que no es posible realizar un análisis a profundidad o cálculos sobre la cartografía del área privatizada vs la no privatizada, y por tal motivo sólo se efectuó un análisis que muestra frecuencias y fechas, tratando de relacionar a estos datos con los cortes temporales expuestos anteriormente. A pesar de la limitación de la información, este análisis exploratorio de los datos permite plantearse algunas conclusiones parciales, especialmente en los usos y las superficies solicitadas y otorgadas para las concesiones.

#### **4.1.2 Sobre las fechas de solicitud, expedición y entrega de las concesiones**

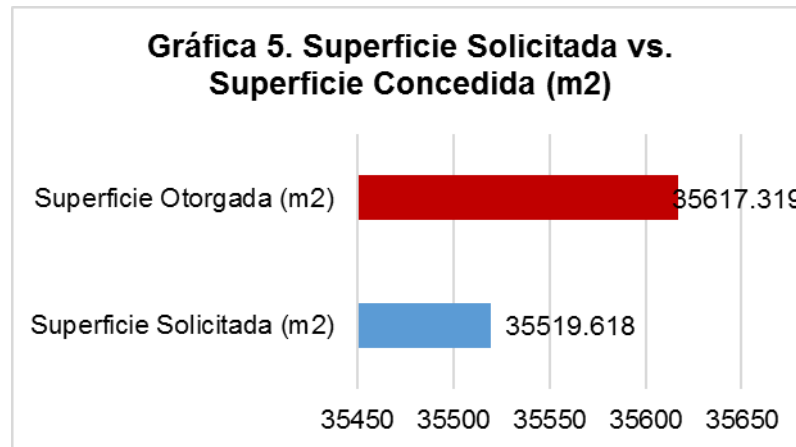




Una primera observación de las **Gráfica 2, 3 y 4**, es referida a la temporalidad del trámite. Los datos indican que sólo cuatro de los 17 títulos de concesión cuentan con las tres fechas y en el caso de los demás sólo cuentan con dos o incluso una, por lo cual es difícil establecer un promedio en la temporalidad del trámite; sin embargo, de los cuatro que cuentan con estos datos, a tres les demoró un año el trámite y a un título dos años, por lo cual se puede pensar que el trámite no debiera de demorar más de dos años.

Si bien el año 2008 y 2007 suman 13 solicitudes de concesión (**Gráfica 2**), es en el 2009 (**Gráfica 3**) donde se expiden 13 de los 17 títulos. Esto podría ser resultado de alguna acción administrativa, como de algún programa que incentive el regularizar el uso de la ZOFEMAT mediante la concesión (este tipo de programa son puestos en marcha por la autoridad municipal), o de algún incentivo en la inversión turística. Lo anterior no puede corroborarse ya que no hay una correspondencia en las fechas de otorgamiento de concesiones, ya que 11 de los 17 títulos (**Gráfica 4**) no contaban con este dato.

#### **4.1.3 Sobre las superficies solicitadas y otorgadas en las concesiones**



Para el caso de la **Gráfica 5**, la superficie otorgada corresponde al 2.14% de la superficie total aproximada para la delimitación de ZOFEMAT del municipio de Solidaridad, con respecto al 2.13% de la superficie solicitada. El cálculo de estos porcentajes se realizó a partir del polígono abierto de 83Km de longitud, que incluye línea de costa y estuarios (83000m) y multiplicándolos por 20, que representa un ancho homogéneo de 20m de ZOFEMAT para el polígono abierto. La superficie resultante es de 1'660,000m<sup>2</sup>, considerándose a ésta como la superficie de la ZOFEMAT del municipio. Debido a que los porcentajes de las superficies solicitadas y otorgadas apenas rebasan el 2% del total de la superficie de la ZOFEMAT municipal, no se incluye en la gráfica a ésta última<sup>116</sup>.

También se puede notar que la superficie solicitada es menor a la otorgada por 97.701m<sup>2</sup>, por lo cual se presume que conforme a las opiniones técnicas emitidas por la SEMARNAT, las superficies solicitadas son infra medidas por los solicitantes. Si este es el caso para 17 concesiones, el acumulado en la infra medición para un área de 1'660,000m<sup>2</sup>, estaría indicando que, mientras más superficie se concesiones, mayor recaudación se obtiene y con ello más los beneficios asociados al cobro de derechos por uso, goce y aprovechamiento de ZOFEMAT.

<sup>116</sup> Información brindada por el Subdirector de censo, delimitación y ordenamiento costero del municipio de Solidaridad, 24/06/14

#### **4.1.4 Sobre los usos solicitados, autorizados y fiscales en las concesiones**

Los usos susceptibles de cobros de derechos que prevee el artículo 232-C° de la LFD (miscelánea fiscal 2014) para las playas, ZOFEMAT, TGM o cualquier otro depósoto de aguas marítimas son cuatro: protección; ornato; agricultura, ganadería, pesca, acuacultura y la extracción artesanal de piedra bola, y; general. De éstas, sólo tres de los cuatro usos son definidos, y a la letra se transcriben:

“Se considerará como **uso de protección**, el que se dé a aquellas superficies ocupadas que mantengan el estado natural de la superficie concesionada, no realizando construcción alguna y donde no se realicen actividades de lucro.

Se considerará como **uso de ornato**, el que se dé a aquellas superficies ocupadas en las cuales se hayan realizado obras cuya construcción no requiera de trabajos de cimentación, y que estén destinadas exclusivamente para el embellecimiento del lugar o para el esparcimiento del solicitante, siempre y cuando dichas áreas no estén vinculadas con actividades lucrativas.

Se considera como **uso general** el que se dé a aquellas superficies ocupadas en las cuales se hayan realizado construcciones u obras con cimentación o estén vinculadas con actividades de lucro.<sup>117</sup>”

Los montos a pagar según cada tipo de uso se pueden ver en la **Tabla 4**

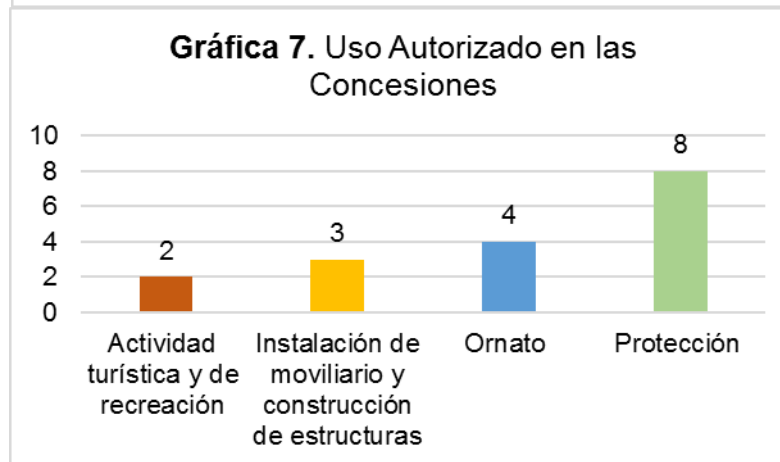
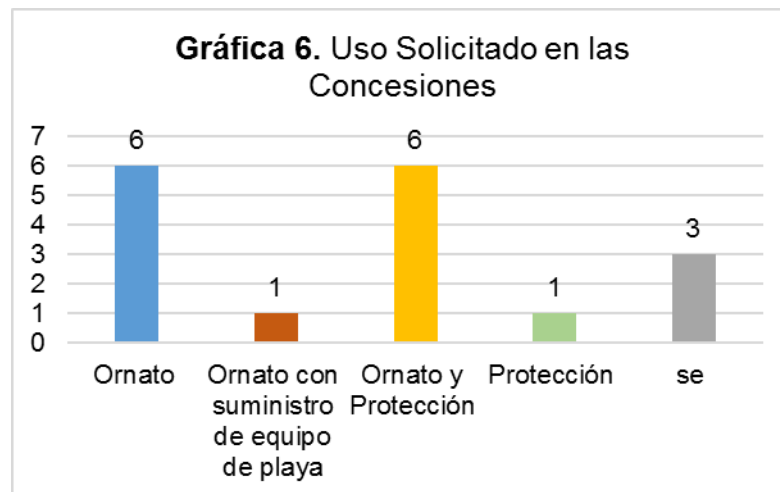
---

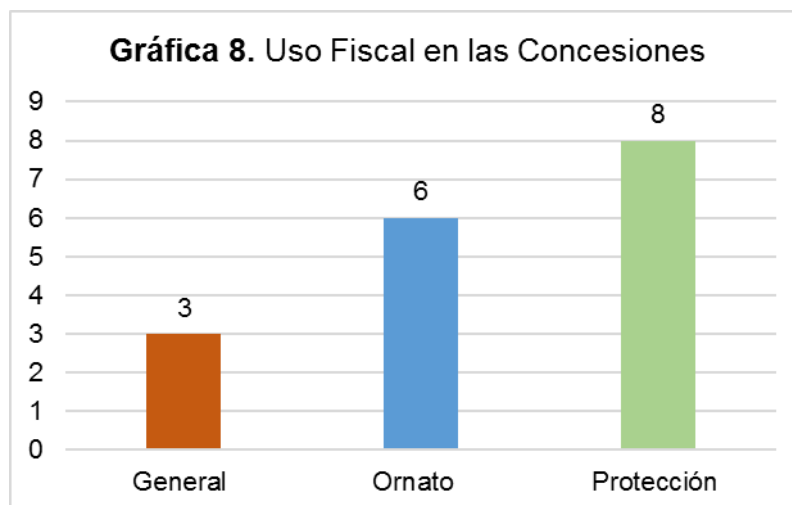
<sup>117</sup> Resaltado por la presente autora.

	Protección u Ornato (\$/m2)	Agricultura, ganadería, pesca, acuacultura y la extracción artesanal de piedra bola (\$/m2)	General (\$/m2)
ZONA I	\$0.30	\$0.122	\$1.12
ZONA II	\$0.73	\$0.122	\$2.36
ZONA III	\$1.57	\$0.122	\$4.83
ZONA IV	\$2.43	\$0.122	\$7.28
ZONA V	\$3.27	\$0.122	\$9.78
ZONA VI	\$5.10	\$0.122	\$14.70
ZONA VII	\$6.80	\$0.122	\$19.63
ZONA VIII	\$12.84	\$0.122	\$36.96
ZONA IX	\$17.16	\$0.122	\$49.31
ZONA X	\$34.43	\$0.122	\$98.72
ZONA XI	Subzona A	Subzona A	Subzona A
	Subzona B	Subzona B	Subzona B
	\$15.54	\$0.111	\$55.83
	\$31.19	\$0.111	\$111.76

**Tabla 4.** Montos a pagar por el cobro de derechos de ZOFEMAT, según el uso fiscal autorizado y la zona donde se encuentre el municipio. Tomado de LFD (miscelánea fiscal 2014: 189-190)

Los municipios de Solidaridad, Benito Juárez y Tulum se encuentran en la Zona XI, Subzona B del tabulador de cobro, por lo cual son los municipios costeros con mayores montos de recaudación por el uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT en el país.





Para el presente análisis, nos remitimos a los datos expuestos en las **Gráficas 6, 7 y 8**. De los 17 títulos de concesión, 13 de ellos solicitaron un uso de ornato, uno de protección y en tres no se especifica. Los usos autorizados son de 8 títulos para protección, 4 de ornato y 5 para actividad turística e infraestructura móvil. Finalmente, el uso fiscal de protección coincide con el autorizado en 8 títulos. Se expedieron 6 títulos para uso fiscal de ornato y tres para usos generales.

Ahora bien, si se busca incentivar la recaudación fiscal por el cobro de derechos de ZOFEMAT, como fue la premisa manejada por la UEAC y la DZOFEMAT, los datos muestran que hay una tendencia al empleo del uso fiscal de protección de la ZOFEMAT. Éste, junto con el uso fiscal de ornato, son los montos de cobro intermedios de recaudación, si se comparan los cuatro usos fiscales existentes. Lo anterior podría estar indicando que desde la administración de la zona costera se privilegia el uso fiscal de protección para poder minimizar las perturbaciones que el desarrollo del turismo conyevea.

Ahora bien, de las 17 títulos de concesión, sólo en uno se solicitó el uso de protección en comparación con 13 títulos que solicitaron un uso de ornato en tres variantes (**Gráfica 6**). Aquí hay que considerar que el uso autorizado de ornato es más permisivo que el uso autorizado de protección en las actividades que se pueden desarrollar en la concesión, y a su vez, el uso fiscal de ornato aparejado con el uso

autorizado de ornato es más barato que el uso fiscal general, el cual permite el desarrollo de actividades varias y construcción de infraestructura cimentada, lo que podría ser un factor explicativo de porqué se busca una concesión con uso autorizado y fiscal de ornato. La autorización para actividades varias, permite un amplio rango de interpretación ya que no están delimitadas.

Si existe una marcada mayoría en la aprobación de usos fiscales para protección y una marcada tendencia a solicitar usos de ornato, el escenario de uso de la zona costera por parte de las autoridades es tendiente a la protección, y en el caso de los concesionarios es de un uso intensivo por el empleo de mobiliario móvil, sin llegar a la construcción de infraestructura fija. Lo anterior podría estar mostrando dos cosas. La primera es que si la opinión técnica que emite la SEMARNAT para otorgar la concesión, considera que los espacios a concesionar tienen atributos naturales que deben ser protegidos, el uso autorizado y fiscal será el de protección; si los espacios están poco perturbados o la actividad que se desempeñará no afectará de manera importante el espacio, se le puede otorgar un uso autorizado y fiscal de ornato, y; en el caso de que el entorno esté afectado o la actividad a realizar altere de manera significativa a éste o que sea una actividad de tipo lucrativa, el uso aprobado y el fiscal será de tipo general, que dicho sea de paso, es el más oneroso.

La segunda consideración se basa en el acaparamiento de los títulos de concesión y derivado de ella la especulación inmobiliaria que pudiesen hacer los solicitantes, ya que el monto que pagan al solicitar un uso autorizado y fiscal de ornato y protección, es menor que si solicitasen un uso general, -situación que se ve en la **Gráfica 6**, ya que ningún solicitante manifiesta su interés por el uso fiscal general-. La concesión se puede otorgar antes de que se construya infraestructura aledaña a la ZOFEMAT, y para solicitarla se requiere de la constancia de congruencia del uso del suelo emitida por el municipio, para corroborar que el uso de suelo y propietario aledaño concuerdan con el uso solicitado y potencial concesionario de ZOFEMAT.



Sin embargo, se llegan a presentar casos donde existen especuladores-corredores de ZOFEMAT -equivalentes a los inmobiliarios-, que a través de “presta-nombres” o una sociedad comercial tratan de acaparar concesiones de ZOFEMAT para luego venderlas a los propietarios colindantes, situación que está prohibida por la normativa aplicable, pues sólo se permite la cesión de derechos de una concesión entre particulares (Artº 37, RUAZOFEMAT). Otra irregularidad que se presenta es el acaparamiento de los títulos de concesión y se relaciona ampliamente con la corrupción, ya que en ocasiones los solicitantes tienen contacto en la administración responsable de ZOFEMATAC (Delegación Federal u Oficinas Centrales) y se les aprueban varios títulos de concesión<sup>118</sup>.

Un elemento que no es irregularidad, pero que coloca en desventaja a pobladores locales para solicitar una concesión es el referente al orden de prelación (Art. 24º, RUAZOFEMAT), ya que al momento de otorgar las concesiones, especialmente en zonas turísticas, donde el plusvalor del frente de playa es significativamente mayor que en áreas donde no lo hay, los “solicitantes cuya inversión sea importante y coadyuve al desarrollo urbano y socioeconómico del lugar y sea compatible con los programas maestros de control y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre” tienen preferencia antes que ejidos o comunidades; propietarios o legítimos poseedores de los terrenos colindantes con las áreas de que se trate, o; cooperativas de pescadores (Fracción IV, V y VI del Art. 24º, RUAZOFEMAT).

Para evitar las situaciones de irregularidad o desventaja, es necesario que se mantenga actualizado el padrón de usuarios y la cartografía de ZOFEMAT, una relación estrecha entre el catastro municipal con DZOFEMAT y la UEAC de SEMARNAT, visitas de inspección y vigilancia en campo por parte de PROFEPA y SEMARNAT y la erradicación de la corrupción.

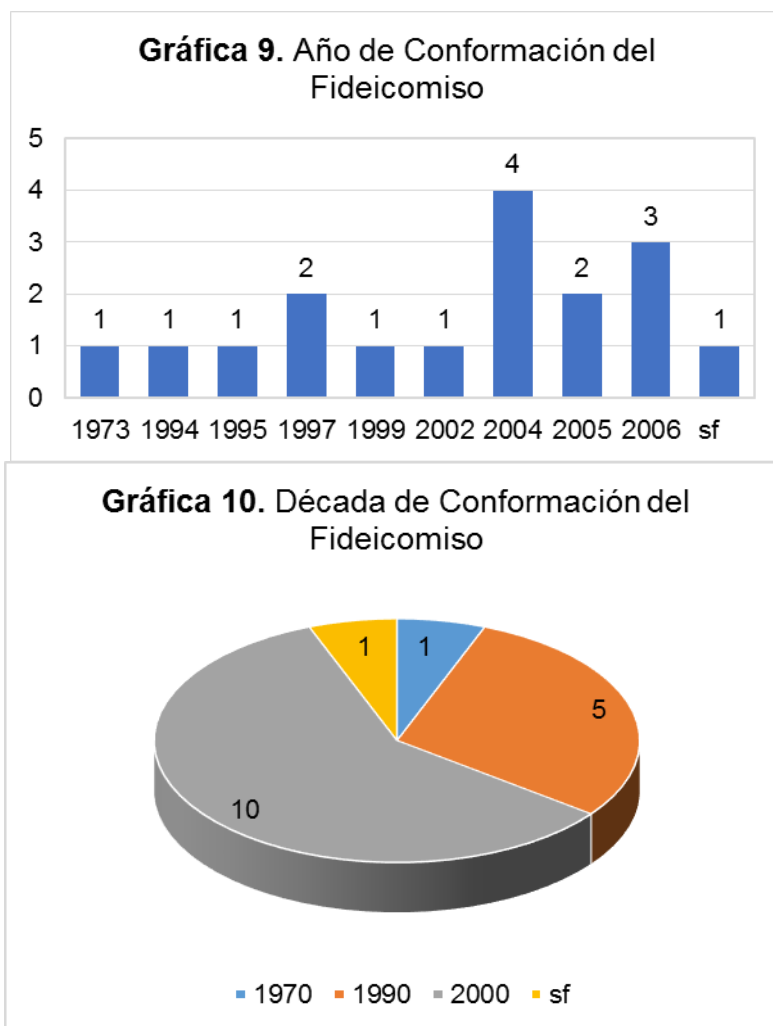
Una vez teniendo la concesión, existen el cambio a las bases de la concesión, para hacer un cambio de uso autorizado y fiscal, que se realiza casi siempre cuando la autoridad correspondiente realiza una inspección y se percata de que los usos

---

<sup>118</sup> Informante Calixto, funcionario federal.

aprobados y fiscales no están acorde a las usos que se le da a la superficie concesionada; otra vía es que el concesionario bajo *mutuo propio*, haga el cambio correspondiente. Este es el menor de los casos.

#### 4.1.5 Sobre los fideicomisos

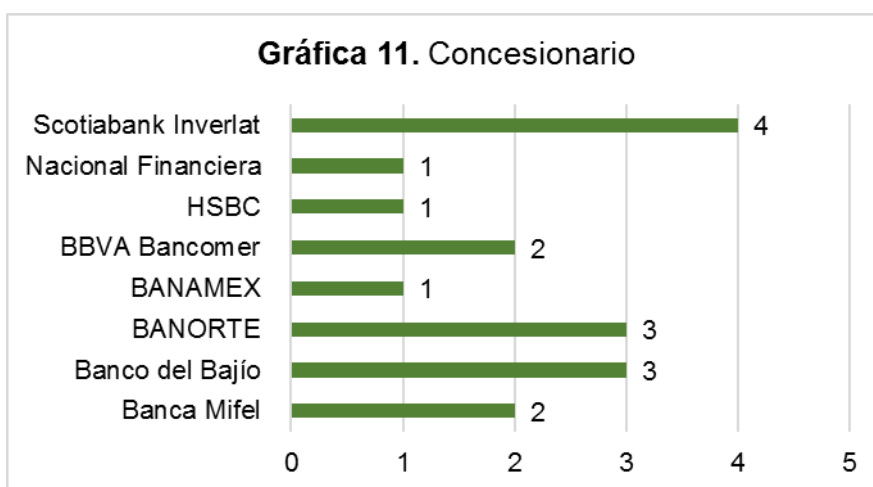


En la **Gráfica 9** y **10**, se puede observar los años y décadas –respectivamente- de la conformación de los fideicomisos que permitieron la compra de propiedades colindantes a la ZOFEMAT, con o sin construcción alguna por extranjeros. Esto se llevo a cabo en 16 de los 17 casos aquí analizados. FIDECARIBE fue el único fideicomiso público que solicitó en el año 2004 un título de concesión para el uso de la Caleta de Xel-Ha como balneario público. Esta concesión constituye la mayor superficie solicitada y otorgada tiene con 20,337.766m<sup>2</sup> y 20,335.94m<sup>2</sup>

respectivamente. Todos los demás fideicomisos y los títulos de concesión correspondientes son para pequeñas propiedades que oscilan entre los 900 y 200m<sup>2</sup>. Hay dos propiedades que tienen 2502.23 y 5983.22m<sup>2</sup>, que para efectos de este trabajo se pueden considerar como propiedades medianas.

Relacionando los datos de la **Gráfica 2** con la **Gráfica 11**, puede observarse que diez de los 17 fideicomisos fueron conformados en la década de 2000 y todos los títulos de concesión fueron solicitados en esta misma década, sin importar la fecha de conformación del fideicomiso, situación que hace preguntar *¿por qué?*, si los títulos de concesión son instrumento que surge en 1992, cuando es promulgado el RUAZOFEMAT. Esta pregunta no puede ser del todo resuelta, ya que no se cuentan con títulos que daten para el municipio desde esa fecha, y tampoco hay una explicación que relacione a los años 2007 y 2008 como años con en que se hicieron la mayor cantidad de solicitudes de títulos de concesión, aún con fideicomisos de los años 1990. Quizá, para municipios que cuenten con un recuento histórico más amplio o para el mismo municipio pero con la totalidad de los títulos de concesión, y estudiando a detalle el contexto en el cual se solicitaron las concesiones es que se podría resolver este cuestionamiento.

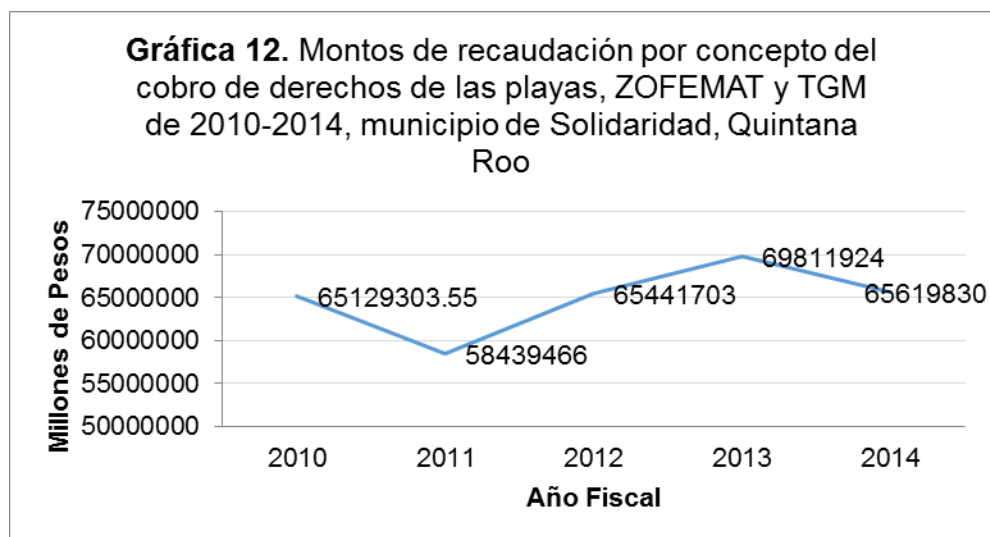
#### **4.1.6 Sobre los concesionarios**



Lo que llama la atención de esta gráfica, es que todos los concesionarios son bancos, y esto se debe a que las concesiones son tramitadas mediante un fideicomiso, donde el fiduciario, por LIE de 1993 (artículo 10°) debe ser una institución bancaria establecida en México.

#### **4.1.7 Montos de recaudación**

Finalmente, los montos de recaudación por concepto de cobro de derechos por el uso, goce y aprovechamiento de las playas, ZOFEMAT y TGM o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas desde 2010 hasta 2014 para el municipio de Solidaridad, Quintana Roo se pueden apreciar en la **Gráfica 12**<sup>119</sup>.



En un inicio la solicitud de información pública al municipio de Solidaridad sobre los montos de recaudación se planteó para el periodo de tiempo de 1993 a 2014, sin embargo, el municipio respondió que la información relativa que hubiese existido en el Archivo General [del municipio] ya debió ser depurada, debido a lo establecido en el Reglamento Interno del Archivo Municipal de Solidaridad, Quintana Roo, donde los documentos con una antigüedad mayor a cinco años de la fecha actual son triturados, por lo cual resulta materialmente imposible proporcionar la información solicitada. Para intentar conocer los montos recaudados a partir de

<sup>119</sup> Solicitud de Información Pública al Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, folio 262214

1993 hasta 2009, se solicitó a la SHCP<sup>120</sup>, así como a la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Gobierno del Estado de Quintana Roo<sup>121</sup> la cuenta comprobada mensual de los ingresos percibidos por el municipio de Solidaridad a través del Estado de Quintana Roo durante el periodo 1993 a 2014, derivados del cobro de derechos por el uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT, Playa Marítima, TGM o cualquier otro depósito de aguas marítimas y especificar la distribución de la recaudación entre los tres niveles de gobierno en números absolutos para cada periodo fiscal. En el caso de la SHCP se muestra incompetente para poseer esta información y sugiere que la solicitud de información se haga a la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Gobierno del Estado de Quintana Roo. Al realizar la solicitud a la citada Unidad, ésta mencionó que la información solicitada no es de su competencia, y que es el municipio de Solidaridad el sujeto obligado para proporcionarla, por lo cual se sugiere que se presente la solicitud de información pública a éste.

Ahora bien, anteriormente se ha mencionado que los montos totales de recaudación de la DZOFEMAT han ascendido en 2012 a \$87'838,642<sup>122</sup>, \$70'387,025<sup>123</sup> en 2013 y se esperaba por la propia Dirección una recaudación de \$71'043,924<sup>124</sup> –aunque en la prensa se manejó con 90 millones<sup>125</sup>-. Esto se debe a que la recaudación total de la DZOFEMAT no sólo contempla el cobro de las concesiones, sino de otros trámites como son los estudios de factibilidad y aprovechamiento, expedición de constancias, entre otros 18 servicios que oferta la Dirección. Por lo cual, en la **Gráfica 12** sólo se observan los montos referentes al cobro de derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de la ZOFEMAT, que si bien no son el total de los montos recaudado por la DZOFEMAT, es un indicativo de la cantidad de dinero que actualmente recauda esta Dirección, y con ello se muestra la importancia que tiene la administración de la ZOFEMAT en este municipio costero.

---

<sup>120</sup> Solicitud de Información Pública a la SHCP, folio 600061015

<sup>121</sup> Solicitud de Información Pública al Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, folio 43415

<sup>122</sup> H. Ayuntamiento de Solidaridad, (2012: 62)

<sup>123</sup> H. Ayuntamiento de Solidaridad, (2013: 29)

<sup>124</sup> Solicitud de Información Pública al Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, folio 75114 (f. I)

<sup>125</sup> Redacción Periodismo Objetivo. Periódico Periodismo Objetivo, 29/01/14. "Todos al día' ante la ZOFEMAT"

En el caso de los municipios de Solidaridad, Benito Juárez, Cozumel y Tulum cuentan con un esquema de distribución del dinero del fondo tripartita diferente al resto de los municipios costeros del país (art. 232-C°, LFD 2014), que regularmente es 70% del dinero recaudado se le devuelve al municipio como dinero líquido, esto es, que lo puede ejercer en lo que desee sin rendir cuentas por éste; el restante 30% es para el fondo tripartita de ZOFEMAT donde la vigilancia, preservación, cuidado de la playas, a través de programas anuales como los de boyado, vigilancia, limpieza, gasto administrativo (muy alto, por cierto), certificaciones internacionales, reforestación de playas, regularización (que deberían ser llevados a cabo por la SEMARNAT), entre otros, se llevan a cabo con este dinero.

Para estos municipios, del 100% de las contribuciones reportadas al Comité de ZOFEMAT, el 25% se destina para un fideicomiso de recuperación de playas. En el caso de Solidaridad y Benito Juárez han ejercido este fondo en 2005, a través de un crédito, después del paso del huracán Wilma, para el relleno de playas de 2009 a 2010<sup>126</sup>. El 75% restante se divide y administra de la misma manera que para los demás municipios costeros: 30% a los programas anuales que el Comité decida llevar a cabo y el 70% para las arcas del municipio.

---

<sup>126</sup> Tulum y Cozumel no han empleado hasta la fecha este fondo. Además, se pretende incluir al municipio de Lázaro Cárdenas en el mismo fondo, pues en este municipio se encuentra la isla de Holbox, sin embargo esto supondría la modificación al artículo 232-C° y 232-D° de la LFD, para que el municipio de Lázaro Cárdenas transitase de la Zona IV a la Zona XI en el tabulador de cobro de derechos para la ZOFEMAT y TGM

## ***4.2 Privatización de facto: resultados derivados del trabajo en campo y revisión de fuentes bibliográficas y hemerográficas***

### **4.2.1 Los actores gubernamentales**

La mayoría de las entrevistas se realizó a funcionarios de gobierno: cinco a nivel federal, un estatal y cuatro municipales, siendo los funcionarios federales más accesibles al momento de solicitar y llevar a cabo la entrevista. El tema de la privatización permitió evidenciar dos posiciones opuestas, pues algunos funcionarios alegaban que sí existe mientras otros sostuvieron que no es así.

Los que afirman que existe, la entienden fundamentalmente como dos actos: la venta de la propiedad colindante a la ZOFEMAT, y el dificultar o negar el acceso a la playa o la exclusión de la misma. Los funcionarios que argumentaban que existe este tipo de privatización, hicieron referencia a experiencias personales de cuando se les negó a ellos, como paseantes, el acceso a la playa en Cancún por parte de la seguridad de hoteles o en clubes de playa en Playa del Carmen. También mencionaron como una forma de privatizar la playa a la inexistencia de accesos públicos a grandes porciones de la costa, en su papel de turistas y como agentes de gobierno, especialmente en las actividades de vigilancia y patrullaje.

No hicieron referencia a alguna irregularidad en el proceso de solicitud y aprobación de concesión o desincorporación. Los funcionarios que argumentaron que la privatización no existe presentaron un discurso en el cual dicen que las funciones que desempeñan ello están apegadas a un estado de derecho donde las competencias que deben cumplir las hacen valer y que en el momento en que se presentan irregularidades se atienden conforme a los procedimientos establecidos en las diversas leyes y reglamentos en la materia.

Todos los funcionarios hicieron referencia a que la capacidad de vigilancia y sanción, que corresponde en principio a la PROFEPA y luego a la SEMARNAT, en general es reducida, ya que las autoridades federales cuentan con poco personal y

capacidad operativa para desempeñarla. Ellos mismos mencionaron que el apoyo que brindar los municipios es valioso, pero no por ello la PROFEPA pierde capacidad de acción. La mayor capacidad de administrar y vigilar la zona costera que tienen los municipios de Benito Juárez, Solidaridad y Tulúm abre una brecha entre éstos y las autoridades federales, y a su vez es beneficiosa y aprovechada por ambas autoridades mediante acuerdos de coordinación, los cuales facultan a los municipios para vigilar y dar parte a las autoridades federales en caso de existir irregularidades. Otra forma de actuación en materia de vigilancia y sanción que tiene la autoridad federal es mediante la denuncia ciudadana. Esta es hecha en su mayoría por organizaciones de la sociedad civil, tales como NOC o COM. El trabajo de denuncia hecho por estas organizaciones ha sido sostenido en el tiempo desde 1994, fecha en la cual tomó mucha fuerza el movimiento ciudadano ecologista del Estado de Quintana Roo, por el caso Xcacel-Xcacelito, símbolo de la lucha ciudadana en el estado de Quintana Roo<sup>127</sup>.

La autoridad estatal entrevistada fue poco más difícil de contactar (en general las autoridades estatales son más complicadas de contactar, pues en principio se trató de concertar cita con tres funcionarios). La información recabada se enfocó a conocer los montos de recaudación por cobro de derechos de ZOFEMAT a nivel estatal y municipal de Solidaridad. Es importante señalar que según la información brindada, los montos de recaudación son pequeños en comparación a los presupuestos de los cuales disponen los municipios. Por ejemplo, para 2014 se recaudaron 250 millones por concepto de cobro de derechos de ZOFEMAT para los nueve municipios costeros de Quintana Roo, sin embargo el presupuesto para todos esos municipios fue alrededor de 6 mil millones. Aun así, el 70% de lo recaudado por concepto de pago de derechos de ZOFEMAT para los municipios es libre, y casi siempre se ejerce en gasto corriente.

---

<sup>127</sup> En 1994 se aprueba que el predio colindante a las playas de Xcacel-Xcacelito, se construyese un hotel con densidad de 10 ctos/ha. La importancia de estas playas es que tiene las mayores densidades de nidadas de tortugas marinas en la región: 160 nidadas por Km<sup>2</sup> para 1993 y ha ido en aumento cada año. El 21 de febrero de 1998, el gobierno del estado decretó a Xcacel como Santuario de la Tortuga Marina. Para el 2010, el proyecto fue cancelado por el municipio de Tulúm y la PROFEPA; sin embargo, como la MIA fue aprobada, aún continúa la amenaza. Para consultar con mayor detalle el caso de Xcacel-Xcacelito, remitirse a Daltabuit Godás *et. al.*, (2012: 107-112).



Las autoridades municipal entrevistas -adscritas a la DZOFEMAT- fueron accesibles para la solicitud y desarrollo de la entrevista, tanto en la fase prospectiva como del trabajo formal de campo. Para el caso del municipio de Solidaridad, se encontró que existe mayor capacidad técnica y operativa en comparación con las autoridades estatales y federales en materia de administración de ZOFEMAT (padrón de contribuyentes, vigilancia, censo). La autoridad municipal afirmó que no existe la privatización de las playas. Por ejemplo, al interrogar al Director de ZOFEMAT sobre el procedimiento que seguían cuando se presentaba alguna irregularidad en el acceso a la playa, refirió que los accesos no son competencia de la DZOFEMAT, ya que es la Dirección de Obras municipal la encargada de planear y construir los accesos públicos a la playa y sin embargos la Dirección vigila los acuerdos de destino que se encuentran a la entrada de cada acceso público.

En materia de libre tránsito, la DZOFEMAT realiza patrullajes diarios en horarios matutinos y vespertinos, que aseguran la no obstrucción de la playa, sin embargo poco pueden hacer por la pérdida de playas que tiene lugar en algunas porciones de la misma. Finalmente, en materia de exclusión, el personal de la DZOFEMAT actúa la mayoría de las veces por solicitud de parte del afectado. Esto es, si alguna persona al ser *invitada a que se retire* de la playa frente a algún establecimiento, es sacada a la fuerza por el personal de seguridad sin haber obstruido el libre tránsito, cometido un ilícito, no haber invadido propiedad privada o empleado algún equipamiento del establecimiento como camastros o sombrillas en áreas concesionadas, el/la afectada le notifica a los vigilantes de DZOFEMAT del hecho, y ellos hacen un llamado de atención verbal al personal que llevó a cabo el desalojo. El Director de DZOFEMAT explicó que nadie ha puesto una denuncia por escrito y que tampoco se ha revocado una concesión por estos actos, todo queda en la esfera de los llamados de atención verbales.

#### **4.2.2 ONGs: heterogeneidad en la privatización**

Se pudo contactar y entrevistar a cuatro Organizaciones de la Sociedad Civil: DON, COL, CAM y NOC. Esas ONG tienen diferentes fines, como veremos a continuación. El objetivo de las entrevistas era conocer el tipo y grado de conocimiento de cada una de ellas sobre los trámites de concesión y desincorporación, especialmente si ellas mismas habían solicitado alguno de estos actos administrativos, había tramitado alguno para terceros o había tenido conocimiento del trámite de éstos. También se buscó saber si ellas consideraban si existe algún proceso privatizador en la zona costera, y de ser así, qué entendían por este.

De las ONG entrevistadas, NOC es la única dedicada a la denuncia y procesos jurídicos. Este tipo de organizaciones son difíciles de contactar y de que concedan alguna entrevista, ya que su labor de denuncia pone en situaciones de vulnerabilidad y peligro a sus miembros. La manera en la cual se contactó a la organización fue a través de una manifestación pacífica ante PROFEPA (Delegación Estatal de Quintana Roo) y posterior visita de la Delegada de la PROFEPA en Quintana Roo al municipio de Solidaridad, ambos actos motivados por el deterioro de las playas en Playa del Carmen, a raíz de la construcción de un muelle de la empresa *Ultramar* en la Av. Constituyentes. NOC dijo no haber realizado ningún trámite de concesión o desincorporación, pero sí haber hecho denuncias sobre los polígonos de concesiones donde se contemplan extensiones de manglar, especialmente en hoteles, como el *Paradisus*. Referente a la erosión de la playa por la incorrecta construcción del muelle de la empresa *Ultramar*, la queja de la organización se refiere a la pérdida de la playa, lo que imposibilita el libre tránsito sobre la playa, y, aunque la ZOFEMAT se ve recorrida por esta situación, hasta que la SEMARNAT no haga una nueva delimitación de la misma, los concesionarios donde ha habido pérdida de playa impiden el libre tránsito en el área de sus concesiones a transeúntes, ya que éstas porciones de playa son las únicas por donde se puede caminar. Ambas denuncias se hicieron el día que la Delegada de PROFEPA visitó Playa del Carmen,

y hasta el término del presente escrito NOC no había recibido respuesta alguna, sin embargo, a través del periódico *La pancarta de Quintana Roo*, con fecha del 17 de mayo de 2015, la PROFEPA informó que por el momento permanecerán los muelles de madera del *Hotel Cocobay* y NOC ha solicitado la renuncia de funcionarios de PROFEPA derivado de estas declaraciones.

Las organizaciones de investigación, divulgación y conservación, en general son más sencillas de contactar y de que concedan una entrevista. Para el caso de CAM, cuentan con una concesión de ZOFEMAT junto con un permiso de Fauna Silvestre para la protección de tortugas marinas, específicamente para la actividad de monitoreo y resguardo de desoves. Esta concesión la ha tenido desde 1993 y abarca 4 Km de playa, de norte a sur, Akumal Norte a Punta/Playa Jade, antes de Xcacel-Xcacelito. El caso de CAM es interesante, ya se ve inmersa en un conflicto con la población de Akumal pueblo o Ciudad de Akumal por la intención de la organización de cerrar un acceso a la playa que atraviesa su propiedad –colindante a la playa- y que, según su Director, se ha constituido en acceso libre por usos y costumbres para la población local y visitante del poblado de Akumal por más de 40 años. Esta situación se detalla más adelante.

COL y DON no poseen concesión sobre ZOFEMAT, sin embargo han trabajado el tema. COL lo hace desde el comité de playas limpias, perteneciente al Consejo de Cuenca de la Península de Yucatán en el Subcomité de la micro cuenca de Tulúm. Si bien no hay una relación directa entre COL y las concesiones y las desincorporaciones, desde su trabajo en el subcomité de la cuenca de Tulúm se vela por la limpieza de la playa en la porción arenosa y marina. En la porción arenosa se ha trabajado el tema de la prohibición de mascotas en las playas, se han gestionado botes para depositar basura con el consecuente servicio de limpia, lo más eficiente posible, así como la construcción de infraestructura lo más amigable posible con el ambiente.

En este mismo comité de playas limpias se encuentra CAM y la Dirección del Parque Nacional Tulúm (PNT). Esta última ha planteado estudios de capacidad de carga para la playa, y que éstos sirvan como insumos para actualizar el Plan de Manejo del Parque. La misma Dirección del Parque mencionó que sólo existen cuatro concesiones de ZOFEMAT otorgadas en el parque, y que todos los establecimientos restantes no cuentan con ningún instrumento para administrar la zona costera, además de que actualmente no se están aprobando concesiones hasta que se pueda resolver los conflictos de propiedad de la tierra del Parque<sup>128</sup>. Finalmente, el Parque y la Ciudad de Playa del Carmen son los únicos lugares en los 130 Km del Corredor Cancún-Tulum con un acceso no tan espaciado a las playas caribeñas.

En el caso de DON, además de ser una ONG también desempeña funciones de consultoría ambiental, y por ello pudo ayudar en el cambio de coordenadas de los polígonos de concesión, y por consiguiente, modificación al título de concesión de ZOFEMAT, por ejemplo, del parque ecológico Xel-Ha. Esto se logró después de percatarse que dentro de la concesión de ZOFEMAT que poseía el parque, se consideraban porciones de la caleta de Xel-Ha, bañadas por agua dulce que brotaba de manantiales en la playa, y donde la zona federal que ahí se delimita es la de ribera, la cual corresponde su gestión y administración a la CONAGUA. Esta modificación al título de concesión significó la reducción en 8 millones de pesos en el cobro de derechos por concepto de ZOFEMAT al FIDECARIBE en los diez años que llevaba operando la concesión, de 2004 a 2014.

---

<sup>128</sup> El PNT se constituyó a partir del decreto expropiatorio del 22 y 23 abril de 1981. En muchos casos no se pagó la indemnización correspondiente, lo que provocó que se suscitara problemas con la tenencia de la tierra, lo que derivó en que la compraventa o promesas de ésta quedaran invalidados. El Parque se concibió con miras para el aprovechamiento Turístico. Además, "a partir del 2003 el municipio de Solidaridad contempló al PNT en su PDU, dotándolo de infraestructura y densidades con base en una proyección de desarrollo de 2005 a 2030, a pesar de que el PNT es un bien de la Federación, administrado por la Federación. De 2007-2012 a partir de este PDU, el ya municipio de Tulum, se vio envuelto en el desarrollo de una Controversia Constitucional, donde la SCJN reconoce que es facultad de la Federación administrar todos los bienes nacionales, en este caso, las ANP, donde se rigen por su Programa de Manejo y el Decreto por el cual fueron expedidas. Eso no quiere decir que el municipio no tenga injerencia, pero la facultad administrativa es de la Federación. Entonces deja sin efecto ese PDU, y ratifica que es potestad de la Federación administrar las ANP, a través de la Comisión [CONANP]. Esto generó certidumbre jurídica para todas las ANP del país" (información brindada por el Director del PNT, 19/03/2015, y en Daltabuit Godás *et. al.*, 2012: 112-126).

En el caso de COL se concluye que es una organización que dentro de su quehacer no fomenta la privatización de facto de la zona costera, sin embargo, por el propio desempeño dentro del comité de playas limpias, se busca que los usuarios de la playa que lucran en y a partir de ella se regularicen. Lo anterior se logra mediante el trámite de las concesiones o los permisos para el comercio ambulante, por lo cual, en sí misma no promueve la privatización, pero el sistema de administración de la zona costera propicia que los comités de playas limpias promuevan la regularización que conlleva a la privatización administrativa.

Por su parte, DON cuenta con la capacidad técnica para poder determinar las superficies para solicitar o modifica concesiones en ZOFEMAT. En sí misma no potencia la privatización administrativa ni la factual, pero a partir de su trabajo, los clientes que la hayan contratado, pueden poner en marcha uno o los dos procesos de privatización.

#### **4.2.3 Hoteles, restaurantes y clubes de playa**

La Asociación de Hoteleros de la Riviera Maya (AHRM) no concedió entrevista alguna. Sin embargo, en los recorridos hechos por la playa se detectaron varias cuestiones relacionadas con la operación de las concesiones concedidas a hoteles, clubes de playa y restaurantes.

La primera consideración es sobre los accesos públicos a la playa y su relación con las construcciones adyacentes. Al respecto de este punto es preciso señalar la presencia de dos tipos de acceso a la playa; el primer tipo es el que se considera en la traza urbana como el final de una calle y que al llegar a la playa se convierte en un acceso público. La Ciudad de Playa del Carmen y Tulúm cuentan con este tipo de acceso. El segundo tipo de accesos que existe, es aquel con el que cuentan los fraccionamientos, clubes de playa y hoteles, que son de acceso restringido. Éstos establecimientos debiesen contar con servidumbres de paso, pero en el trabajo en campo no se identificó ninguna de éstas, o, que dentro del PDU, se consideraran

acceso públicos a la playa fuera de la traza urbana, situación que tampoco se encontró en el trabajo en campo.

A partir del trabajo en campo se identificaron 17 accesos públicos desde la traza urbana inmediata a la playa<sup>129</sup> en la Ciudad de Playa del Carmen, de los cuales sólo uno no estaba debidamente señalado. Estos accesos son la continuación de las calles que se encuentran entre el muelle fiscal (terminal de ferris a Cozumel) hasta Punta Esmeralda. Del muelle donde salen los ferris a Cozumel hasta el muelle de *Ultramar* ubicado en la Av. Constituyentes, existen 10 accesos públicos desde la traza urbana hasta la playa, los cuales son las terminaciones de las calles. Una vez pasando el muelle de *Ultramar*, rombo al noreste, el espaciado entre los accesos a la playa es mucho mayor. El último acceso público en la playa se ubica en Punta Esmeralda. De Av. Constituyentes a Punta Esmeralda existen 7 acceso públicos a la playa en una distancia lineal de costa de 1.17 Km, en comparación con la distancia que hay del muelle del ferri al muelle de *Ultramar*, con 10 accesos públicos con una distancia lineal de 2.87 Km.



**Fotografía 1.** Ejemplo de acceso público a la playa proveniente de la traza urbana de Playa del Carmen debidamente señalado, 23/06/14, fotografía propia.

<sup>129</sup> A través de la Solicitud de Información Pública, folio 262014, la Tesorería Municipal informó que existen 16 Accesos Públicos a la playa, y éstos son administrados por la Dirección General de Obras Públicas

Esta diferencia entre el número y espaciamiento entre sí de los accesos a la playa tiene que ver con la construcción de hoteles, condominios y clubes de playa en la porción noreste de la ciudad en donde al momento de la construcción de la infraestructura no existía o se obvió el trazado de calles previsto en el PDU, y corresponde con desarrollos que se han instalado en el frente de playa de las colonias populares que se encuentran alejadas del centro de Playa del Carmen (Luis Donaldo Colosio, Nicté Ha). Para algunos desarrollos inmobiliarios y hoteleros, ambos, para turismo extranjero mayormente, se constató que su construcción se encuentra obstruyendo el libre acceso a la playa, tal es el caso de los hoteles *The Reef Coco Beach* y *Paradisus Playa del Carmen*. Entre ambos hoteles hay una extensión muy grande de terreno que se pudo identificar como condominios y que tampoco permiten el acceso a la playa.

Otro gran desarrollo en Playa del Carmen es Playacar. Éste es un exclusivo complejo turístico ubicado al sur del centro de Playa del Carmen, y ha ido creciendo a la par de la ciudad. Cuenta con tres accesos controlados y se compone de dos secciones: la primera, Playacar Fase I, ofrece villas muy exclusivas cerca del mar, con hermosas playas, cercanas al centro de Playa del Carmen. La segunda fase, Playacar Fase II, fue construido alrededor de un campo de golf diseñado por Robert von Hagge Fase II es de mayor dimensión y ahí se encuentra la mayoría de los resorts todo incluido y villas privadas. Los hoteles que alberga Playacar son de clasificación cinco estrellas o cinco diamantes<sup>130</sup>. Como veremos más adelante, este tipo de complejos residenciales, cuentan con acceso controlado, por lo cual no existe el libre paso hacia la playa a través de la propiedad. En el caso del libre tránsito por la playa no se ve obstruido en Playacar, salvo cuando hay reparaciones al muelle de los ferris a Cozumel.

---

<sup>130</sup> <https://es.wikipedia.org/wiki/Playacar>, 22/07/15



**Fotografía 2.** Vista de la playa frente a *Playacar*, 23/06/14, fotografía propia.

La segunda situación que se presenta es sobre los señalamientos en materia de concesiones y propiedad privada (ver las **Fotografías 3 y 4**). A lo largo de la playa los hoteles, clubes de playa y restaurantes exhiben letreros que indican la existencia de una concesión en zona federal y casi siempre están acompañados por barreras físicas paralelas a la rompiente, como son cuerdas o rejas móviles. Cuando se presentan estos señalamientos están aparejados a una zona con camastros y sombrillas. La situación con esta señalización es que cuando se menciona “propiedad privada”, los transeúntes interpretan que la propiedad privada es la porción de playa donde se encuentran los camastros, cuando esa es el área concesionada, y la propiedad privada es la propiedad adyacente a la playa y la infraestructura o mobiliario que se encuentre en la concesión. Esta infraestructura, si bien debe sólo resguardar el área de sombrillas, obstruye el libre tránsito en la playa, especialmente en las áreas donde éstas están erosionadas, ya que los clubes de playa y los hoteles llegan a emplear sacos de arena como trampas de sedimento, y debido a esta situación es intransitable la playa, por lo cual se camina junto al mobiliario y representan una barrera para llegar a algunos accesos públicos.





De izquierda a derecha, **Fotografía 3.** Ejemplo de señalamientos donde se indica la presencia de una concesión y de propiedad privada. *Manhekal Beach Resort*, 23/06/14, y **Fotografía 4.** Club de playa *The elements Playa del Carmen*. El letrero que aparece en la fotografía se transcribe a la letra: “Atención! Este Club de playa es Propiedad Privada y de uso exclusivo de Condominios y Huéspedes de THE ELEMENTS CONDOS, cualquier persona ajena a este Condominio será retirado de las Instalaciones y/o será remitido a las Autoridades. Es obligado el uso de brazalete para tener acceso a éste Club de Playa”. 29/03/15 fotografías propias.

Las autoridades responsables de administrar la ZOFEMAT indican que las barreras que se coloca en las concesiones obedecen a que los turistas, por desconocimiento, las invaden éstas y, en consecuencia, los locatarios buscan proteger la concesión para ofertar un servicio de calidad a sus clientes. Las barreras físicas que acompañan a estos señalamientos están prohibidos y en principio serían motivo para la suspensión de la concesión, sin embargo, en la información recabada no se encontró evidencia sobre la suspensión o revocación de ningún título de concesión a raíz de esta situación. Situaciones por las que han sido revocadas las concesiones es por su no uso (RUAZOFEMAT, art. 44°) en el municipio de Lázaro Cárdenas, en la Isla de Holbox<sup>131</sup>.

También es posible observar en las propiedades adyacentes a la playa letreros que indican que ésta es propiedad privada y siempre se acompaña de alambrado de púas, bardas, rejas o malla ciclónica.

<sup>131</sup> Información concedida por Pedro (funcionario federal).



De izquierda a derecha: **Fotografía 5.** Ejemplo de señalamientos de “propiedad privada” en la propiedad adyacente a la playa. Propiedad colindante a Punta Esmeralda, y **Fotografía 6.** Ejemplo de señalamientos de “propiedad privada” en la propiedad adyacente a la playa. Propiedad situada entre el Hotel *Mayakoba* y Hotel *Blue Diamond Riviera Maya*, 23/06/14, fotografías propias.

La exclusión<sup>132</sup> de la playa es otra práctica común que llevan a cabo los empleados de seguridad de los establecimientos, y se observó en los hoteles que se encuentran alejados de la mancha urbana, como el *Paradisus Playa del Carmen* o el *Blue Diamond Riviera Maya*. Cuando algún turista no huésped se encuentra en la superficie no concesionada descansando, los empleados de seguridad del hotel “invita amablemente” a la persona en cuestión para que se retire de esa área, argumentando que obstruyen el tránsito de los huéspedes, las rutas de evacuación o que se retire a otro lugar de mayor atractivo visual. En caso de que algún no huésped utilice el mobiliario o la infraestructura del hotel, los empleados de seguridad proceden a escoltarlo fuera de las instalaciones, pero siempre de una manera agresiva.

Finalmente está la situación donde al ya no haber accesos públicos a la playa, y estar caminando frente a los hoteles y desarrollo inmobiliarios alejados de la mancha urbana, no existen servidumbres de paso y mucho menos se permite atravesar los hoteles para entrar o abandonar la playa, situación que en primera

---

<sup>132</sup> Y por ella se entiende en el presente trabajo a exhortar a los turistas a que se retiren de la playa que se encuentra en frente de algún desarrollo hotelero o inmobiliario, de forma respetuosa o agresiva e incluso mediante el uso de la fuerza pública.

instancia provoca que la seguridad de los hoteles actúen de manera prepotente y que orillen a las personas, especialmente a los vendedores ambulantes e incluso trabajadores que prestan servicio en los hoteles pero que no pertenecen a éste, como son los que rentan equipo acuático o dan paseos en veleros, a entrar y salir de la playa por brechas que crucen terrenos de propiedad privada sin construcciones, con recorridos de 1Km en promedio de la playa a la carretera, sin ningún tipo de infraestructura o seguridad. .



De arriba hacia abajo **Fotografía 7**. Vista desde la playa de la propiedad situada entre el Hotel *Mayakoba* y Hotel *Blue Diamond Riviera Maya*, la cual es empleada como acceso a la playa.

**Fotografía 8**. Vista del camino. **Fotografía 9**. Vista desde la carretera. Según trabajadores encontrados en la playa, indican que se puede transitar por esta propiedad siempre y cuando se llegue a un “arreglo” con el velador, 23/06/14, fotografía propia.

En entrevista con Pedro (funcionario federal) indicó que en sus años de experiencia, sólo había conocido el caso de cuatro concesiones en ZOFEMAT que contemplaban las coordenadas dedicadas a la construcción de una servidumbre de paso, he hizo hincapié en que debería emplearse al título de concesión como un instrumento para asegurar la existencia de dichas servidumbres en los desarrollos ubicados en la costa.

Este mismo informante declara que al no existir accesos y/o servidumbres, el quehacer de las autoridades en materia de inspección y vigilancia se ve obstaculizado, y que se les niega el acceso a la playa por propiedad privada colindante. En las entrevistas realizadas para este trabajo, ninguna autoridad se pronunció como la responsable en velar la planeación, construcción y respeto de accesos y/o servidumbres de paso; el Director de la DZOFEMAT del municipio de Solidaridad declaró que la dependencia encargada de planear los accesos públicos a la playa es la Dirección General de Obras Públicas. Para el caso de los funcionarios municipales y de la CONANP, ellos se han encargado de gestionar acuerdos de destino, que forman parte indispensable de los accesos públicos.

#### **4.2.4 Fraccionamientos y condominios**

Se pudo entrevistar a una corredora inmobiliaria y de bienes raíces. Ella explica que en el mercado inmobiliario dedicado a segunda residencia en el municipio de Solidaridad no hay muchos condominios y residencias en el frente de playa en Playa del Carmen, y de los existentes, sus propietarios, más que vivir ahí, los compran como una inversión. Hay diversos esquemas para comprar en un condominio. Se puede ser el propietario único y residir en el inmueble el tiempo que se desee y a través de la administración del condominio, el propietario le puede rentar o prestar el inmueble a alguna persona en específico. Hay otros esquemas, como el *pull* de rentas, donde existe un propietario mayoritario, lo que significa que el condominio no es enteramente suyo, y que la empresa que administra el condominio le asegura un número determinado de semanas al año en el inmueble, bajo la condición de que el resto del tiempo la administración lo puede rentar a individuos o tiempos compartidos. Este esquema de *pull* de rentas también se conoce como esquema de regreso de inversión. Los condominios existentes en Playa del Carmen se encuentran en el centro de la Ciudad y en Playacar mayoritariamente, y son comprados por extranjeros o mexicanos de otras regiones del país. En todos los casos las propiedades en el frente de playa son significativamente más costosas las propiedades en el frente de playa que en otra ubicación, por ejemplo, sobre la

carretera o en el centro de la ciudad, ya que las propiedades en el frente de playa llegan a cuadruplicar el precio de cualquier otra, aun contando con dimensiones menores o acabados similares.

Todos los complejos turísticos, sean fraccionamientos o condominios, cuentan con seguridad privada, aunque varía el grado de seguridad presente en cada desarrollo. Una característica común a todos ellos es el acceso restringido. Igualmente destaca que todas las propiedades, sean departamentos, casa habitación o condominios se ofertan en el extranjero, por lo cual son adquiridos por estadounidenses y canadienses en su mayoría. En este tipo de propiedades es donde se emplean los fideicomisos particulares para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros.

En el trabajo de campo se pretendía visitar las concesiones identificadas seis fraccionamientos en los cuales se habían aprobado concesiones para ZOFEMAT, sin embargo no fue posible visitarlos debido a dos situaciones. En primer lugar, no nos fue posible ubicar la localización de los fraccionamientos a los que se expidieron las concesiones, y esto obedece a que no hay señales en la carretera que indiquen la entrada a ellos, y, aunque se hubiesen localizado, los fraccionamientos existentes tienen acceso controlado, lo que indica que para acceder a ellos se debe ser propietario o corredor inmobiliario para que se permita el acceso a éste.

No desalentándonos por esta situación y con el ánimo de conocer un poco el funcionamiento de los clubes de playa pertenecientes a fraccionamientos y condominios que permiten el acceso a los turistas para consumir alimentos y bebidas en el restaurante del lugar y con ello disfrutar de la *playa exclusiva*<sup>133</sup>, se decidió visitar *Paa Mul*.

---

<sup>133</sup> Denominación con la que los condominios, fraccionamientos y hoteles promocionan las playas que tienen en concesión.

*Paa Mul* es un complejo de lotes donde cada arrendatario<sup>134</sup> construye a su gusto una palapa, acondiciona un aparcamiento para casa-remolque o renta un departamento que ocupa como residencia durante seis meses al año. En la única entrada existe una pluma y hay seguridad privada en todo el complejo. No se puede acceder a *Paa Mul* a través de la playa, ya que hay formaciones rocas en vez de arena en los extremos de la bahía donde se encuentra, por lo cual, es poco accesible el libre tránsito en la playa debido al relieve natural, pero si se lograra ingresar, la seguridad privada solicita que se retire de la playa, pues no se está consumiendo. Depende el fraccionamiento o condominio al cual se pretenda acceder, el acceso restringido puede tener diversas etapas de seguridad, toma de fotografías, entre otras medidas.



**Fotografía 10.** Pluma de acceso a *Paa Mul*. Fotografía propia, 22/03/2015

La agente inmobiliaria entrevistada mencionó que en este tipo de propiedades son los propietarios/inquilinos quienes, a través de una asociación de colonos del condominio o fraccionamiento solicitan el título de concesión de ZOFEMAT, la cual da pie a la creación de clubes de playa, exclusivos para sus huéspedes/propietarios.

Finalmente, la entrevistada mencionó que más importante que el tema de la privatización, para los posibles compradores es preciso responder a la pregunta “¿puedo yo como extranjero comprar una propiedad en México?” cuando se está negociando algún trato, a lo cual la misma agente inmobiliaria responde “un

---

<sup>134</sup> Los lotes en *Paa Mul* son de una sola empresa, la cual arrenda éstos a extranjeros por una cuota anual. Los extranjeros a su vez, pueden construir el tipo de infraestructura que deseen.

extranjero puede comprar cualquier propiedad en México, salvo en la costa y en la frontera, pero los extranjeros si poseen propiedades en estas zonas a través de un fideicomiso o la conformación de una compañía S. A de C. V., pues esta es mexicana, y por ello esta compañía puede poseer activos y propiedades. Se hace con los bancos, anualmente se paga de 500 a 600 dólares mensuales por manejo del fideicomiso. El fideicomiso es un instrumento creado por el gobierno, aunque prohibido por la constitución, para que los extranjeros puedan poseer una propiedad en el área prohibida y dejen su dinero en el país. **Cambien o no la ley, para los extranjeros no hay mayor diferencia, lo que cambiará es que se dejan de pagar las comisiones a los bancos por concepto de manejo de fideicomisos o por la conformación de las compañías. Sólo se simplificaría el proceso de adquisición de una propiedad. Las playas hace mucho tiempo están privadas.** La privatización no es actual. La playa es privada desde la carretera cuando te cobren para ir a ella. La playa es pública, pero para llegar a ella se transita por mi terreno, y esta es una práctica muy común en la Riviera Maya. No se cobra estar en la playa, se cobra el acceso a ésta, salvo en los lugares donde debe haber un consumo mínimo para que se pueda permanecer en la infraestructura de los clubes de playa. De carretera a la playa es el problema, no caminar sobre la playa.”

#### **4.2.5 Trabajadores de la playa**

Finalmente, se llevó a cabo un recorrido por las playas de Playa del Carmen y a las afuera de ella, alrededor de 3 Km al norte de ésta, con el fin de realizar observación no participante para registrar el desempeño de los trabajadores de la playa, el estado de las mismas y las infraestructuras construidas junto y en ellas, así como el desarrollo de las actividades cotidianas en los clubes de playa, restaurantes, hoteles y servicios como masajes y pesca deportiva.

De esta manera se pudieron llevar a cabo dos “charlas”<sup>135</sup> con comerciantes en la playa Punta Esmeralda, la cual es la playa más alejada de la Ciudad de Playa del Carmen, y la que más frecuentan los mexicanos. De estas charlas se pudo extraer los siguientes datos: los dos comerciantes que poseen un triciclo para movilizar y vender sus mercancías presentes en la playa dicen contar con un permiso para laborar en esa playa, sin embargo, en esta misma playa se encuentran laborando entre 9 y 11 comerciantes ambulantes que venden alimentos y no cuentan con ningún permiso para ello.

La mayoría de los vendedores de la playa se encuentran en situación de irregularidad para ejercer el comercio ambulante, pues no cuentan con ningún permiso, y por ello de indefensión frente a la autoridad cuando ésta lleva a cabo operativo de vigilancia en la playa. Según uno de los comerciantes, los vigilantes de DZOFEMAT les llaman la atención si venden en playas diferentes a Punta Esmeralda, pero la policía local y especialmente los “fiscales”<sup>136</sup> son quienes los detienen, encarcelan 36 horas y les decomisan mercancía y dinero cuando los arrestan vendiendo en la playa. La posibilidad de obtener permisos para venta ambulante en la ZOFEMAT sí existe, y son otorgados por la UEAC de la SEMARNAT. En entrevista con el Jefe de la UEAC en Quintana Roo, mencionó que en el Estado no se otorgan este tipo de permisos, pues no van de acuerdo con los usos turísticos que se le dan al litoral. Los municipios no están facultados para expedir permisos para ejercer el comercio ambulante en la ZOFEMAT, pero si lo están para otorgar permisos de venta ambulante fuera de ésta.

Aclarado lo anterior, los permisos con los cuales laboran dos de los trabajadores en la playa, primero, no se pudieron constatar, y en caso de existiesen, no fueron otorgados por la SEMARNAT, lo que estaría indicando dos posibles situaciones; la

---

<sup>135</sup> En estricto no fueron entrevistas, ya que no hay material -audio, foto o cualquier otro medio- que respalde la información aquí presentada. Tampoco se pudo disponer del tiempo necesario para concluir una entrevista.

<sup>136</sup> Ni el propio comerciante ni ninguna otra autoridad supo especificar quien era un “fiscal”, ya que las autoridades federales argumentaban que no se trata de los inspectores de PROFEPA ni de los recorridos hechos por personal de la UEAC de la SEMARNAT, y las autoridades municipales menciona que no son los vigilantes de DZOFEMAT. Por lo cual se infiere que es alguna autoridad municipal relacionada con el comercio ambulante.



primera, que el lugar autorizado para la venta no es la ZOFEMAT, y por ello la autoridad municipal responsable de regular el comercio pudo haber expedido el permiso correspondiente, y la segunda es que aun cuando se tiene un permiso, los comerciantes se instalan en la ZOFEMAT a sabiendas que en ese lugar no deberían hacerlo. Hay un interrogante que se genera a partir de ésta situación, si se practica el comercio ambulante regulado ¿por qué no se les otorgan permisos a todos los interesados? Se pueden encontrar más vendedores ambulantes en otras playas, pero éstos esconden su mercancía como recuerdos o caminan fuera de las concesiones – como los músicos- para evitar ser detectados y retirados por la seguridad de los clubes de playa o los vigilantes de ZOFEMAT municipal.

#### **4.2.6 El papel de la población local en la privatización**

##### *Playa del Carmen*

En el caso de Playa del Carmen las manifestaciones que hay de la población sobre el tema de la playa son en función de la pérdida de ésta, y por consiguiente de pérdida del espacio de trabajo, disminución de la calidad en los servicios ofrecidos y de la mala impresión que da el destino a raíz de tener cada vez menos playa que ofertar. Es de especial interés el trabajo que realiza NOC en materia de denuncia, y como ya se mencionó arriba, el caso más actual es en contra del Muelle de *Ultramar*.

##### *Akumal, al otro lado de la carretera*

Akumal es una localidad perteneciente al municipio de Tulum. Para el 2010 contaba con una población de 1310<sup>137</sup> habitantes. Córdoba y Ordoñez *et. al.*, (2003: 125, 127) mencionan que en los “asentamientos de la Riviera Maya prevalece un marcado proceso de segregación social y funcional, siguiendo el modelo de Cancún. Aquí la segregación se produce a ambos lados de la carretera Cancún-Chetumal que discurre a cuatro kilómetros del litoral: la franja ubicada entre la línea de costa y la

---

<sup>137</sup> <http://www.foro-mexico.com/quintana-roo/akumal/mensaje-499871.html>, 22/07/15

carretera está ocupada y privatizada por los grandes hoteles y complejos residenciales y hoteleros, mientras que la población trabajadora pasa a vivir al otro lado de la carretera formando lo que hemos denominado **ciudades gemelas**. De esta forma la Colonia J. Zetina Gasca es el *apartheid* de Puerto Morelos, Pueblo Aventuras el de Puerto Aventuras, Ciudad Akumal de Akumal, Ciudad Chemuyil el de Chemuyil y el propio Tulum ha diferenciado ya su poblamiento interior del hotelero de la costa [...] Este fenómeno de segregación social y funcional del espacio no es compatible con las condiciones de igualdad que promueven los modelos presuntamente democráticos del mundo rico: las ciudades gemelas de la *Riviera Maya* y las que empiezan a formarse en la *Costa Maya*, donde el poblamiento original es expulsado de la costa hacia el interior, recuerdan los viejos enclaves coloniales europeos en el litoral norteafricano.”

Como ya se explicó, el municipio de Tulum se conformó en mayo de 2008, a partir de la división del municipio de Solidaridad. Además, en conjunto con los municipios de Benito Juárez y Solidaridad conforman la *Riviera Maya*, por lo cual se ha considerado adecuado exponer en este trabajo los hallazgos hechos a partir del trabajo en campo sobre la privatización de la zona costera en esta localidad.

Los pobladores locales de Akumal organizaron una junta vecinal el 26 de marzo de 2015, para informarse del progreso que ha habido con respecto a la presunción del cierre al acceso público a la playa que atraviesa la propiedad de la organización CAM.

La población argumenta que los hoteles que tienen frente de playa en la localidad junto con el CAM, quieren cerrar el acceso público a la playa que atraviesa la propiedad de la organización, que a su vez es el más cercano al poblado.

Ha de aclararse que el acceso actual no es público, ya que no está previsto en el PDU municipal de Tulum, sin embargo, por usos y costumbres, la población local y los turistas lo han empleado como un acceso público a la playa, además de ser el más cercano al poblado. El CAM denomina a éste como un acceso libre. Sin

embargo, los pobladores de Akumal señalan que el acceso original se encontraba entre la propiedad del CAM y el de un hotel vecino y tenía un ancho de entre 20 y 30 m. Con el paso de los años, el hotel colindante al CAM se expandió y dejó el que actualmente es el acceso sobre los terrenos del CAM.

Los Akumalenses consideran que esta tentativa de cierre es un agravio a su derecho de acceso a la playa por motivos de recreo y trabajo, así como el agravio del derecho al descanso de los pobladores de Pueblo Aventuras, Ciudad Chemuyil y de algunos municipios del interior de Yucatán, pues Akumal es la playa más cercana para todo éstos y la única que a la fecha no se encuentra con acceso restringido.

Esta misma situación se ha presentado en poblaciones como Chemuyil y Puerto Aventuras, ubicadas sobre la carretera Cancún-Tulum, y que al igual que Akumal, son los poblados de apoyo o ciudades gemelas (Córdoba y Ordoñez *et. al.*, 2003: 125), donde la construcción de hoteles y de una marina colindante a la playa, respectivamente, han impedido el paso de la población local a la playa. En estas localidades, cuando se construyeron los complejos hoteleros y la marina, al ser residente de la localidad en cuestión y presentar la credencial de elector y se les permitía el acceso a los complejos para que transitasen a la playa; después se les empezó a cobrar una “cuota preferencial”, y finalmente se les negó el acceso a la playa. Esta situación es la que se busca evitar en Akumal, ya que el cierre y consecuente cobro del acceso a la playa es considerado como la privatización de la playa, según los lugareños.

Por su parte, el CAM argumenta que el acceso más cercano y cómodo para llegar a la playa del poblado de Akumal es el que cruza por su propiedad, y por tal motivo puede cerrar y cobrar el paso. La estrategia para llevar a cabo el cierre del acceso fue explicada por el Director del CAM. La organización plantea que el acceso con el cual cuenta para llegar la playa, no está considerado en el PDU del municipio de Tulum, por lo cual en principio no debería operar como un acceso público a la playa, sin embargo, es un acceso que data desde los años 1960 y que se ha tornado

público por usos y costumbres. En la actualidad, al cruzar el acceso propiedad privada puede ser administrado de la manera que al CAM le resulte más conveniente, sin embargo, dado su carácter de público por usos y costumbres, y siendo el lugar por donde la población local accede a la playa para trabajar y descansar, su cierre suscita problemas sociales. Destaca además que no hay una coordinación eficiente entre el CAM y los demás actores que emplean el acceso para poder respetar la capacidad de carga de la playa.

Es por este argumento de índole biológica, que se propone que toda persona no pobladora de Akumal que quiera acceder a la playa cruzando la propiedad del CAM, lo haga caminado, en algún vehículo particular o como parte de un tour para avistamiento de tortugas o buceo, pague una cuota de recuperación de \$300. De esta cuota quedarían exentos los pobladores de Akumal, y con el dinero recaudado se podría construir una planta de tratamiento de aguas en el poblado para los pobladores locales, pagar el mantenimiento de la playa y financiar parte de las investigaciones que lleva a cabo el CAM.

En respuesta a los argumentos dados por el CAM, los Akumalenses consideran que el apremio por tener controlado el acceso a la playa por parte del CAM se debe a dos razones, la primera es que la organización atrae turistas a través de tours para el avistamiento de tortugas y de buceo, y que al dejar fuera del negocio a los operadores locales las ganancias serían sólo para el CAM. La segunda consideración es que actualmente se está construyendo un nuevo hotel junto al CAM, el cual será nudista. Este tipo de hoteles vende exclusividad a sus clientes para no ser molestados, y el tener un acceso público a un costado no propicia este ambiente privado.

Finalmente, los Akumalenses mencionan que la planta de tratamiento de agua que el CAM les propone instalar en el poblado no es bienvenida, ya que a ésta se ha buscado instalarla fuera de la franja litoral para no estropear la vista y el ambiente agradable –debido a los malos olores- que los hoteles venden. Al colocarse en el

poblado la planta de tratamiento, los pobladores argumentan que no sólo se trataría el agua de la localidad, sino de todos los hoteles aledaños, y que es una estrategia para que todos los contaminantes, malos olores y problemas que pueda causar la construcción y operación de la planta sean responsabilidad exclusiva del poblado.

Como lo exponen Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 495-496) y Saavedra Vázquez (2005: 652), la autoridad municipal debe considerar los accesos públicos a las playas en los PDU, sin embargo, en este caso en particular, el acceso en disputa no es público, pues no se encuentra previsto en el PDU del municipio de Tulum, además de que atraviesa propiedad privada. Quizá una posible solución al problema social aquí manifestado es la solicitud de una servidumbre de paso, dada la importancia de este acceso para la población local, sin embargo conlleva otras consideraciones, como el decreto expropiatorio de la servidumbre en cuestión y el pago correspondiente de la indemnización. Sin duda esta situación no es sencilla y hasta que los Akumalenses, el CAM, los hoteleros que son fundadores del CAM y las autoridades municipales y federales correspondientes se sienten a la mesa a dialogar, quizá se obtenga un resultado que satisfaga, aunque sea de manera parcial, a los involucrados<sup>138</sup>

Sin duda, este matiz de la privatización de facto por las disputas de los accesos a la playa, requiere un estudio pormenorizado desde un enfoque de la teoría de la acción pública o el conflicto. En el caso de Akumal no hay mención del despojo de tierras como variable explicativa del conflicto social, sin embargo, existen en el país lugares donde se ha dado o está en marcha un proceso conflictivo por el acceso a la playa derivado de despojos y/o malbaratamientos de la tierra colindante a la ZOFEMAT<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Para más detalles se pueden consultar las siguientes notas periodísticas: Rossy López. “Certificarán ante un notario gratuidad del acceso a Akumal”. Periódico Novedades Quintana Roo (SIPSE). 10/04/2015; Adrián Barreto. “Habitantes de Puerto Aventuras quieren libre acceso a Akumal”. Periódico Novedades Quintana Roo (SIPSE). 02/05/2015, y; Adrián Barreto. “Se rehúsan a tener que pagar \$300 por ir a la playa”. Periódico Novedades Quintana Roo (SIPSE). 10/03/2015.

<sup>139</sup> Herculía Castro. “Costa Grande, ejemplo de la privatización costera”, en Periódico *La Plaza*, Acapulco Guerrero, 11/11/2014. Para el caso particular de la Riviera Maya, específicamente del Municipio de Tulum, Lydia Cacho. “Tulum: tierra de ambiciones”, en *Aristegui noticias*, 07/09/15.

#### **4.2.7 Atributos de la privatización de facto**

Para este apartado de resultados se ha confeccionado el **Cuadro 1**, el cual muestra los diferentes atributos que se identificaron para el concepto de *privatización de facto* de la zona costera, y que son derivados de la revisión de la literatura en la materia en conjunto con los resultados obtenidos en campo. Las palabras *FACTUAL*, *DOCUMENTAL* y *PERCEPCIÓN*, hacen referencia al tipo de fuente que se empleó para la construcción de cada categoría. Así, *FACTUAL* se refiere a que la autora fue testigo de que se llevasen a cabo, *DOCUMENTAL* se refiere a que se obtuvo de una fuente bibliográfica o hemerográfica, y *PERCEPCIÓN* a los argumentos recogidos en las entrevistas.

<b>Cuadro 1:</b> Atributos que posee el concepto de <i>privatización de facto</i> , derivadas del trabajo de campo e investigación documental
<b>De la playa: Físico</b>
<b>a) Acceso a las playas</b> a.1) <i>Cierre o clausura de accesos a la playa por elementos físicos (construcción de infraestructura que los obstruye)</i>  a.2) <i>No construcción de accesos públicos y/o bulevares costeros, ya que no se encuentran considerados en las PDU locales. Aplica para propiedad federal colindante</i>  a.3) <i>No se solicitan, no existen o no operan las servidumbres de paso. Aplica para propiedad privada (incluida la ejidal y/o comunal) colindante, con la compensación económica correspondiente.</i>
<b>FACTUAL-DOCUMENTAL-PERCEPCIÓN</b>
<b>b) Tránsito en las playas</b>  b.1) <i>Aún con concesión<sup>140</sup> el obstruir el libre tránsito: bardas/muros/rejas, especialmente en hoteles y se exacerba en los nudistas. También se presenta en clubes de playa y con señalamientos/carteles</i>  b.2) <i>Obstrucción del libre tránsito por infraestructura costera mal construida y que altera la dinámica sedimentaria</i>  b.3) <i>Aún sin estructura que no permita el libre tránsito, la seguridad privada de hoteles,</i>

<sup>140</sup> En todos los casos analizados existe una concesión de por medio, sin embargo esta situación puede suscitarse debido al dinamismo que presenta la actualización del padrón de contribuyentes de ZOFEMAT

fraccionamientos y condominios te niega el tránsito o te *invita amablemente a retirarte de la zona*

FACTUAL-DOCUEMNTAL-PERCEPCIÓN

**c) Propiedad privada colindante a la zona costera**

c.1) Posesión por extranjeros (físicos o morales) o de mexicanos acaudalados de las propiedades adyacentes a la playa: no hay acceso a la playa o este es controlado y muchas veces no hay libre tránsito en las playas

FACTUAL-DOCUMENTAL-PERCEPCIÓN

**De la playa: Relaciones sociales**

**d) Exclusión de actores**

*d.1) Exclusión de actores de la playa:* trabajadores ambulantes y turistas (mexicanos), en áreas concesionadas (ZOFEMAT) y/o en acuerdos de destino. También se excluye a los actores en porciones del litoral como la playa marítima, terrenos ganados al mar, “playa seca” o “terrenos de relleno”, o porciones de la playa que no caen dentro de estas figuras legales que pueden ser de sustrato arenosos o rocoso

FACTUAL-PERCEPCIÓN

## Conclusiones

### *5.1 Sobre la privatización administrativa*

La privatización administrativa es un concepto construido a partir de nuestros hallazgos, y como forma de administración de la zona costera supone varias ventajas que quedaron identificadas a partir del trabajo en campo. La primera es que, al menos para el municipio de Solidaridad existe un padrón de contribuyentes por pago de derechos de la ZOFEMAT que permite a las autoridades federales, estatales y municipales relacionar al propietario colindante a ZOFEMAT –catastro y al que posee una concesión<sup>141</sup>. Según las propias autoridades encargadas de la administración de ZOFEMAT, mientras más se recaude, mayores recursos hay para poder administrar y mantener en buen estado las playas. Por ejemplo, del total de ese cobro de derecho por uso, goce y aprovechamiento de la zona costera, el 30% se destina para la administración de la zona costera y se ejecutan programas de vigilancia, limpieza, cartografía y delimitación, y censo, entre otros.

La declaración referente a la recaudación parece tener sentido ya que en los municipios donde ésta es poca, ya sea porque el porcentaje de contribuyentes que pagan es muy bajo o porque lo es el tabulador de cobro de derechos, se presentan mayores dificultades para poder administrar y vigilar la zona costera. Por ejemplo, esto sucede en los municipios costeros de los tabuladores de las zonas I a la V, por ejemplo, en el Estado de Quintana Roo, Felipe Carrillo Puerto, en la zona II y, Lázaro Cárdenas y Othón P. Blanco en la zona IV (artículo 232-C y 232-D, de la LFD, miscelánea fiscal 2014). Es por esto que la cuestión recaudatoria no es un asunto menor, ya que contribuye a mantener limpias y con las condiciones mínimas de seguridad en las temporadas alta de vacacionistas las playas turísticas.

Ahora bien, es importante retomar preguntas central como ¿qué tipo de usuario se quiere en las playas, concesionario o permisionario? O ¿qué tipo de derechos tienen

---

<sup>141</sup> Al respecto, el municipio de Solidaridad es cabeza de lanza en el país, en materia de trabajo conjunto del catastro y la ZOFEMAT.



los mexicanos a usar esas playas cuando algunos individuos tienen derechos legales que afectan el acceso a la playa? Ambas preguntas llevan a establecer la contradicción intrínseca a la privatización ya que cada actor tiene un uso diferenciado de la playa y por tanto una percepción de las expectativas que debe cumplir ese espacio, por lo cual se incentiva o no un tipo de turismo y de turista en especial. También hay que considerar que las concesiones pueden otorgarse por extensiones muy variables de ZOFEMAT, lo que implica el tipo de acceso y tránsito que hay o deja de haber en la zona costera.

Para el caso de las desincorporaciones, el que porciones del territorio se tornen susceptibles a la enajenación y traspaso a propiedad privada, supone un análisis que tiene que ver con la especulación del precio del suelo, el tipo de actividad a desarrollar y nuevamente con el acceso y libre tránsito a la porción de ZOFEMAT y Playa Marítima que queden posterior a la enajenación. Habría que considerar el hecho de que este instrumento pudiese atentar contra la soberanía del país, partiendo del hecho de que toda la costa es frontera, y que por ese hecho, al dejarla en manos de privados mediante las desincorporaciones, se esté violando el principio de seguridad en la frontera.

Respecto a las dificultades que hemos tenido para el desarrollo del trabajo, consideramos que un aspecto importante a mencionar es la dificultad que ha supuesto el abordar empíricamente la *privatización administrativa*. Como hemos mencionado las solicitudes de información pública al gobierno federal y las entrevistas hechas a los funcionarios federales, estatales y municipales en la materia no ofrecieron los resultados esperados. Al no obtener los datos completos de concesiones, especialmente para grandes desarrollos hoteleros y no haber podido entrevistar a la AHRM se abrió la posibilidad para preguntarnos sobre el *porqué* las autoridades encargadas en la materia –SEMARNAT, Tesorería Municipal y la Secretaría de Finanzas y Planeación de Quintana Roo-, se reservan esta información.

El número de usuarios registrados en el padrón de contribuyentes por pago de derechos de ZOFEMAT que tiene la DZOFEMAT mostró que existen alrededor de 497 usuarios (desde 1996 hasta 2015, aunque no se pudo acceder a un dato preciso<sup>142</sup>) de la ZOFEMAT y que de éstos, 40% son concesiones dadas a extranjeros vía fideicomiso. Del 60% restante que se otorga a mexicanos, si se subdivide a su vez en dos, el 40% de las concesiones son a personas físicas mayormente en fraccionamientos y el 60% a personas morales, como hoteles y clubes de playa. A nivel Estado, y más específicamente, en el municipio de Benito Juárez y Solidaridad, el 40% de los contribuyentes de ZOFEMAT están regularizados, dejando al restante 60% sin regularizar, y pagando por autodeterminación. Estos datos sugieren que existen alrededor de 200 concesionarios de ZOFEMAT en el municipio de Solidaridad, número que contrasta con los 17 títulos de concesión otorgados de los que obtuvimos vía solicitud de información pública, máxime cuando todos los títulos deben estar integrados en el padrón de usuarios de ZOFEMAT del municipio de Tulum como municipio en 2008. Al no tener los datos completos queda pendiente poder corroborar o descartar lo enunciado por Iturriaga (2004: 1041), el cual “estima que en México hay 120 mil ocupantes de ZOFEMAT y sólo el 10% tiene un título de concesión vigente; desde luego, en esta minoría se encuentran los principales y más grandes ocupantes, en tanto que el otro 90%, de ocupantes irregulares, los constituyen sobre todo campesinos, pescadores, *palaperos*”, para el caso del municipio de Solidaridad.

---

<sup>142</sup> Esto por varias consideraciones: **a)** El Padrón Oficial de contribuyentes lo tiene la DGZOFEMATAC y en él sólo se cuentan a los concesionarios y permisionarios, y deja fuera a los usuarios que pagan por autodeterminación; **b)** La Tesorería Municipal es la que tiene el expediente completo de todos los usuarios del Padrón que tiene la DZOFEMAT, no así la DZOFEMAT; **c)** El Sistema de Información y Administración Contable (cuarta versión desde 2009 que se inició con este tipo de sistemas de administración municipal, con los cuales ha contado la DZOFEMAT para realizar el cobro de derechos) sólo permite acceder a cada registro de usuario mediante un folio y despliega los datos de los años de deuda, monto a pagar, tipo de derecho y la contribución correspondiente a éste, actualizaciones al cobro, recargos, multas, gastos de ejecución (honorarios de autoridad ejecutoria de algún trámite en especial). Cuando la fenece la concesión el sistema se bloquea. De la Maza (2005: 295-305) muestra un ejemplo de cómo en Chile se tiene un Sistema Integrado de Administración del Borde Costero (SIABC), donde se tiene un registro de acceso público de concesiones marítimas y acuícolas de todo el litoral chileno, donde se presentan datos como fechas de inicio del trámite, duración de la concesión, coordenadas de los polígonos, concesionario, entre otros. En México existe esta la opción de consultar el trámite efectuado de manera individual y sólo por el solicitante, ya que se requiere el número de bitácora o clave del proyecto, y se hace directamente en el portal de la SEMARNAT, sin embargo el carácter público de las consultas no existe y por ello se necesita recurrir a las solicitudes de información pública.

El mismo problema de acceso a la información se presentó con la cartografía del área concesionada. Al inicio de la investigación teníamos como objetivo era realizar una cartografía completa, dada en acuerdo de destino de las concesiones. Sin embargo, aunque las autoridades municipales y federales cuentan con esa información actualizada, no se nos proporcionó. Tampoco fue posible hacer un análisis por cortes temporales, que permitiera relacionar los cambios de la legislación aplicable para la zona costera y el aumento o disminución en el uso de concesiones o desincorporaciones entre 1992 y 2004, por lo cual no pudimos dar cuenta de la hipótesis del incrementalismo disjunto<sup>143</sup> en el cambio de la legislación aplicable en la materia.

Con todo lo expuesto anteriormente, queremos confirmar que el concepto de **privatización administrativa de la zona costera mexicana**, que hemos utilizado se refiere a **al empleo de concesiones y/o desincorporaciones de la zona costera, y que persiguen un fin recaudatorio, el cual puede o no potenciar a la privatización de facto**. Esta definición tiene alcances y limitaciones propias, derivadas del marco teórico aquí empleado y de la evidencia empírica encontrada en el trabajo en campo, por lo cual es susceptible, como todas las definiciones de abundarse o transformarse.

## ***5.2 Sobre la privatización de facto***

A raíz de la sistematización hecha sobre los aportes que hay en la literatura citada sobre el concepto de privatización de la zona costera, y después de haber realizado un trabajo de campo hay varias precisiones al respecto. La primera es que salvo el trabajo de Córdoba y Ordóñez y García de Fuentes (2003), no hay una definición precisa de lo que los autores entienden por privatización. Los trabajos se limitan a enumerar situaciones y acciones de lo que se considera privatizar, tales como el no acceso a la playa, la obstrucción del libre tránsito, la pérdida del paisaje y la

---

<sup>143</sup> Meny *et. al.*, (1992: 148)

presencia de avenidas litorales con construcciones a ambos lados de la misma, por mencionar los atributos que con mayor frecuencia se mencionan. También se observó que este tipo de privatización puede presentarse con o sin un acto administrativo de por medio, entiéndase como concesiones o desincorporación.

Otra consideración es que todos los autores consultados se refieren en su mayoría a la privatización de la playa, salvo Arroyo Arcos (2013) que menciona expresamente *privatización de la zona costera*. Una tercera consideración tiene que ver con el tipo de fuentes de información y derivada de ella, el manejo del concepto. Para el caso de artículos académicos y libros especializados en manejo costero (nótese que todas las fuentes son nacionales), ya se ha mencionado los atributos que se enumeran cuando se refieren a la privatización de las playas o la zona costera. En el caso de los periódicos el discurso empleado es de denuncia hecha por poblaciones locales u organizaciones de la sociedad civil sobre lo que consideran como atropellos de sus derechos. Esos derechos coinciden con los atributos mencionados por los académicos, tales como el acceso y libre tránsito en las playas, pero introducen la dimensión del despojo, robo e invasión de tierras o la especulación con el precio de la misma derivado de algún proyecto turístico-residencial. Lo anterior significa que existe una presión por parte del sector turismo para acaparar playas, y que el desarrollo de esa actividad, como actividad económica estratégica nacional, puede valerse de los medios que considere necesarios para su propio desarrollo. Esta situación no se identificó en el área de estudio mientras se realizaba trabajo de campo y documental, sin embargo es importante señalarla, pues parece ser una práctica con tendencia al alza, que desde la perspectiva social se expresará en forma de conflictos socio territoriales, y en el marco de la academia debe abordarse su estudio desde la perspectiva de la acción pública, el conflicto y espacial. Posterior a concluir el trabajo en campo y documental, es que se publicó el reportaje “Tulum: tierra de ambiciones” (07/09/15), escrito por la periodista Lydia Cacho. Este material en particular es una fuente que pone en tela de discusión con mayor ahínco el proceso de privatización de facto aquí estudiado, que se da en el litoral de la Riviera Maya, especialmente en el municipio de Tulum, a través del despojo, el

robo y la invasión de predios ejidales por parte de inversionistas turísticos, al amparo de las autoridades. Habrá que dar seguimiento al desarrollo de este proceso.

Finalmente, el apartado sobre el Proyecto de Decreto que reforma la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de propiedad para extranjeros, es sutilmente diferente a los anteriores. En principio, en ninguna parte del texto del Proyecto de Decreto ni en el Voto Particular se menciona expresamente la privatización de la costa, sin embargo, en los argumentos dados en el Voto Particular, se interpreta como política entreguista del país, que llega a ser empleada también en los periódicos como un argumento para privatizar. La mención explícita de la privatización se da a raíz de este Proyecto de Decreto cuando se lanza con una petición por una organización para frenar lo que se entiende como la privatización de las playas, en otras palabras, la posesión de las propiedades colindantes a las playas por extranjeros.

Todas estas consideraciones permiten reflexionar sobre lo que se entiende por privatización de la zona costera por diversos actores. En principio, la privatización se percibe en las playas, y por playas entiéndase las playas arenosas que sirven de soporte físico a la actividad turística. No hay mención de playas rocosas, acantilados o manglares en esta concepción; estos paisajes se relacionan más con el deterioro ambiental y no como zonas de disfrute o tránsito. Otra consideración es que al referirse a la privatización de las playas, se piensa inmediatamente en el no acceso a ellas, el libre tránsito y la posesión de la propiedad colindante por extranjeros y, en menor medida, por connacionales con alto poder adquisitivo. Por último, la privatización se considera negativa por las poblaciones locales, ONG y academia, pero no así por ciertos sectores económicos y políticos de peso, como son los consorcios hoteleros, los clubes de playa o cualquier otro negocio que pueda obtener un beneficio económico por su accesibilidad y vista privilegiada al mar. Esta situación se exagera cuando se ofertan servicio se exclusividad, tal es el caso de los hoteles nudistas o los fraccionamientos

Con todo lo anterior, es que se puede proponer una definición a lo que se ha llamado **privatización de facto**, la cual se puede entender como **el proceso por el cual se niega y/o limita el acceso y el libre tránsito por la playa/zona costera para su uso, goce o aprovechamiento. El acceso a las playas o zona costera se ve facilitado o entorpecido por la presencia o ausencia de accesos públicos y/o servidumbres de paso y de las avenidas costeras presentes en la propiedad colindante a la playa/zona costera.** Los instrumentos de planeación urbana, como los PDU, los planes maestros de desarrollo de los CIP y los propios títulos de concesión de ZOFEMAT son instrumentos que deberían considerar estos accesos o servidumbres; es por ello que son tan importantes las constancias de uso de suelo, ya que relaciona al catastro (uso de suelo y propietario de la propiedad colindante a ZOFEMAT) con la expedición de los títulos de concesión. El libre tránsito depende de la capacidad de vigilancia (mencionar en el apartado de la vigilancia que ésta puede realizarse como una actividad de rutina, derivada de algún operativo o a solicitud de parte, siendo éstas derivadas de denuncias) y sanción que tiene las autoridades para que se pueda garantizar éste.

En este proceso de privatización también deben considerarse quién(es) es(son) el(los) propietario(s), la forma en que se vendió/adquirió y la extensión de las propiedades colindantes a la playa o zona costera, ya que la percepción negativa sobre la privatización de facto se ve agudizada cuando extranjeros o consorcios hoteleros-inmobiliarios son los dueños de grandes propiedades colindantes a la playa, y más aún, cuando esa tierra se considera se ha malbaratado o es el fruto del despojo a la población autóctona, máxime si eran el área donde habitaba la población local o desarrollaban actividades como la pesca o la recreación.

### ***5.3 Consideraciones generales***

El poder definir de manera precisa el concepto de privatización, ya sea normativa o factual, y diferenciarla de conceptos como segregación, exclusión y apropiación (y a su vez, a éstos entre sí), permitiré también analizar estos procesos de manera

particular, sin dejar de lado su interconexión, en la playa como espacio público, y en la zona costera como un conjunto de figuras jurídicas que regulan al territorio costero. A su vez, los entrevistados tienen una mayor conciencia de la privatización de facto y sus implicaciones en términos de acceso, libre tránsito y exclusión de las playas, que de los procesos administrativos. Ningún entrevistado se refirió a las concesiones como una forma de privatizar las playas. Para el caso de las desincorporaciones quedó entre líneas en dos entrevistas que éstas sirviesen como un instrumento para privatizar la zona costera.

Respecto al nivel de profundidad de este trabajo es importante reconocer que un estudio que incluyese el análisis de a otros instrumentos normativos que puedan considerarse privatizadores o que permitan la apropiación del espacio público, tales como los permisos de comercio ambulante o las modificaciones a los títulos de concesión, mostraría un panorama mucho más robusto del proceso privatizador administrativo. También sería apropiado estudiar el acceso a las playas a través de la adopción de dominio pleno o creación de sociedades mercantiles en ejidos y comunidades, y poder comparar si se presentan los procesos privatizadores de facto y administrativos identificados para las propiedades privadas y federales, y de ser así, en que se asemejan y en qué difieren con los aquí analizados.

Otra situación que debe ser considerada para el análisis y que se identificó a raíz de este trabajo, es que, para el caso del desarrollo de la actividad turística, es mejor un análisis regional o por corredores turísticos. En este escrito se abordan de manera separada los hallazgos hechos para el municipio de Solidaridad, Tulum y Benito Juárez, pues la unidad de análisis fue el municipio, sin embargo, ellos conforman el corredor turístico *Riviera Maya*, y en este contexto el análisis debe ser más rico y con mayor carácter explicativo. Se sugiere que cuando se presenten corredores turísticos, o de cualquier otro tipo de actividad económica, se considere a éstos como las unidades de análisis.

Otro nicho de oportunidad es estudiar los procesos privatizadores a partir del desarrollo de actividades económicas diferentes al turismo, por ejemplo, la explotación salinera, el transporte marítimo y portuario, la extracción y transformación del petróleo e hidrocarburos, entre otras.

Para los tipos de privatización aquí analizados, también sería deseable ahondar en las interrogantes aquí planteadas como ¿quiénes se apropian de la playa y cómo lo hacen?, ¿de qué formas los actores de la playa se excluyen entre sí?, ¿bajo qué circunstancias se excluyen a los diversos actores de la playa?, ¿por qué no se les otorgan permisos a todos los interesados en ejercer el comercio ambulante en la playa?, o ¿por qué no se perciben a las concesiones y desincorporaciones como actos administrativos que promueven la privatización?

Consideramos que algunos elementos complementarios al marco teórico y los referentes empíricos aquí empleados, como pueden ser conceptos referentes al conflicto y la acción colectiva, o referencias de un mayor número de actos administrativos, como los títulos de concesión, la cartografía municipal costera de concesiones, desincorporaciones, acuerdos de destino y permisos para ejercer el comercio ambulante, permitiría, tener un panorama mucho más completo del proceso de privatización.

A lo largo de todo el trabajo se ha hecho hincapié en que una de las privatizaciones aquí estudiadas es de tipo administrativa y no de la propiedad, sin embargo, esta consideración tiene en sí misma consideraciones muy importantes, ya que si se pretendiese privatizar la propiedad conllevaría cambios de fondo en la legislación y los derechos y obligaciones asociados a ese cambio en la propiedad de federal a privada, por lo cual la privatización administrativa se puede ver como una opción en la cual la propiedad sigue siendo del Estado, pero los instrumentos con los cuales se administra y norma, no tienen implicaciones en el cambio de la propiedad pero sí en la forma en *qué* se aprovecha y por *quién* se aprovecha. Esta consideración es muy importante para los marcos regulatorios como el mexicano, donde las concesiones,



permisos, autorizaciones y demás instrumentos de privatización administrativa cada vez son más comunes en el uso, goce, aprovechamiento y explotación de los recursos nacionales y de prestación de servicios.

## Referencias

### *Bibliografía*

- Aguilar, A. G., Graizbord, B., Sánchez Crispín, A. (1996). Ciudades intermedias y el desarrollo regional en México. México. CONACULTA-COLMEX-UNAM. 403 p. Agráz-Hernández, C., Noriega-Trejo, R., López-Portillo, J., Flores-Verdugo, F.J., Jiménez-Zacarías, J.J. (2006). Guía de Campo. Identificación de los Manglares en México. Universidad Autónoma de Campeche. 45 p.
- Ana Portal, M. (2007). Introducción. Espacio público y transformaciones urbanas. En Ana Portal, M (Coord.). *Espacios públicos y prácticas metropolitanas*. (pp. 7-20). México: CONACyT-UAM.
- Amador Zaragoza, L.E, y Moreno-Casasola, P. (2005). Turismo alternativo en los municipios costeros: en búsqueda de un desarrollo sustentable. En Moreno-Casasola, P., Peresbarbosa Rojas, E., y Travieso Bello, A.C. *Estrategia para el manejo costero integral: el enfoque municipal* (pp. 973-987). Xalapa, México: Instituto de Ecología, A.C. Vol. 2.
- Arroyo Arcos, L. (2013). *Organización territorial del turismo en el litoral de Tulum, Quintana Roo, México*. Tesis Doctoral. México: Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.
- Azuz-Adeath, I., y E. Rivera-Arriaga. (2009). “Descripción de la dinámica poblacional en la zona costera mexicana durante el periodo 2000-2005”. Papeles de Población. Núm.: 62. Pp. 75-107.
- Batley, R. (2001). Public-Private Partnerships for Urban Service. En Mila, F. y Stren, R (Eds.). *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington. World Bank. Pp. 199-214.
- Bel, G. (2006). Economía y política de la privatización local. Fundación Rafael del Pino-Marcial Ponds Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A. Madrid-Barcelona. España. 294 p.
- Berg, B. (2009). “Chapter 4. A Dramaturgical Look at Interviewing” en: *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Pearson. Págs 101-157.
- Benalcázar Guerrón, J. C. (2009). Régimen jurídico del territorio marítimo y de la zona marítimo-terrestre en Ecuador desde una perspectiva del turismo. En Fernández Ruiz, J., y Santiago Sánchez, J. (Coord). *Régimen jurídico del turismo y de la zona marítimo-terrestre, memorial del Congreso Internacional de Derecho*. (pp. 571-595). Serie: Doctrina Jurídica: 516. D. F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Bringas Rábago, N. L. (1999). “Políticas de desarrollo turístico en dos zonas costeras del Pacífico mexicano.” *Región y sociedad*. Vol.: XI. Núm.: 17. Pp. 3-51.
- Casas-Beltrán, D. A., Beltrán-Morales, L. F., Castellanos, A., Solís-Cámara, A. B. (2013). “Turismo residencial y migración de jubilados extranjeros en México: un estudio de caso sobre sus implicaciones ambientales y de servicios en Baja California Sur”. *Estudios Fronterizos nueva época*. Vol.: 14. Núm.: 28. Pp. 51-77.

- Cárdenas, E. (2012). La economía mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2010. En Kuntz Ficker, S. (Coord.) *Historia mínima de la economía mexicana, 1519-2010* (pp. 280-302). Distrito Federal. México: El Colegio de México.
- Chong, A., y F. López-de-Silanes. (2005). La privatización en América Latina. Mitos y Realidades. Banco Interamericano de Desarrollo-Alfaomega Ediciones. Colombia. 551 p.
- Córdoba y Ordoñez, J., y A. García de Fuentes. (2003). "Turismo, globalización y medio ambiente en el caribe mexicano." *Investigaciones Geográficas-Boletín del Instituto de Geografía-UNAM*. Núm.: 52. Pp. 117-136.
- Cortina Segovia, S., Branchet Barro, G., Ibáñez de la Calle, M., y L. Quiñones Valades. (2007). Océanos y costas. Análisis del marco jurídico e instrumentos de política ambiental en México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología. México. 233 p.
- Cota Valenzuela, D. (2009). La Importancia de la zona federal marítimo-terrestre en el desarrollo turístico de las regiones. En Fernández Ruiz, J., y Santiago Sánchez, J. (Coord). *Régimen jurídico del turismo y de la zona marítimo-terrestre, memorial del Congreso Internacional de Derecho*. (pp. 353-371). Serie: Doctrina Jurídica: 516. D. F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Cupul Magaña, A. L. (2013). La urbanización y modernización de Puerto Vallarta. Los grandes verdugos de sus playas. En Chavagoya Gama J. I. (Coord.). *Puerto Vallarta en la modernidad. Una visión urbanística desde diferentes disciplinas*. (pp. 140-148). Universidad de Guadalajara.
- Daltabuit Godás, Magalí y Meade de la Cueva, Carlos A. (2012). El movimiento ambientalista de Quintana Roo. Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Cuernavaca. México. 166 p..
- Darío Rómbola, N., y Martín Reboiras. (2005). Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales. Buenos Aires. Argentina. Ruy Díaz. 960 p.
- De la Maza, C. Sistema Integrado de Administración del Borde Costero (SIABC). En Hellma, R. G., y Araya, R. (Coords.). *Chile litoral. Diálogo científico sobre los ecosistemas costeros*. (pp. 295-305). Santiago, Chile: FLACSO Chile-ACSS (American Center on Science and Society)
- Durand, L. (2014). "¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México". *Sociología*. Año.: 29. Núm.: 82. Pp. 183-223.
- Escofet, A. (2008). Las aguas marinas interiores: rescate de una figura de la Ley Federal del Mar e indagación de su valor operativo. En M. E. Salinas Escobar (Comp.). *El ordenamiento territorial: experiencias internacionales* (pp. 219-234). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología-CUCSH-UDG.
- Farazmand, A. (2007). Chapter 52 World crisis in public service and administration. En Farazmand, A., y Pinkowski, J. *Handbook of globalization, governance and public administration*. (pp. 1137-1165). CRC PRESS, Taylor & Francis Group. Serie: Public Administration and Public Policy: 129. Nueva York, Estados Unidos de América

- Galtung, J. (1971). Teoría y métodos de la investigación social. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires. 208 p.
- Gentes, I. (2005). Entre “Propiedad ambiental” y nueva acción social. Contribuciones al mejoramiento de los conflictos sobre recursos naturales. En Hellma, R. G., y Araya, R. (Coords.). *Chile litoral. Diálogo científico sobre los ecosistemas costeros*. (pp. 309-351). Santiago, Chile: FLACSO Chile-ACSS (American Center on Science and Society)
- Giglia, A. (2012). El habitar y la cultura: Perspectivas teóricas y de investigación. Ciudad de México: Anthropos Editorial / Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades - Unidad Iztapalapa. 159 p.
- Gomez Acebo & Pombo Abogados. (1997). Teoría y práctica de las privatizaciones. McGraw-Hill. Madrid-México. 473 p.
- Ibarra, D. (1990). Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y mercado en América Latina. México. UNAM. 74 p.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2000). Nuevo diccionario Jurídico Mexicano. México. Miguel Ángel Porrúa-UNAM. Tomo D-H. 1894 p.
- Iturriaga, J. N. (2004). Monitoreo y vigilancia de las zonas costeras. En Caso, M., Pisanty, I., y E., Ezcurra (Comp.). *Diagnóstico Ambiental del Golfo de México* (pp. 1033-1042). Volumen 1. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología-Instituto de Ecología A. C.-Harte Research Institute for Gulf of Mexico Studies.
- Janoschka, M. (2011). Imaginarios del turismo residencial en Costa Rica. Negociaciones de pertenencia y apropiación simbólica de espacios y lugares: una relación conflictiva. En Monzón, T., Huete, R., y A., Mantecón (Eds.). *Construir una nueva vida. Los espacios del turismo y la migración residencial*. (pp. 81-102). Madrid. España: Editorial Milrazones.
- Jiménez González, R. (1998). “El Neoliberalismo” mexicano (1982-1996): la privatización de las empresas paraestatales; industrialización, debate Estado-Mercado y Globalidad. Tesis que para obtener el título de Historia. Escuela Nacional de Antropología e Historia: INAH-SEP. 227 p.
- Jiménez, S., Salinas, W., y J. Campos (2004). Los impactos de la urbanización en zonas costeras. Caso de estudio: zona conurbada Altamira-Madero-Tampico, Tamaulipas, México. En Caso, M., Pisanty, I., y E., Ezcurra (Comp.). *Diagnóstico Ambiental del Golfo de México* (pp. 417-429). Volumen 1. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología-Instituto de Ecología A. C.-Harte Research Institute for Gulf of Mexico Studies
- Jinesta Lobo, E. Régimen jurídico-administrativo de las marinas y atracaderos turísticos (Costa Rica). En Fernández Ruiz, J., y Santiago Sánchez, J. (Coord). *Régimen jurídico del turismo y de la zona marítimo-terrestre, memorial del Congreso Internacional de Derecho*. (pp. 553-569). Serie: Doctrina Jurídica: 516. D. F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Koliba, Christopher. Meek, Jack W. Zia, Asim. (2011). Governance networks in public administration and public policy. CRC PRESS, Taylor & Francis

- Group. Serie: Public Administration and Public Policy: 158. Nueva York, Estados Unidos de América. 349 p.
- Laffont, J-J. (1988). Fundamentals of public economics. MIT-Cambridge. Massachusetts. E. U. A. 275 p.
- Larios Contreras, César. (1996). Sistema de administración de los derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar (ZOFEMAT). Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Guadalajara. México. 254 p.
- Licona Valencia, E. (Coord.). (2007). El zócalo de la ciudad de Puebla. Actores y apropiación social del espacio. México: BUAP-CONACyT-UAM I. 171 p.
- López-López, A., Culkier, J., y A. Sánchez-Crispín. (2006). "Segregation of Tourist Space in Los Cabos, Mexico." Tourism Geographies. Vol.: 8. Núm.: 4. Pp. 359-379.
- López Olvera, M. A. (2009). La delimitación de competencias en el derecho turístico mexicano. En Fernández Ruiz, J., y Santiago Sánchez, J. (Coord). *Régimen jurídico del turismo y de la zona marítimo-terrestre, memorial del Congreso Internacional de Derecho*. (pp. 295-322). Serie: Doctrina Jurídica: 516. D. F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Marín Guardado, G. (2009). "Turismo, globalización y desarrollo local: Puerto Vallarta y los retos por venir". Estudios Demográficos y Urbanos. Vol.: 24, Núm.: 1 (70). pp. 219-247.
- Márquez Gómez, D. (2009). El fideicomiso como instrumento jurídico de fomento en materia turística: el Fondo Nacional de Fomento al Turismo. En Fernández Ruiz, J., y Santiago Sánchez, J. (Coord). *Régimen jurídico del turismo y de la zona marítimo-terrestre, memorial del Congreso Internacional de Derecho*. (pp. 107-132). Serie: Doctrina Jurídica: 516. D. F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Maziviero, M. C. (2013). Más de un siglo de *privatismo* en la gestión urbana de Santos. En Tellier, L-N., y C. B., Vainer (Coords.). Bernal, P. I (Trad.). *Las transformaciones de las metrópolis de las Américas*. (pp. 459-474). Serie: Economía Institucional Urbana: 8. Bogotá. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Meny, Y., y Thoenig, J-C. (Salvador del Carri, Traductor). (1992). Las políticas públicas. Editorial Ariel S. A. Barcelona. 271 p.
- Manzanero Escutia. F. X. (2003). "Bienes de propiedad originaria". Estudios Agrarios. Año.: 9. Núm.: 24. Nueva época. Pp. 71-85.
- Monzón Bruguera, Y. (2009). "Derecho y manejo integrado de zonas costeras. Una aproximación teórica". Ciencia y Sociedad. Vol.: XXXIV. Núm.: 4. Pp.597-617.
- Moreno-Casasola, P. (2005). ¿Qué significa vivir en la zona costera? En Moreno-Casasola, P., Peresbarbosa Rojas, E., y Travieso Bello, A.C., *Estrategia para el manejo costero integral: el enfoque municipal* (pp. 56-80). Xalapa, México: Instituto de Ecología, A.C. Vol. 1.
- Moreno Cruz, M. (2009). Marco jurídico del turismo en México. En Fernández Ruiz, J., y Santiago Sánchez, J. (Coord). *Régimen jurídico del turismo y de la zona marítimo-terrestre, memorial del Congreso Internacional de*

- Derecho*. (pp. 401-416). Serie: Doctrina Jurídica: 516. D. F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Nava Escudero, C. (2011). La privatización de las zonas costeras en México. En Nava Escudero, C., *Estudios ambientales* (pp. 165-206). 2da Edición. Distrito Federal. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Nava Negrete, A. (2007). Derecho administrativo mexicano. Colección Popular: 513. Fondo de Cultura Económica. 3ª edición. Distrito Federal. México. 624 p.
- Orlando, G. (2003). Diccionario de economía. Ed Valletta. 2ª edición. Buenos Aires, Argentina. pp. 9 y 445.
- Parker, D., y Saal, D. (2003). International Handbook on privatization. Gran Bretaña. Edward Elgar. 608p.
- Pérez-Cayeyro, M. L. (2013). Gestión integrada de áreas litorales. Análisis de los fundamentos de la disciplina. Madrid, España: Editorial Tébar. 403p.
- Picón Cruz, J. C., y V. J., Baltodano Zúñiga. (2008). "Planificación turística en zonas costeras de Costa Rica. Algunas referencias a Playa Tamarindo (Santa Cruz, Guanacaste)." *Inter Sedes*. Vol.: VII. Núm.: 13-2006. Pp. 149-170.
- Quijano Poumián, M, y J. L., Villagómez Bernal. (2005). Zona Federal Marítimo Terrestre como herramienta de gestión en zonas costeras y su relación con la propiedad colindante privada y social, así como con los accesos públicos: en búsqueda de un desarrollo sustentable. En Moreno-Casasola, P., Peresbarbosa Rojas, E., y Travieso Bello, A.C., *Estrategia para el manejo costero integral: el enfoque municipal* (pp. 481-506). Xalapa, México: Instituto de Ecología, A.C. Vol. 2.
- Quinteros Santos, JL. (2008). Turismo y desarrollo local en México. El caso del municipio de Cabo Corrientes en Jalisco. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara-Universidad Complutense de Madrid. 289 p.
- Rakodi, C. (2003). Ciudad y servicios: Producción y gestión de los servicios urbanos. En Balbo, M., Jordan, R., y Simoni, D., (Eds.). *La ciudad inconclusa*. Santiago. Chile. CEPAL. 153-173 pp.
- Robles, B. (2011). "La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico". *Cuicuilco*. Vol.: 18. Núm.: 52. Pp. 39-49.
- Rojas Alcayaga, M. (2007). Hacia nuevas configuraciones de lo público y lo privado en espacios públicos. En Ana Portal, M (Coord.). *Espacios públicos y prácticas metropolitanas*. (pp. 21-41). México: CONACyT-UAM.
- Rojas Aravena, F., y Araya Dujisin, R. (2005). Presentación. En Hellma, R. G., y Araya, R. (Coords.). *Chile litoral. Diálogo científico sobre los ecosistemas costeros*. (pp. 15-18). Santiago, Chile: FLACSO Chile-ACSS (American Center on Science and Society)
- Saavedra Vázquez, T. E. (2005). Normatividad en zonas costeras. En Botello, A. V., Rendón-von Osten, J., Gold-Bouchot, G., y C. Agraz-Hernández (Eds.). *Golfo de México. Contaminación e Impacto Ambiental: Diagnóstico y Tendencias* (pp. 629-664). 2da Edición. Universidad Autónoma de Campeche-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Nacional de Ecología.
- Salazar, C. (2014a). Suelo y política de vivienda en el contexto neoliberal mexicano. En S. Guiorguli y V. Ugalde, *Gobierno, territorio y población: las*

- políticas públicas en la mira. Distrito Federal. México. El Colegio de México (343-371).
- Sánchez González, J. J. (2004). Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México. Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 478 p.
- Sharaman, K. C. (2007). Chapter 28 Privatization in Africa: The case of Botswana. .. En Farazmand, A., y Pinkowski, J. *Handbook of globalization, governance and public administration*. (pp. 623-635). CRC PRESS, Taylor & Francis Group. Serie: Public Administration and Public Policy: 129. Nueva York, Estados Unidos de América.
- Stiglitz, J. E. (2000). La economía del sector público. Bosch. Barcelona. España. 738 p.
- Urrea Mariño, U. (2012). Prácticas de vida cotidiana asociadas a la basura, los residuos y los desechos en la localidad costera de Sisal, Yucatán: propuesta de modelo de manejo. (Disertación de Licenciatura) México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Varela Mattute, A. (2013). La Magia en la Modernidad: Real del Monte, Pueblo Mágico. Tesis de Maestría en Estudios Urbanos. El Colegio de México. D.F., México. pp. 41-44.
- Vázquez García, A. (2004). La normatividad de las zonas costeras y marinas. En Caso, M., Pisanty, I., y E., Ezcurra (Comp.). *Diagnóstico Ambiental del Golfo de México* (pp. 1007-1031). Volumen 1. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología-Instituto de Ecología A. C.-Harte Research Institute for Gulf of Mexico Studies.
- Vergara Figueroa, C. A. (2001) Introducción. El lugar antropológico. En Sevilla, A., y Vergara, A. (Coords.). *La ciudad desde sus lugares, trece ventanas etnográficas para la metrópoli*. (pp. 5-23). D. F. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Villamil, J. (1983). Apuntes sobre el impacto del turismo: la experiencia del Caribe, En CLACSO, *Medio ambiente y turismo* (pp. 11-26). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Villarreal Corrales, L. (2009). El turismo y la inversión extranjera en la zona restringida. En Fernández Ruiz, J., y Santiago Sánchez, J. (Coord). *Régimen jurídico del turismo y de la zona marítimo-terrestre, memorial del Congreso Internacional de Derecho*. (pp. 175-207). Serie: Doctrina Jurídica: 516. D. F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Visser, LE. (2004). Challenging Coasts. Transdisciplinary Excursions into Integrated Coastal Zone Development. Amsterdam University Press. Amsterdam. Nederland. 245 p.

### ***Notas periodísticas y Boletines***

- Adrián Barreto, Periódico Novedades Quintana Roo (Simpse.com), “Crece recaudación en uso de la zona federal”, 04/12/2013.
- Adrián Barreto. “Habitantes de Puerto Aventuras quieren libre acceso a Akumal”. Periódico Novedades Quintana Roo (SIPSE). 02/05/2015.

- Adrián Barreto. “Se rehúsan a tener que pagar \$300 por ir a la playa”. Periódico Novedades Quintana Roo (SIPSE). 10/03/2015.
- AMIA A. C., “Nueva definición de zona costera en LGEEPA”, AMIA (Asociación Mexicana de Impacto Ambiental) 20/10/2014. Angélica Enciso L., “Reforma al 27, con tintes inmobiliarios: Cemda.” Angélica Enciso L. Periódico La Jornada, p. 54, 26/04/2013.
- De la Comisión de Puntos Constitucionales de, con Proyecto de Decreto que reforma la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de propiedad para extranjeros. Gaceta Parlamentaria, Año XVI, Número 3751-X, Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 18 de abril de 2013.
- Editores de Alcaldes de México, “Municipios violan zonas federales en costas”, en Alcaldes de México, 01 de noviembre de /11/2013,
- Enrique Méndez y Roberto Garduño, “Diputados aprueban Reforma que permite a extranjeros comprar inmuebles en las playas.” Enrique Méndez y Roberto Garduño. Periódico La Jornada, p.20, 24/04/2013. Hercilia Castro, “Costa Grande, ejemplo de la privatización costera”, en Periódico La Plaza, Acapulco Guerrero,
- Lydia Cacho, “Tulum: tierra de ambiciones”, Aristegui Noticias, 07/09/15.
- PROFEPA, "PLAYA EN REGLA" VERANO 2014, PROFEPA, 02/12/14.
- Raymundo León, “Autoriza la SCT construir marina artificial a 40 km de Cabo Pulmo”, en La Jornada, 14/05 de mayo de /2014, p. 36,
- Redacción Animal Político, “Piden no vender playas mexicanas a extranjeros”, Redacción Animal Político, 25/04/2013.
- Redacción La Pancarta de Quintana Roo. “Permanecerán por el momento muelles de madera en Cocobay: Profepa”, en La Pancarta de Quintana Roo, 17/05/2015.
- Redacción Periodismo Objetivo. Periódico Periodismo Objetivo, "'Todos al día' ante la ZOFEMAT", 29/01/2014.
- Rossy López. “Certificarán ante un notario gratuidad del acceso a Akumal”. Periódico Novedades Quintana Roo (SIPSE). 10/04/2015.
- SEMARNAT (2013), “Lineamientos que establecen criterios técnicos de aplicación de la LGEEPA y su reglamento en materia de impacto ambiental”, SEMARNAT-Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental-Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental. 17 p. Senado de la República, LXII Legislatura, BOLETÍN-584: México requiere de una ley de desarrollo costero sustentable: Luz María Beristain Navarrete, 30/10/2013
- Sergio Caballero, “Clausura PROFEPA acceso público a playas de Akumal, Q. Roo” en Proceso, 15/01/ de enero de 2014.
- Voto Particular de Ricardo Mejía Berdeja, Diputado LXII Legislatura del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano. Gaceta Parlamentaria, Año XVI, Número 3751-X, Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 18 de abril de 2013.
- Playacar, <https://es.wikipedia.org/wiki/Playacar>, 22/07/15
- Trámites de SEMARNAT referentes a ZOFEMAT <http://tramites.semarnat.gob.mx/index.php/tramites-y-requisitos>, 10/05/2015



<http://cancun.gob.mx/transparencia/informacionpublica/tesoreria-municipal-2/>,  
12/03/14  
<http://www.cozumel.gob.mx/index.php/dir-tesoreria>, 12/03/14  
[http://islamujeres.gob.mx/isla/?page\\_id=2519](http://islamujeres.gob.mx/isla/?page_id=2519), 10/03/14  
<http://www.lazarocardenas.gob.mx/lc/Dependencia.php>, 12/03/14  
<http://www.solidaridad.gob.mx/images/SoliMenu/Dependencias/Tesoreria/OrganigramaTesoreria.pdf>, 12/03/14  
[http://transparencia.tulum.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4:directorio&catid=1web&Itemid=4](http://transparencia.tulum.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4:directorio&catid=1web&Itemid=4), 12/03/14  
<http://www.foro-mexico.com/quintana-roo/akumal/mensaje-499871.html>, 22/07/15

### ***Solicitudes de Información Pública***

#### **Gobierno Federal**

SEGOB, folio 400384414  
SHCP, folio 600061015  
SCT, folio 900065615  
SEMARNAT, folio 1600073215  
SEMARNAT, folio 1600318514  
SEMARNAT, folio 1600318614  
SEMARNAT, folio 1600318714  
SEMARNAT, folio 1600318814  
SEMARNAT, folio 1600318914  
SEMARNAT, folio 1600402114  
SEMARNAT, folio 1600402214  
SEMARNAT, folio 1600402614

#### **Gobierno del Estado de Quintana Roo**

Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo,  
folio 43415

#### **Municipio de Solidaridad**

H. Ayuntamiento de Solidaridad, folio 262214  
H. Ayuntamiento de Solidaridad, folio 75114  
H. Ayuntamiento de Solidaridad, folio 261914  
H. Ayuntamiento de Solidaridad, folio 262314  
H. Ayuntamiento de Solidaridad, folio 262414  
H. Ayuntamiento de Solidaridad, folio 262514  
H. Ayuntamiento de Solidaridad, folio 262014  
H. Ayuntamiento de Solidaridad, folio 262114

## ***Planes y programas***

### **Gobierno Federal**

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Publicado en el DOF 20/05/2013  
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, Publicado en el DOF 13/12/2013  
Gaceta Parlamentaria Anexo X, LXII Legislatura Cámara de Diputados, Año XVI,  
Número 3751-X, 18 de abril de 2013.

### **Municipio de Solidaridad**

H. Ayuntamiento de Solidaridad. (2012). Informe de labores 2011-2012. Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. 322p.  
H. Ayuntamiento de Solidaridad. (2013). Informe de labores 2012-2013. Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. 103p.  
H. Ayuntamiento de Solidaridad. (2012). Organigrama del Honorable Ayuntamiento de Solidaridad, Tesorería Municipal,

### ***Legislación***

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el DOF 05/02/1917, última reforma publicada 07/07/2014.  
Constitución Política del Estado de Quintana Roo publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 12/01/1975, última reforma publicada en el periódico oficial, 19/03/2014.  
Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Publicada en el DOF 28/01/1988, última reforma publicada 09/01/2015  
Ley General de Bienes Nacionales, Publicada en el DOF 20/05/2004, última reforma publicada 07/06/2013  
Ley Federal de Derechos Publicada en el DOF 31/12/1981; Miscelánea fiscal 2014 publicada en el DOF 30/12/2013.  
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Publicada en el DOF 11/06/2002.  
Ley de Inversión Extranjera, Publicada en el DOF 27/12/1993, última reforma publicada 11/08/2014.  
Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental, Publicado en el DOF 30/05/2000, última reforma publicada 31/10/2014.  
Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, Publicado en el DOF 21/08/1991  
Código Civil Federal Publicado en el DOF en cuatro partes: 26/05/1928, 14/07/1928, 03/08/1928 y 31/08/1928, última reforma publicada 24/12/2013.

**Anexos**

**Anexo 1. Calendario y guiones de entrevistas**

**Calendario de entrevistas**

<b>Tabla 5. Entrevistas realizadas en el trabajo a campo</b>		
Recuento de entrevistados y eventos	22 a 25 junio 2014	18 de marzo a 03 de abril de 2015
<b>Administración</b>	2	8
Federal	0	5
Estatad	0	1
Municipal	2	2
<b>ONGs</b>	0	4
K	NO	NO
CAM	NO	SI
COL	NO	SI
DON	NO	SI
CM	NO	NO
FM	NO	NO
GAM	NO	NO
NOC	NO	SI
CEJ	NO	NO
COM	NO	NO
<b>Manifestación Pacífica NOC</b>	NO	SI*
<b>Visita PROFEPA Playa del Carmen</b>	NO	SI*
<b>AHRM</b>	NO	NO
<b>Corredores inmobiliarios</b>	0	1
<b>Trabajadores en la playa</b>	0	1
<b>Reunión en el poblado de Akumal</b>	0	1
<b>Ejido Playa del Carmen</b>	2	0
<b>Otros informantes</b>	0	2
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>17</b>

\* Aunque fueron dos eventos, se consideran como parte de la entrevista hecha a NOC.

## **A: Sobre las autoridades**

*Potenciales entrevistados para estas preguntas.*

**Funcionarios federales** de la Delegación Federal de la SEMARNAT, Delegación Estatal de la PROFEPA en Quintana Roo, Dirección de la Oficina Regional de la CONANP en la Península de Yucatán y Mar Caribe, Dirección del Parque Nacional Tulum, Coordinación Regional de la CONABIO en la Península de Yucatán; **Funcionarios estatales** de la Subsecretaría de Finanzas y Planeación, Dirección de la Zona Federal Marítimo Terrestre, de la SEFIPLAN, y; **Funcionarios municipales** de la Tesorería y la DZOFEMAT

*Generales del Entrevistado*

*Preguntas*

### **A.1 SOBRE LA COORDINACIÓN ENTRE AUTORIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA ZONA COSTERA**

Dentro del proceso de administración de la zona costera ¿qué funciones, facultades, atribuciones y/o competencias le corresponde cumplir a usted o la oficina a su cargo?<sup>144</sup>

¿Me podría decir si se coordina con otros sectores de la administración pública para el desempeño de sus funciones?

¿Con quiénes?

Si no se coordina, ¿con quién cree usted que debería haber más comunicación?

¿Y para qué?

¿Existe una coordinación efectiva entre usted y otras autoridades que administran la zona costera?

¿Con cuáles?

---

<sup>144</sup> Datos para la formulación de las preguntas tomados de Larios Contreras (1996: 21-26).

## **A.2 SOBRE LOS INSTRUMENTOS**

Las **concesiones y desincorporaciones son dos de los instrumentos** para la regulación del territorio costero. Podría decirme:

¿Qué objetivo/función busca cumplir la concesión y la desincorporación?

¿En qué se diferencian uno de otro?

¿Cuál es el procedimiento administrativo para tramitar una concesión y desincorporación (solicitud, revisión de expediente, aprobación o no)?

¿A qué autoridad le corresponde hacer el trámite?

¿Cuánto tiempo tarda en realizarse el trámite desde su solicitud hasta su aprobación o no?

¿Qué requisitos se deben cumplir para solicitar una concesión y una desincorporación?

¿Qué criterios se emplean para otorgar o no las concesiones y desincorporaciones?

Con respecto a la vigilancia y eventual sanción realizada por parte de las autoridades encargadas de la administración costera en el seguimiento de las concesiones y desincorporaciones podría decirme:

¿A quién le corresponde llevar a cabo la vigilancia?

Ustedes como autoridad, ¿cómo se asegura que se respete lo establecido en los títulos de concesión y en los acuerdos de desincorporación?

¿Qué mecanismos se emplean para su vigilancia y eventual sanción por incumplimiento?

¿Qué comportamiento consideran ustedes como INADECUADO?

En caso de que se verifique o denuncie el incumplimiento de los títulos de concesión y los acuerdos de desincorporación?

¿a quién le compete notificar o recibir, dar seguimiento a las denuncias y eventualmente LAS SANCIONES?

¿Qué sanciones se encuentran previstas en la normativa y de éstas cuáles se aplican?

### **A.3 SOBRE LOS SOLICITANTES:**

Y con respecto a los solicitantes de concesiones o desincorporaciones. Podría decirme:

¿Cualquier ciudadano puede solicitar una concesión o una desincorporación?

¿A quiénes y cuándo se le otorga?

¿Quién es en general el público usuario de las concesiones y desincorporaciones?

¿Existe alguna diferencia en la forma de llevar a cabo los trámites cuando se trata de personas físicas o de personas morales?

SI; ¿Cuál?

NO; ¿Por qué?

¿Y hay diferencia entre el trámite realizado por extranjeros y nacionales?

SI; ¿Cuál?

NO; ¿Por qué?

¿Con qué fines se solicita (% para turismo: recreación, residencial, hotelero)?

¿Con qué frecuencia se solicitan estos instrumentos?

¿Qué extensiones de terrenos y usos son los que más se solicitan mediante las concesiones y desincorporaciones?

¿Se cumple su objetivo/función?

### **A.4 SOBRE LOS ACCESOS PÚBLICOS A LA PLAYA Y LAS SERVIDUMBRES DE PASO**

Con respecto a los accesos públicos a las playas y las servidumbres de paso:

¿Podría explicarme qué es un Acceso Público a la Playa?, y ¿qué es una Servidumbre de Paso?

¿Qué pasa cuando hay una obra civil en propiedad privada (hotel, residencias o cualquier otra antes de la playa)<sup>145</sup>?

¿Cómo se realiza el acceso Público a la Playa o la Servidumbre de Paso?

---

<sup>145</sup> Recopilar los datos de los casos que *a posteriori* me permite hacer generalizaciones.

¿Quiénes son los Sujetos Obligados en proporcionar uno y otro tipo de acceso a la playa?

¿Hay algunos propietarios que se niegan a dar acceso público?

¿Hay quejas de la ciudadanía?

¿De quiénes?

Con respecto a la vigilancia y eventual sanción realizada por parte de las autoridades encargadas de la administración costera en el seguimiento los accesos públicos a las playas y las servidumbres de paso, podría decirme:

¿A quién le corresponde llevar a cabo la vigilancia?

Ustedes como autoridad, ¿cómo se asegura que se respete el acceso Público a la Playa o la Servidumbre de Paso?

¿Qué mecanismos se emplean para su vigilancia y eventual sanción por incumplimiento?

¿Qué comportamiento consideran ustedes como INADECUADO?

En caso de que se denuncie que se está impidiendo el acceso a la playa

¿A quién le compete recibir, dar seguimiento a las denuncias y eventualmente LAS SANCIONES?

¿Qué sanciones se encuentran previstas en la normativa y de éstas cuáles se aplican?

## A.5 CONSIDERACIONES FINALES

Por último me gustaría saber **su opinión** acerca de<sup>146</sup>:

Si usted considera que existe algún tipo de presión por parte de algún sector de la sociedad, económico o de gobierno para el desempeño de sus funciones.

**Algunos reportes, editoriales, notas periodísticas y redes sociales señalan que se están privatizando las costas del país.**

¿Usted cree que esto es cierto?

SI; ¿Por qué?

---

<sup>146</sup> Yo estoy pidiendo su opinión, esto me permite no preguntar de manera directa lo que yo busco. Hacer referencia a lo que dicen los periódicos y otros medios de comunicación.

NO; ¿Por qué?

Estas acusaciones ¿a qué se están refiriendo cuando emplean la palabra “privatización”?

¿Existe respuesta gubernamental con respecto a este tema?

SI; ¿Cuál?

NO; ¿Por qué?



### **C. Sobre las organizaciones de la sociedad civil**<sup>147</sup>

#### ***C1. ORGANIZACIONES DE DENUNCIA Y PROCESOS JURÍDICOS***

*Introducción al tema y presentación corta*

*Potenciales entrevistados para estas preguntas.*

Denuncia y procesos jurídicos: COM, NOC, GAM Y CEJ

*Generales del Entrevistado*

*Preguntas*

¿Podría hacer una breve descripción de la Organización (misión, visión y programas)?

##### **C1.1 SOBRE LA INCIDENCIA EN LA ZONA COSTERA**

¿Qué proyectos realizados por la Organización tienen relación directa con la zona costera?

¿Podría describir con detalle cada uno de éstos proyectos?

Con base en el trabajo realizado por la Organización ¿cuál es la postura de la misma con respecto a la normativa empleada para regular el uso, goce y aprovechamiento de la zona costera?

Teniendo como base esta regulación:

¿Existe alguna relación entre la Organización y las autoridades gubernamentales encargadas en la materia?

De ser afirmativa su respuesta ¿tiene una relación diferenciada según el orden de gobierno?

SI; ¿Cómo calificaría a esta relación (excelente, muy buena, buena, regular, mala)?

NO

Para el caso de la actividad turística, específicamente para los desarrollos hoteleros de “sol y playa” y para los conjuntos residenciales/inmobiliarios ¿esta misma normatividades es adecuada?

---

<sup>147</sup> Algunas de las preguntas aquí empleadas fueron extraídas de Daltabuit Godás *et. al.*, (2012: 141-142).

SI; ¿Por qué?

NO; ¿Por qué?

¿Considera que esta normativa debiera ser modificada?

SI; ¿Cómo?

NO; ¿Por qué?

¿Cuál es la evaluación que la Organización hace sobre el desempeño gubernamental en la regulación del uso, goce y aprovechamiento de la zona costera?

Derivado de las actividades realizadas concernientes a la zona costera ¿la Organización ha podido incidir en la gestión del territorio costero?

SI; ¿Cómo y con qué resultados (positivos, negativos, sin resultados, no ha cambiado la situación significativamente)?

NO

## **C1.2 SOBRE LAS CONCESIONES Y DESINCORPORACIONES<sup>148</sup>**

**En materia** de las concesiones y las desincorporaciones, podría decirme sí:

¿La Organización conoce éstos instrumentos de administración de la zona costera?

SI; Pasar a la siguiente pregunta

NO; Pasar pregunta 3

¿La Organización emplea ella misma o ha ayudado a terceros a tramitar estos instrumentos de administración de la zona costera?

SI;

¿Podría describir el trámite que la Organización realizó o ayudó a realizar para conseguirlo?

NO;

¿La Organización conoce algún otro instrumento para que se pueda usar la playa?

SI; ¿Cuál y Por qué?

NO

---

<sup>148</sup> Con este informante cruzo información con respecto al empleo de concesiones para el desarrollo de su actividad (turística): a) existe la información y no se me está entregando; b) no se han tramitado las concesiones y operan sin ellas los hoteleros.

¿La Organización emplea ella misma o ha ayudado a terceros a tramitar algún otro instrumento para poder hacer uso de la playa?

SI; ¿Cuál y Por qué?

NO

¿Alguna vez la Organización ha tenido algún pronunciamiento de algún tipo (**positivo, negativo o para modificar**) la regulación en materia de las concesiones o desincorporaciones?

SI; ¿Cuál y Por qué?

¿Ha tenido respuesta por parte de las autoridades que administran este territorio?

SI; ¿Cuál?

NO

NO; ¿Por qué?

### **C1.3 CONSIDERACIONES FINALES**

Por último me gustaría saber **su opinión** sobre<sup>149</sup>:

¿La Organización considera que exista algún tipo de presión por parte de algún sector de la sociedad, económico o de gobierno para la consecución de sus metas y el desarrollo de su trabajo en relación con la temática costera?

**Algunos reportes, editoriales, notas periodísticas y redes sociales señalan que se están privatizando las costas del país.**

¿Usted cree que esto es cierto?

SI; ¿Por qué?

NO; ¿Por qué?

Estas acusaciones ¿a qué se están refiriendo cuando emplean la palabra “privatización”?

¿El desarrollo de un “proceso privatizador” se vale de algún instrumento, norma específica, práctica o algún otro elemento que lo caracterice?

SI ¿Cuál y Por qué?

---

<sup>149</sup> Yo estoy pidiendo su opinión, esto me permite no preguntar de manera directa lo que yo busco. Hacer referencia a lo que dicen los periódicos y otros medios de comunicación.

NO

¿La organización se plantea estrategias para actuar en respuesta a la “privatización” de la costa?

De ser afirmativa la respuesta ¿la Organización se plantea la vinculación interinstitucional para afrontar esta problemática?

De ser así, describa ¿qué modalidad de vinculación se ha impulsado o se planea impulsar (alianza, redes, comités, consejos, frentes)?

¿Existe respuesta gubernamental con respecto a este tema?

SI; ¿Cuál?

NO; ¿Por qué?

De existir esta respuesta gubernamental ¿cómo la evaluaría la Organización?

### **C. Sobre las organizaciones de la sociedad civil**

#### ***C2. ORGANIZACIONES DE INVESTIGACIÓN, DIVULGACIÓN Y CONSERVACIÓN***

*Introducción al tema y presentación corta*

*Potenciales entrevistados para estas preguntas.*

Investigación, divulgación y conservación: K, CAM, COL, DON, FM y CM

*Generales del Entrevistado*

*Preguntas*

¿Podría hacer una breve descripción de la Organización (misión, visión y programas)?

#### **C2.1 SOBRE EL USO, GOCE Y APROVECHAMIENTO DE LA ZONA COSTERA**

¿Qué proyectos realizados por la Organización tienen relación directa con la zona costera?

Dentro de las actividades que realiza la Organización ¿de qué manera usa, goza o aprovecha la zona costera?

¿Cuál es la normativa a la cual se ciñe la Organización para poder desarrollar las actividades de uso, goce y aprovechamiento?

¿Cómo considera la organización la relación entre el marco jurídico vigente y su aplicación en esta materia?

¿Cuál es la postura de la organización con respecto a la normativa empleada para regular el uso, goce y aprovechamiento de la zona costera?

Derivada de esta regulación:

¿Qué relación tiene la Organización con las autoridades gubernamentales encargadas en la materia?

¿Tiene una relación diferenciada según el orden de gobierno?

¿Cómo calificaría a esta relación (excelente, muy buena, buena, regular, mala)?

Para el caso de la actividad turística, específicamente para los desarrollos hoteleros de “sol y playa” y para los conjuntos residenciales/inmobiliarios ¿esta misma normatividades es adecuada?

SI; ¿Por qué?

NO; ¿Por qué?

¿Cuál es la evaluación que la Organización hace sobre el desempeño gubernamental en la regulación del uso, goce y aprovechamiento de la zona costera?

Derivado de las actividades realizadas a través del uso, goce y aprovechamiento de la zona costera ¿la Organización ha podido incidir en la gestión del territorio costero?

SI; ¿Cómo y con qué resultados (positivos, negativos, sin resultados, no ha cambiado la situación significativamente)?

NO

## **C2.2 SOBRE LAS CONCESIONES Y DESINCORPORACIONES<sup>150</sup>**

**En materia** de las concesiones y las desincorporaciones, podría decirme sí:

¿La Organización conoce y emplean éstos instrumentos de administración de la zona costera?

SI;

¿Podría describir el trámite que la Organización realizó para conseguirlo?

NO; Detener la entrevista en esta sección

¿La Organización conoce y emplean algún otro instrumento para poder hacer uso de la playa?

SI; ¿Cuál y Por qué?

NO

¿Alguna vez la Organización ha tenido algún pronunciamiento de algún tipo (**positivo, negativo o para modificar**) la regulación en materia de las concesiones o desincorporaciones?

---

<sup>150</sup> Con este informante cruzo información con respecto al empleo de concesiones para el desarrollo de su actividad (turística): a) existe la información y no se me está entregando; b) no se han tramitado las concesiones y operan sin ellas los hoteleros

SI; ¿Cuál y Por qué?

¿Ha tenido respuesta por parte de las autoridades que administran este territorio?

SI; ¿Cuál?

NO

NO; ¿Por qué?

### **C2.3 CONSIDERACIONES FINALES**

Por último me gustaría saber **su opinión** sobre<sup>151</sup>:

¿La Organización considera que exista algún tipo de presión por parte de algún sector de la sociedad, económico o de gobierno para la consecución de sus metas y el desarrollo de su trabajo en materia de la uso, goce y aprovechamiento de la costa?

**Algunos reportes, editoriales, notas periodísticas y redes sociales señalan que se están privatizando las costas del país.**

¿Usted cree que esto es cierto?

SI; ¿Por qué?

NO; ¿Por qué?

Estas acusaciones ¿a qué se están refiriendo cuando emplean la palabra “privatización”?

¿El desarrollo de un “proceso privatizador” se vale de algún instrumento, norma específica, práctica o algún otro elemento que lo caracterice?

SI ¿Cuál y Por qué?

NO

¿La organización se plantea estrategias para actuar en respuesta a la “privatización” de la costa?

De ser afirmativa la respuesta ¿la Organización se plantea la vinculación interinstitucional para afrontar esta problemática?

De ser así, describa ¿qué modalidad de vinculación se ha impulsado o se planea impulsar (alianza, redes, comités, consejos, frentes)?

---

<sup>151</sup> Yo estoy pidiendo su opinión, esto me permite no preguntar de manera directa lo que yo busco. Hacer referencia a lo que dicen los periódicos y otros medios de comunicación

¿Existe respuesta gubernamental con respecto a este tema?

SI; ¿Cuál?

De existir esta respuesta gubernamental ¿cómo la evaluaría la Organización?

NO; ¿Por qué?



## **D. Asociación de Hoteleros de la Riviera Maya, corredores inmobiliarios y bienes raíces**

*Introducción al tema y presentación corta*

*Potenciales entrevistados para estas preguntas.*

Asociación de Hoteleros de la Riviera Maya y Corredores inmobiliarios y de bienes raíces

*Generales del Entrevistado*

*Preguntas*

### **D.1 SOBRE LOS ANTECEDENTES**

Primero:

Podría decirme ¿por qué surge la Asociación de Hoteleros de la “Riviera Maya”?

Ahora me gustaría que me hablara un poco sobre los motivos por los cuales sus asociados decidieron instalarse en el corredor turístico “Riviera Maya”

¿Qué importancia tuvo en su establecimiento el factor “playa”?

¿Cuánto tiempo llevan establecida sus asociados en este corredor turístico?

### **D.2 SOBRE LA RELACIÓN CON EL GOBIERNO**

Ahora podría explicarme ¿cuál es la normativa a la cual se sujetan sus asociados cuando se establecen en el corredor turístico?

¿Y cuál es la postura de la asociación y de sus asociados con respecto a las regulaciones en materia del uso, goce y aprovechamiento de la zona costera?

Derivada de esta regulación:

¿Qué relación tiene la asociación o sus asociados con las autoridades gubernamentales encargadas de la materia?

¿Tiene una relación diferenciada según el orden de gobierno?

¿Cómo calificaría a esta relación (excelente, muy buena, buena, regular, mala)?

### **D.3 SOBRE LAS CONCESIONES Y DESINCORPORACIONES<sup>152</sup>**

**En materia** de las concesiones y las desincorporaciones, podría decirme sí:

¿La asociación o sus asociados conocen y emplean éstos instrumentos de administración de la zona costera?

SI; Pasar siguiente pregunta

NO; Detener la entrevista en esta sección

¿La asociación o sus asociados conocen y emplean algún otro instrumento para poder hacer uso de la playa?

SI; ¿Cuál y Por qué?

NO

¿Alguna vez la organización ha tenido algún pronunciamiento de algún tipo (**positivo, negativo o para modificar**) la regulación en materia de las concesiones o desincorporaciones?

SI; ¿Cuál y Por qué?

NO; ¿Por qué?

### **D.4 CONSIDERACIONES FINALES**

Por último me gustaría saber **su opinión** sobre<sup>153</sup>:

¿Cómo es la relación de la asociación o sus asociados con hoteleros no asociados, desarrolladores de fraccionamientos/inmobiliarios, la población local, trabajadores informales en la playa, otros?<sup>154</sup>

**Algunos reportes, editoriales, notas periodísticas y redes sociales señalan que se están privatizando las costas del país.**

¿Usted cree que esto es cierto?

---

<sup>152</sup> Con este informante cruzo información con respecto al empleo de concesiones para el desarrollo de su actividad (turística): a) existe la información y no se me está entregando; b) no se han tramitado las concesiones y operan sin ellas los hoteleros

<sup>153</sup> Yo estoy pidiendo su opinión, esto me permite no preguntar de manera directa lo que yo busco. Hacer referencia a lo que dicen los periódicos y otros medios de comunicación

<sup>154</sup> Valoración de la relación

SI; ¿Por qué?

NO; ¿Por qué?

Para la asociación o sus asociados ¿esta situación les ha causado algún inconveniente en el desarrollo de sus actividades?

Estas acusaciones ¿a qué se están refiriendo con el empleo de la palabra “privatización”?

¿Usted considera que existe respuesta gubernamental con respecto a este tema?

SI; ¿Cuál?

NO; ¿Por qué?

## **E. Trabajadores informales en la playa**<sup>155</sup>

*Introducción al tema y presentación corta*

*Potenciales entrevistados para estas preguntas.*

Trabajadores de en la Playa

*Generales del Entrevistado*

*Preguntas*

### **E.1 SOBRE EL ACCESO A LA PLAYA**

¿Dónde vive usted?

¿Usted trabaja regularmente en la playa?

¿Usted trabaja por su cuenta o trabaja para alguien más?

¿Usted tiene algún permiso para trabajar en la playa?

SI; ¿Cómo y con quién la tramitó?

NO; ¿Por qué?

¿En qué zona trabajan?

¿Cómo llega a su zona de trabajo?

¿Tiene problemas para entrar a la playa?

Y cuando viene a la playa ¿tiene que pagar una cuota a alguien o trabaja para alguien más [OTRO]?

¿Ha tenido problemas por trabajar en la playa?

¿Ha notado algún cambio de cinco años a la fecha?

### **E.2 SOBRE LAS RESTRICCIONES DEL TRÁNSITO EN LA PLAYA**

¿En su estancia en la playa se le ha presentado alguna o algunas de estas situaciones?

¿Se le ha indicado qué no puede transitar por la playa?

SI; ¿Quién se lo indicó y dónde?

---

<sup>155</sup> Debo ser flexible con los cambios a este guion.

NO; Pasar a la siguiente pregunta

¿Se ha encontrado con alguna barda, cerca, malla o alguna otra estructura que le impida el paso?

SI; ¿Cuál y dónde?

NO; Pasar a la siguiente pregunta

¿Se ha encontrado algún letrero o aviso que le prohíba el paso sobre la playa?

SI; ¿Cuál y dónde?

NO; Pasar a la siguiente pregunta

¿En algún momento de su estancia alguien le ha mencionado que la playa es privada?

SI; ¿Quién se lo indicó y dónde?

NO; Pasar a la siguiente pregunta

¿En algún momento de su estancia ha sentido que la playa es privada?

SI; ¿Dónde y por qué?

NO;

## **Anexo 2. Definiciones de la Zona Costera**

### **Playa Marítima**

Entendiéndose por tales la parte de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor refluo hasta los límites de mayor flujo anuales (art. 7 Fracción IV de la LGBN).

### **Zona Federal Marítimo Terrestre**

Artículo 119°, Fracción I LGBN: Tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, la ZOFEMAT se determinará:

I.- Cuando la costa presente playas, la ZOFEMAT estará constituida por la **faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas** o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba;

II.- La totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial, constituirá ZOFEMAT;

III.- En el caso de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar, en los términos que determine el reglamento, y

IV.- En el caso de marinas artificiales o esteros dedicados a la acuicultura, no se delimitará ZOFEMAT, cuando entre dichas marinas o esteros y el mar medie una zona federal marítimo terrestre. La ZOFEMAT correspondiente a las marinas que no se encuentren en este supuesto, no excederá de tres metros de ancho y se delimitará procurando que no interfiera con el uso o destino de sus instalaciones (art. 19° RUAZOFEMAT).

Artículo 4°, RUAZOFEMAT: En acantilados la ZOFEMAT se determinará únicamente en áreas que en un plano horizontal presenten un ángulo de inclinación

de 30° o menos. Tratándose de costas que carezcan de playas y presenten formaciones rocosas o acantilados, la Secretaría determinará la ZOFEMAT dentro de una faja de 20 metros contigua al litoral marino, únicamente cuando la inclinación en dicha franja sea de 30° o menos en forma contigua. En el caso de los ríos, la ZOFEMAT se determinará por la Secretaría desde la desembocadura de éstos en el mar hasta el punto río arriba donde llegue el mayor flujo anual, lo que no excederá en ningún caso los doscientos metros

Con base en lo que explican Quijano Poumián *et. al.*, (2005: 489) “En las lagunas costera y esteros, la faja de 20 metros de ZOFEMAT se contará a partir del punto donde llegue el mayor embalse anual, lo cual incluye, la superficie cubierta por manglares. **Abarca las áreas ocupadas (o que fueron ocupadas, si el bosque de manglar ha sido talado) por las [cinco] especies de manglares rojo (*Rhizophora mangle*), negro (*Avicennia germinans*), blanco (*Laguncularia racemosa*), botoncillo (*Conocarpus erectus*) y *Rhizophora harrisonii* que habitan en nuestro país<sup>156</sup>.**”

### **Terrenos Ganados al Mar**

Se obtienen cuando por causas naturales o artificiales se rellena o azolva una parte de la costa y se definen como la diferencia entre la delimitación de zona federal marítimo terrestre anterior y la nueva. Se entenderá ganada al mar la superficie de tierra que quede entre el límite de la nueva ZOFEMAT y el límite de la ZOFEMAT original (art. 125°, LGBN)

### **Otros depósitos de aguas marítimas**

Humedales, marismas, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros, cayos, arrecifes y marinas (Cota Valenzuela, 2009: 360)

---

<sup>156</sup> Nombres científicos obtenidos de Agraz-Hernández *et. al.* 2006: 20, 24, 27, 33 y 37). El resaltado es de la presente autora.

### **Anexo 3. Cuadros de acepciones: privatización y segregación**

#### **Privatización de facto 1. Prácticas cotidianas**

El siguiente cuadro presenta una sistematización de los hallazgos en la literatura bibliográfica como hemerográfica donde se menciona el concepto de privatización asociado a la zona costera, más específicamente a las playas.

<b>Cuadro 2. Privatización de facto en playas y/o zona costera en México derivada de la actividad turística: revisión bibliográfica y hemerográfica</b>		
<b>Autor</b>	<b>Definición</b>	<b>Región/Estado</b>
Arroyo Arcos, L. (2013)	1. Efecto ecológico del turismo (relacionado con la pérdida de biodiversidad y afectación al paisaje natural y cultural): <u>Privatización del uso público de la zona costera</u> para el establecimiento de servicios turísticos, en la delimitación de terrenos, apertura de brechas o accesos a las instalaciones (p. 175) 2. Efecto social: <u>Dificultad para ingresar a las playas</u> (p. 175)	Tulum, Quintana Roo, México
Márquez Gómez, D. (2009)	1. <u>Empleo del FONATUR como instrumento para privatizar las playas de México por la necesidad de recursos económicos que se le asignan</u> . Los efectos son: <b>a)</b> malbaratar el patrimonio de la nación –tierras ejidales, comunales o federales colindantes con las playas-; <b>b)</b> pérdida de riqueza inmobiliaria del país, y; <b>c)</b> limitar libre acceso a las playas (p. 127-129, 131)	Cancún, Riviera Maya y Costa Maya, Quintana Roo; Los Cabos y Loreto, Baja California Sur; Ixtapa, Guerrero; Huatulco, Oaxaca; Nayarit, y; Mar de Cortés México
Bringas Rábago, N. L. (1999)	<u>Playas Privadas: a)</u> Acapulco 1951-1971. Son ofertadas por los hoteles junto con comida, bebida, tiendas de artículos de lujo, belleza y regalos, espectáculos nocturnos, discotecas y todo tipo de servicios a sus usuarios sin salir de sus instalaciones (p. 22); <b>b)</b> Acapulco 1989 hasta la fecha <sup>157</sup> se ofertan éstas en hoteles y condominios (p. 28) <u>La Privatización de playas en el COCOTEN</u> deriva del turismo de segunda residencia,	Corredor Costero Tijuana-Ensenada (COCOTEN), Baja California y Acapulco, Guerrero

<sup>157</sup> El artículo fue publicado en 1999, por lo cual la información de esta sección abarca hasta ese año.



	<p><i>tráiler park</i> y <i>camping</i>, el modelo de desarrollo urbano sobre los ejidos costeros y su consecuente cambio en la vocación productiva de agropecuarios a turístico-residencial (p. 33-34, 37)</p>	
<p>Iturriaga, J. N. (2004)</p>	<p><u>Privatización de facto de las playas:</u> <b>a)</b> Debido a la inaccesibilidad a éstas en corredores de muchos kilómetros de largo –sobre todo turísticos-, por ejemplo, el Corredor Cancún-Tulum o Riviera Maya; <b>b)</b> Impedir acceso a la playa por parte de la seguridad privada de hoteles, condominios y fraccionamientos colindantes a la playa a quienes no son huéspedes/propietarios (p. 1040).</p>	<p>Quintana Roo, México</p>
<p>Córdoba y Ordóñez et., al., (2003)</p>	<p>Para los centros urbanos del caribe que se han desarrollado a expensas del turismo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La <u>Privatización</u> genera acceso restringido a los atractivos naturales como culturales (p. 122)</li> <li>2. <u>Privatización de los atractivos turísticos:</u> La zona hotelera de Cancún se ha construido bajo este criterio, ya que su construcción ha sido directamente sobre la franja de duna, impidiendo la vista y el acceso a las playas (p. 124).</li> <li>3. La avenida litoral en Cancún cuenta con construcciones a ambos lados de ella y sirve para comunicar a la zona hotelera con la ciudad y los centros comerciales, sin embargo carece de su función como paseo litoral y contribuye a aislar al turista del entorno (p. 124).</li> <li>4. La suma de los factores 2 y 3 da como resultado un modelo de playa privada que se asemeja al de Miami (EUA) “pero llevado a sus máximas consecuencias, ya que el turista que accede por vía aérea a la ciudad no tiene contacto con ella ni con la población residente; para ésta, la zona turística está <i>controlada</i> de forma no oficial, pero sí bajo un esquema clasista que cuestiona y conmina a abandonar la zona a vendedores ambulantes o a la población trabajadora que no luce un <i>look</i> adecuado” (p.124).</li> <li>5. El Corredor Cancún-Tulum o Riviera Maya es un <i>continuum</i> hotelero-residencial de más</li> </ol>	<p>Quintana Roo, México</p>

	<p>de 130 Km, por lo cual no hay libre acceso a las playas en él<sup>158</sup> (p. 124).</p> <p>6. La mayoría de la propiedad colindante en este <i>continuum</i> pertenece a complejos hoteleros, condominios, fraccionamientos y clubes de playa (p. 125).</p> <p>7. “La <u>privatización</u> indiscriminada se está realizando sobre bienes patrimoniales que no se pueden evaluar: en un litoral donde no existen paseos costero, actualmente es muy difícil ver el mar sin pagar al menos el precio de un refresco, cuyo costo llega a ser equivalente al salario mínimo diario de la zona” (p. 127-128).</p>	
<p>*Raymundo León, “Autoriza la SCT construir marina artificial a 40 km de Cabo Pulmo”, en La Jornada, 14 de mayo de 2014, p. 36, 16/05/14;</p> <p>*Sergio Caballero, “Clausura PROFEPA acceso público a playas de Akumal, Q. Roo” en Proceso, 15 de enero de 2014. 25/05/14;</p> <p>*Hercilia Castro, “Costa Grande, ejemplo de la privatización costera”, en Periódico La Plaza, Acapulco Guerrero, 11/11/14</p> <p>*Lydia Cacho, “Tulum: tierra de ambiciones”, Aristegui Noticias, 07/09/15</p>	<p>Ejemplos de denuncias hechas por habitantes locales y organizaciones de la sociedad civil, sobre la <u>privatización</u> de las playas y la zona costera, donde se evidencia la obstrucción al acceso y libre tránsito de las playas, la destrucción de éstas, la expulsión y desalojos forzados de la población local del litoral por consorcios hoteleros, inmobiliarios, marinas, condominios, fraccionamientos y/o clubes de playa, así como el robo e invasión de predios por inversionistas turísticos, en ocasiones, bajo el amparo de las autoridades.</p>	<p>Baja California, Guerrero y Quintana Roo, México.</p>

<sup>158</sup> Existen acceso públicos en la Ciudad de Playa del Carmen y algunos otros en la población de Tulum, salvo éstos, no existen otros.

**Privatización administrativa y de facto 2. Reforma al artículo 27 constitucional**

<b>Cuadro 3. Privatización de la Zona Costera Mexicana: Propuesta de Reforma al artículo 27 constitucional</b>	
<b>Proyecto de Decreto</b>	<b>Contenido de la iniciativa</b>
De la Comisión de Puntos Constitucionales de, con Proyecto de Decreto que reforma la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de propiedad para extranjeros. Gaceta Parlamentaria, Año XVI, Número 3751-X, Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 18 de abril de 2013.	Se presenta un Dictamen sobre el Proyecto de Decreto, el cual cuenta con los Antecedentes Legislativos, el Contenido de la Iniciativa, un Cuadro Comparativo que muestra el texto del artículo 27 constitucional antes del Proyecto, el texto del Proyecto y el texto derivado del dictamen del Proyecto, se enuncian las Consideraciones y, finalmente, se presenta el Proyecto Final de Decreto.
<b>Reacciones a la Propuesta de Reforma al artículo 27 constitucional</b>	
<b>Fuente</b>	<b>Argumentos</b>
Voto Particular de Ricardo Mejía Berdeja, Diputado LXII Legislatura del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano	Se plantean los antecedentes del Proyecto de Decreto y una Exposición de Motivos que examina el procedimiento y el fondo del Proyecto de Decreto. Se presentan los Planteamientos Técnicos y finalmente se presenta un cuadro comparativo entre el contenido del dictamen y la propuesta hecha a partir de ésta por el Diputado Mejía Berdeja. En general, este Voto Particular busca que el Proyecto de Decreto original sea modificado.
Angélica Enciso L. Periódico La Jornada, p. 54, 26/04/13. “Reforma al 27, con tintes inmobiliarios: Cemda.”	En entrevista a Agustín Bravo, Director de la oficina noreste de CEMDA explica que la reforma tiene “tintes inmobiliarios y es omisa de garantizar el acceso efectivo de todos los mexicanos a esos sitios [...] El fondo de la iniciativa es brindar certeza jurídica y facilitar las inversiones en la zona costera en el ánimo de potenciar una mayor inversión extranjera, ya que con los esquemas actuales de fideicomiso y empresas inmobiliarias hay limitaciones”.
Enrique Méndez y Roberto Garduño. Periódico La Jornada, p.20, 24/04/13. “Diputados aprueban Reforma que permite a extranjeros comprar inmuebles en las playas.”	Se exponen los argumentos en pro y contra de la reforma al artículo 27 constitucional, en materia de propiedad a extranjeros. También se mencionan las cuatro condiciones que la misma reforma establece para el dominio directo de las propiedades ubicadas en “la llamada zona restringida la cual comprende una franja con profundidad de 100 kilómetros en las fronteras y de 50 en las playas.”
Redacción Animal Político,	“Una organización lanzó una petición en la plataforma

25/04/13. “Piden no vender playas mexicanas a extranjeros”.	Change.org para exigir a los Senadores no aprueben dicha reforma [...] <i>Senadores de la República Mexicana: Que las playas mexicanas no se vendan a extranjeros</i> pide a los interesados su forma para evitar que la iniciativa aprobada el martes pasado [16/04/13] por la Cámara de Diputados no sea ratificada por el Senado, bajo la premisa que de ser aceptada derivaría en que México perdería el control de su playas y los mexicanos el acceso a ellas a manos de los extranjeros.
---	---

### Segregación, exclusión y apropiación

<b>Cuadro 4.</b> Segregación, Exclusión y Apropiación de playas y/o zona costera derivada de la actividad turística: revisión bibliográfica		
<b>Autor</b>	<b>Definición</b>	<b>País</b>
Arroyo Arcos, L. (2013)	1. En Cancún: <u>Restricción de uso de las playas</u> por población local, ya que están reservadas sólo para turistas (p. 78-79). 2. La autora refiere un listado de autores que estudian la <u>segregación del espacio turístico, espacial, funcional y social</u> derivada del modelo de desarrollo económico y urbano que promueve el turismo litoral masivo en México y el Caribe: López, 2001, 2002; López, Cikier y Sánchez, 2006; López y Sánchez, 2002; Pérez, 2010; Valenzuela, 2008; Castillo y Villar, 2011; Córdoba y García, 2003; García, 1971, 1979; Dáchary, 2008; García, 2009; Sánchez, 2006, y; Vargas, 1997 (p. 46).	Quintana Roo, México
Bringas Rábago, N. L. (1999)	1. <u>Segregación espacial</u> “entre zonas turísticas y aquellas donde viven los residentes locales [existe] un acceso diferenciado al uso de los servicios en detrimento de las condiciones de vida de los segundos” (p. 11). 2. <u>Segregación espacial</u> entre los frentes de playa y las tierras interiores (p. 19). 3. <u>Segregación socio espacial</u> al interior de las ciudades y de los centros turísticos (p. 43) 4. <u>Apropiación de playas</u> : Derivado del contraste entre el paisaje urbano y turístico (p. 22), por ejemplo, en Acapulco (1945-1954) se agudiza por la presencia del <i>boulevard</i> costero, el cual afecta “varias playas y crea varias calles. Es a partir del paseo costero que se inicia la construcción de hoteles frente a la playa, en lo que actualmente se denomina	Corredor Costero Tijuana-Ensenada (COCOTEN), Baja California y Acapulco, Guerrero

	<p>Acapulco Dorado, que inicia después del Parque Papagayo hasta donde se localiza el fraccionamiento Las Brisas (Ramírez, 1986: 7, en p. 19).</p> <p>5. Derivado de 4, se excluye a la población local del disfrute del mar y el paisaje que lo circunda por el crecimiento vertical (p. 43).</p> <p>6. En el caso del COCOTEN, el crecimiento horizontal no obstruye del todo el acceso visual, pero de <i>facto</i> el acceso directo a las playas (p. 43).</p>	
Iturriaga, J. N. (2004)	<p>1. Avenida costera con construcciones a ambos lados de ésta: <u>medida antisocial y sobretodo antipopular</u>. Por ejemplo, Cancún, Quintana Roo (p. 1041).</p> <p>2. En oposición a la primera, avenida costera sin construcciones del lado que da a la playa: permite el libre acceso, tránsito y admiración de la playa y el paisaje en general. Por ejemplo Progreso, Yucatán; Campeche, Campeche; Parte antigua del Puerto de Veracruz, Veracruz (p. 1041).</p>	Yucatán, Campeche, Veracruz y Quintana Roo, México
López-López <i>et. al.</i> , (2006)	<p><u>Segregación en el espacio o espacial</u>: los procesos de diferenciación social y los modelos espaciales que se derivan de este proceso (Johnston 2000, en p.359). El turismo en el Corredor Turístico Los Cabos (CTLC) se organiza en torno al golf y la pesca deportiva, actividades costosas que por lo tanto generan una <u>segregación extrema del espacio en favor de los turistas y locales con alto poder adquisitivo</u>. Tales circunstancias se ven reforzadas, entre otros aspectos, por la ubicación estratégica de los centros turísticos en un terreno desigual, lo que permite a estos centros para hacerse cargo de grandes extensiones de playa y los hacen <u>inaccesibles para la población local</u>. La mayoría de las propiedades turísticas están contenidas en los megaproyectos que, además de ser la forma de tenencia de la tierra que predomina en el CTLC, plantea sus valores comerciales y de propiedad a niveles que son inaccesibles para la mayoría de los inversionistas mexicanos y los propietarios de tierras. Al mismo tiempo, las propiedades no turísticas también están</p>	Los Cabos, Baja California, México

	sobrevaloradas. En conclusión, y a pesar del hecho de que el CTLC tiene una tasa extraordinariamente acelerado de la construcción de edificios de turismo, de acuerdo con los planes directores de los megaproyectos, esta expansión aún no ha alcanzado su punto más alto.	
Maziviero, M. C. (2013)	<u>Geografía de la exclusión</u> (p. 474): Deriva de la planeación urbana que ha habido en la ciudad desde 1867 hasta la fecha, donde se ha priorizado el desarrollo de segunda residencia y posteriormente de consorcios hoteleros en el frente de playa (con la especulación y crecimiento vertical asociado) a el equipamiento de las áreas alejadas al frente de playa que fueron ocupadas por la población local, derivado de su desplazamiento por los altos costos de la tierra. Actualmente los trabajadores de Santos no viven ahí, pues tuvieron que trasladarse a localidades vecinas donde el precio de la tierra, la vivienda y la prestación de servicios sean más accesibles (p. 461, 464-468, 470-474)	Santos, São Paulo, Brasil
Villamil, J.J. (1983)	1. <u>Exclusión</u> de la población local a las playas derivado del alto costo de la tierra colindante a ella o las propiedades de playa (depende de la legislación de cada país) (p. 19). 2. <u>Segregación</u> de los complejos turísticos-residenciales de la población local (p. 20).	Caribe
Picón Cruz <i>et. al.</i> , (2008)	<u>Limitación de acceso a la zona pública en la zona costera (50m de Zona Marítima Terrestre [ZMT])</u> por parte de empresas privadas (p. 153): Esto se encuentra altamente relacionado a los altos costos de la tierra en puntos cercanos/colindantes a la playa que produce la especulación turística-inmobiliaria. Se compran las tierras colindantes a bajos precios y se revenden a precios mucho mayores; esto también provoca el cambio en la vocación productiva, de agropecuario a turístico-inmobiliario (p. 167).	Santa Cruz, Guanacaste, Costa Rica
Janoschka, M. (2011)	A raíz del turismo de segunda residencia en el litoral por extranjeros –estadounidenses, sobre todo-: 1. <u>Apropiación</u> de bienes públicos como la cultura local, el paisaje y el acceso a la playa.	Tamarindo, Guanacaste, Costa Rica

	<p>Esto deviene de un <i>boom</i> inmobiliario y su consecuente especulación por actores privados (p. 91).</p> <p>2. A causa de lo anterior, existe un proceso de <u>segregación residencial, exclusión social y desplazamiento de la población autóctona</u> hacia zonas periféricas o núcleos distanciados de las comodidades que se ofrecen prioritariamente a los residentes internacionales: la playa o, en otras palabras, el recurso de un paisaje que responde a las representaciones de un imaginario connotado como algo idílico (p. 95).</p> <p>3. <u>Segregación física y protección</u>: La arquitectura empleada en los desarrollos residenciales adoptan medidas como rejas o servicios privados de seguridad y vigilancia. Esto responde a una escala de valores de la sociedad estadounidense y un método poderoso de mostrar distinción, estatus y prestigio (p. 95).</p> <p>4. “La <u>exclusión y segregación social</u> en los destinos del turismo residencial son solamente una expresión de la distinción entre los ganadores y perdedores en el juego de la globalización. A nivel local, la actitud de los inversionistas-especuladores [y las normativas propias de cada sitio propicia que se promuevan la exclusión y la segregación]” (p. 100).</p>	
--	--	--