

SECCIÓN VI

RESPONSABILIDAD DE LOS MUNICIPIOS EN EL MANEJO Y ADMINISTRACIÓN DE LA ZONA COSTERA

MANEJO INTEGRAL DE LA ZONA COSTERA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL: LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES

María Gudelia Salinas Pulido, Patricia Moreno-Casasola, Elisa Peresbarbosa Rojas

Administración Municipal

El municipio, según el artículo 115 Constitucional, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Tiene la autonomía y la facultad para normar, recaudar y administrar en forma directa los recursos de su hacienda, proponer sus órganos de control interno, promover el desarrollo social y administración territorial.

Sin embargo, hay que destacar que son los gobiernos estatales los que sientan las bases generales de la administración pública municipal, así como las condiciones y procedimientos para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal y las normas mediante las cuales se resolverán los conflictos entre municipios y el gobierno del estado (Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, LOM).

El mismo artículo 115 de la Constitución y los artículos del 35 al 60 de la LOM (en el presente capítulo se utilizará a manera de ejemplo dicha ley estatal) señalan las funciones y servicios que tienen a su cargo los municipios. Los que de manera directa o indirecta pueden tener influencia en el desarrollo de las zonas costeras son: a) elaborar y ejecutar el Plan Municipal de Desarrollo; b) expedir reglamentos; c) crear entidades paramunicipales; d) capacitar a los servidores públicos; e) impulsar estudios, programas de investigación; f) celebrar convenios con personas físicas y morales, con otros municipios y con el gobierno del estado; g) acordar la integración de comisiones municipales; h) formular la zonificación y los planes de desarrollo urbano; i) participar en la creación y administración de reservas territoriales; j) dar las autorizaciones de uso de suelo y permisos de construcción; k) desarrollar planes y programas para la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y la fauna existentes en su territorio; l) prevenir y combatir la contaminación ambiental; m) participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica; n) elaboración y aplicación de programas de ordenamiento; o) formulación de programas de desarrollo regional; y p) firma de convenios para la administración y custodia de zonas federales.

El Municipio, a través de la legislación, tanto nacional como estatal, tiene a su cargo una gran variedad de funciones y servicios que le permiten incrementar su influencia en la zona costera y llegar a establecer de manera directa e indirecta políticas de conservación y manejo de la zona costera municipal.

En materia de participación social, los ayuntamientos deberán promoverla para lograr el desarrollo comunitario a través de consultas populares. Además, la población podrá organizarse en comités municipales de naturaleza consultiva para proponer medidas para la preservación y restauración del ambiente (artículo 16 de la Ley Orgánica del Municipio Libre).

El artículo 39 de la LOM señala que los ediles podrán integrar las comisiones municipales, con el propósito de contribuir a cuidar y vigilar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento. Sin embargo, no se señala como obligatorio. Esta misma Ley señala las comisiones que podrán conformarse y las que consideramos tendrían un papel importante en el desarrollo de la zona costera son:

Comisión de Comunicaciones y Obras Públicas. Al proponer proyectos para la construcción de puentes, acueductos, presas y vías de comunicación.

Comisión de Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regularización de la Tenencia de la Tierra. Al vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de asentamientos humanos y vigilar las licencias de uso de suelo se apeguen a las disposiciones legales respectivas.

Comisión de Participación Ciudadana y Vecinal. Al promover y organizar la participación de los ciudadanos y vecinos en las actividades del Ayuntamiento.

Comisión de Limpia Pública. Al fomentar hábitos de limpieza en el ámbito municipal, así como medidas que podrán adoptarse con la participación comunitaria, a fin de promover una conciencia social en la población, vigilar la aplicación de los sistemas de recolección de basura y disposición final de la basura, vigilar la operación de rellenos sanitarios y coordinarse con la Comisión de Ecología y Medio Ambiente.

Comisión de Fomento Agropecuario. Al vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que señalan obligaciones al Ayuntamiento en materia de tierras, bosques, minas y aguas, en fomentar la producción agrícola, ganadera, forestal, frutícola, apícola y pesquera para procurar el uso de los recursos naturales en forma más productiva y razonable, denunciar tala ilegal de árboles. Así mismo, los proyectos que impulsan pueden ser contradictorios con la conservación de ecosistemas costeros como cuerpos de agua.

Comisión de Turismo. Al promover el desarrollo turístico y fomentar un turismo alternativo, además de vigilar las actividades turísticas y vincularse con otras comisiones para estas actividades.

El Municipio cuenta con la posibilidad de crear comisiones que le ayuden a cuidar y vigilar el funcionamiento del Ayuntamiento y que le sirven como instrumento de organización, promoción, desarrollo de proyectos y obras, vigilancia y cuidado del ambiente. Varias de ellas tienen esferas de acción que influyen de manera directa en la zona costera.

Comisión de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales. Al promover el establecimiento de sistemas de recolección de aguas residuales y en su caso el tratamiento para su posible reutilización; el vigilar y autorizar (previa autorización de las dependencias de carácter federal y estatal competentes en la materia) la desecación de pantanos y ciénegas, y proponer las medidas necesarias para dar corriente a las aguas estancadas e insalubres.

Comisión de Ecología y Medio Ambiente. Al vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia ecológica y ambiental, coordinarse y apoyar a las autoridades competentes en las actividades para preservar, conservar y restaurar el equilibrio ecológico y protección al ambiente, promover medidas necesarias para el uso racional de los recursos naturales, recomendar acciones para el desarrollo sustentable del municipio, colaborar con la Comisión de Limpia en la vigilancia de la operación de rellenos sanitarios, sistemas de recolección, tratamiento y disposición de basura, proponer medidas tendientes a la debida protección de la flora y la fauna.

Comisión de Gobernación, Reglamentos y Circulares. Proponer la expedición de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Competencias municipales derivadas de la Legislación Federal

Además del artículo 115 de la Constitución Política y de la Ley Orgánica del Municipio Libre, también las diferentes leyes federales mencionan a las facultades que tendrán los gobiernos municipales en relación con la materia legislada por la ley correspondiente. Prácticamente todas estas funciones asignadas a los municipios se hacen a través de convenios específicos, ya sea entre gobierno municipal y el gobierno federal o a través de los gobiernos municipales con los gobiernos estatales.

A continuación se hace mención directa de asuntos que pueden realizar los municipios previo convenio con el gobierno federal o estatal sobre aspectos de especial relevancia para la zona costera.

Zona Federal Marítimo Terrestre. Los gobiernos estatales y municipales tienen la facultad de celebrar acuerdos o convenios de coordinación con SEMARNAT para administrar, vigilar y conservar la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar.

Puertos. Los gobiernos estatales y municipales podrán participar en la delimitación de las zonas de desarrollo portuario y su zonificación.

Ordenamiento. Los gobiernos locales tienen la facultad de formular y expedir los programas de ordenamiento ecológico local.

Agua. Los gobiernos locales están facultados para dar el servicio de tratamiento y disposición de aguas residuales, custodiar y mantener los bienes nacionales, a través de convenios y explotar, usar y aprovechar aguas nacionales asignadas.

Infraestructura hidráulica. Los gobiernos municipales pueden operar, mantener y rehabilitar la infraestructura hidráulica, construir obras de riego y conservar y operar caminos para el control de avenidas e inundación.

Pesca. Los gobiernos locales podrán promover el desarrollo de la acuicultura.

Bosques. Los gobiernos locales podrán trabajar en la forestación y reforestación para rescatar zonas erosionadas, en agroforestería y uso múltiple de ecosistemas forestales. Fomentar la educación, cultura y capacitación e investigación en materia forestal, y crear medidas de fomento para conservación, protección y restauración de bosques y plantaciones forestales e inspección y vigilancia forestal. No están autorizados para dar aprovechamientos forestales.

Asentamientos humanos. Los gobiernos estatales participan de manera directa en el Programa Estatal de Desarrollo, en la fundación de Centros de Población, en legislar y desarrollar el Ordenamiento Territorial, constituir y administrar Reservas Territoriales.

Por su parte, los gobiernos municipales se encargan directamente de los Programas Municipales de Desarrollo, y de manera importante de expedir licencias, permisos, autorizaciones de uso de suelo, así como participar en la creación y administración de reservas territoriales.

901

Turismo. Los gobiernos estatales y municipales podrán participar en la formulación de las declaratorias de zonas de desarrollo turístico y en la elaboración del catálogo nacional turístico.

Planeación municipal

La planeación del estado de Veracruz tiene por objeto desarrollar integralmente al Estado y debe llevarse de acuerdo con los fines contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, de tal manera que sea sustentable,

A través de convenios con el gobierno federal y/o estatal, los municipios tienen facultades que les permiten establecer políticas de manejo y conservación de recursos de gran importancia –agua, bosques, pesca– y de esta manera garantizar los servicios ambientales de los ecosistemas y de los recursos que éstos brindan.

artículo 2 de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz Llave (LP-Veracruz) y artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La planeación del Estado se lleva a cabo a través de una serie de documentos como son el Plan Estatal de Desarrollo, programas sectoriales y regionales, programas institucionales, programas prioritarios, programa operativo anual y convenios de coordinación. En el ámbito municipal se tienen los planes municipales de desarrollo, el programa operativo municipal, presupuestos por programa y convenios de coordinación (artículo 7 de la LP-Veracruz).

Cabe destacar que todos estos planes y programas deben ser congruentes con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, contemplar el ordenamiento ecológico y tener una amplia participación pública en su desarrollo. En este sentido, destacan los comités de planeación, tanto estatales como municipales, así como foros de consulta para asegurar esta participación pública (artículo 10 de la LP-Veracruz).

El Municipio cuenta con importantes instrumentos de planeación de su territorio. Ello le da no sólo la posibilidad, sino también la obligación, de ejercer esta función teniendo en cuenta las necesidades de la población, las potencialidades del municipio y la situación ambiental. El Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento que debe servir a los municipios como instrumento de reflexión, de planificación estratégica y de mecanismos de implementación de planes y proyectos de desarrollo sustentable.

De manera particular, el Plan de Desarrollo Municipal se elabora en los primeros cuatro meses de gestión, a partir de que tomó posesión la administración, y en dicho plan se deben establecer los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo municipal. Se deben señalar los programas que se llevarán a cabo, los recursos que serán asignados a tales fines y los órganos responsables de su ejecución (Capítulo V de la LP-Veracruz).

Este Plan de Desarrollo Municipal es aprobado por parte del Ayuntamiento y es publicado en la Gaceta Oficial. Para la ejecución es posible desarrollar convenios con el Ejecutivo Estatal (Capítulo V de la LP-Veracruz).

Los ayuntamientos deben informar a la Legislatura del Estado sobre el contenido general de las iniciativas y proyectos derivados del Plan de Desarrollo Municipal. Y las cuentas públicas deben tener congruencia con lo planteado en dicho Plan (Capítulo V de la LP-Veracruz).

Ordenamiento del territorio

El ordenamiento territorial de la entidad, de los asentamientos humanos y la regulación del desarrollo urbano de los centros de población y de las zonas conurbadas se efectúa mediante los siguientes programas:

- Programa Sectorial de Desarrollo Regional y Urbano,
- Programas de Desarrollo Regional,
- Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas,
- Programas Municipales de Desarrollo Regional y Urbano,
- Programas de Desarrollo de los Centros de Población,
- Programas parciales,
- Programas sectoriales y
- Programas Especiales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional y Urbano.

Todos estos programas deberán publicarse en la Gaceta Oficial del gobierno del Estado e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Programa Sectorial de Desarrollo Regional y Urbano, establece objetivos, políticas, estrategias e instrumentos que requiere el proceso de desarrollo del Estado y se actualiza cada seis años.

Programas de Desarrollo Regional, tienen por objeto planificar el proceso de desarrollo a partir del conocimiento de la problemática común de un territorio conformado por varios municipios.

Programas Municipales de Desarrollo Regional y Urbano, señalan los lineamientos en materia de suelo, vivienda, medio ambiente, equipamiento e infraestructura y forman parte del Plan de Desarrollo Municipal.

El ordenamiento del territorio es un instrumento de planeación que busca la distribución equilibrada de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional. Lamentablemente, la instrumentación de estos programas es muy deficiente, entre otras razones, porque en su formulación hay muy poca participación pública y al momento de quererlo aplicar existe muy poca respuesta por parte de la población local.

Programas Especiales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional y Urbano, atienden situaciones particulares referentes al desarrollo de los asentamientos humanos dentro de uno o varios municipios, y están vinculados a acciones de desarrollo económico, turístico, comercial y de servicios, industrial, de protección y conservación del medio ambiente, del patrimonio histórico y arqueológico, u otros, así como los relacionados a fenómenos naturales, siniestros y riesgos industriales y, en general, a aquellos que por su naturaleza requieren de atención especial.

904

Todos los programas y modificaciones a los mismos, al igual que los reglamentos y normas técnicas correspondientes, se deben registrar en el Registro Estatal de Información Urbana a cargo de la Secretaría de Desarrollo Regional, el cual estará a consulta de la ciudadanía. Es importante mencionar que las licencias o autorizaciones de desarrollo urbano deberán ser congruentes con las previsiones de los programas y si no se ajustan a esta disposición serán nulas.

Con la finalidad de que la administración de los inmuebles que sean propiedad del Estado sea congruente con las políticas de desarrollo regional y urbano, la Secretaría de Desarrollo Regional se encargará de administrar la franja de 40 metros de ancho de tierra firme contigua a la zona federal marítimo terrestre o federal, comprendida en el territorio del Estado, así como a la ribera de los ríos, lagos, lagunas que lo requieran, las cuales se destinarán para vías públicas o área verde y sólo podrán ser objeto de construcción por parte de la Federación, estado o municipios.

En el caso del Ordenamiento Ecológico, éste deberá llevarse a cabo a través de los programas previstos, los cuales tendrán las disposiciones necesarias para el ordenamiento ecológico de los centros de población y los criterios para la explotación de los recursos naturales (artículo 39 Ley de Desarrollo Regional del Estado de Veracruz).

Por su parte, la LGEEPA señala en su artículo 20 Bis 4 que las autoridades municipales podrán expedir programas de ordenamiento ecológico local, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental.

El objeto de estos ordenamientos locales tal y como lo señala la LGEEPA es:

- Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;
- Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos; y
- Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

Los ordenamientos ecológicos locales deben ser congruentes con los diferentes programas de ordenamiento ecológico y de asentamientos humanos; deben cubrir una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo y sólo podrán regular dicho uso fuera de los límites de los centros de población. Deberán prever los mecanismos de coordinación entre las distintas autoridades involucradas en la formulación y ejecución de los programas; regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen; deberán considerar la participación pública (artículo 20 bis 5 LGEEPA)

Por su parte, la Ley del Equilibrio Ecológico del Estado de Veracruz señala que a los municipios les corresponde programar el ordenamiento ecológico municipal, particularmente, en los asentamientos humanos, y participar en la programación del ordenamiento estatal dentro de sus territorios.

También a los municipios les corresponde formular y adecuar los programas de ordenamiento municipal o programas de ordenamiento de los centros de población. Este ordenamiento estará a cargo de la dependencia de obras públicas del Ayuntamiento y deberán de ser aprobado por el Cabildo.

Actuación municipal

En la aplicación de sus competencias y atribuciones, el Municipio se enfrenta a ciertos problemas relacionados con la realidad en la que se desenvuelve. Derivado de la Agenda para la reforma administrativa municipal, Cabrero (2000) encontró que algunos de los problemas a los que se enfrenta el municipio para su actuación son:

Fragilidad del marco normativo. Hay municipios que no cuentan con reglamento interno, reglamento de planeación y de obra pública, lo que señala un desorden administrativo y una falta de precisión.

Sistemas administrativos obsoletos. En cuanto a sistemas administrativos obsoletos, no todos los municipios cuentan con una oficialía mayor, con área para la evaluación de proyectos e incluso con equipo de cómputo.

Precariedad en los sistemas de gestión de servicios públicos municipales. Se refiere a deficiencias en el sistema de recolección de basura y en la falta de plantas de tratamiento de aguas residuales.

Los municipios enfrentan gran cantidad de conflictos que frecuentemente les impiden desarrollar su actividad y sus funciones de manera adecuada. Sin embargo, también tienen potencialidades, las cuales les brindan ventajas importantes. Una de las principales es el conocimiento que tienen de los problemas, dónde y a quiénes afectan, lo cual les brinda una visión real de la situación. Su cercanía con los pobladores también constituye otra enorme ventaja que junto a la anterior les permite buscar soluciones reales e ingeniosas.

Falta de profesionalización de los funcionarios municipales. De los 60,000 funcionarios municipales que hay en el ámbito nacional se ha registrado que las dos terceras partes repiten en la siguiente administración, esto es, 40,000. Ello sustenta el hecho de que no es un desperdicio la capacitación permanente de estos funcionarios. Los datos señalan que 60% de los funcionarios municipales no tiene experiencia en la administración pública municipal.

Ausencia de sistemas de planeación municipal. En general, existe cero planeación y los planes terminan siendo requisitos burocráticos. En ocasiones no existe un área específica de planeación ni evaluación y seguimiento de los planes, no hay reglamento de planeación.

Ausencia de instrumentos de gestión para incorporar la visión integral. Se ha registrado que en ocasiones 80% de los recursos se utilizan para el pago de nómina y muy poco para proyectos de inversión para el desarrollo.

907

Aunque estos problemas no son específicos para aspectos de manejo costero, tienen mucho que ver con el desempeño del gobierno local y con las posibilidades reales para formular y aplicar los principios del manejo integral de la zona costera municipal.

Además, en una serie de talleres realizados en el marco de la Agenda Municipal, Cabrero (2000) encontró que uno de los principales problemas y preocupaciones de diversos actores municipales se refiere al desarrollo urbano y ambiental (194 propuestas señalaron este punto como el más importante (23%)). En estas propuestas sobresalen los siguientes aspectos:

- El proceso de planeación (formulación del Plan de Desarrollo Municipal) debería ser más abierto y participativo,
- Existe preocupación por involucrar al municipio en la conservación de los recursos naturales, mejorar las condiciones del medio ambiente, procurar el ordenamiento ambiental y crear organismos encargados de estas funciones. Se detecta el tema de desarrollo sustentable como una responsabilidad deseable de los ayuntamientos,
- Mejorar los consejos de planeación del desarrollo,

- Mejorar las relaciones intergubernamentales,
- Desarrollar mayores capacidades técnicas y normativas para llevar a cabo una planeación eficaz,
- Se requieren reformas federales para otorgar mayor responsabilidad en la planeación y supervisión de programas ambientales.

Los proyectos municipales

Actualmente, el Municipio es considerado una plataforma privilegiada para la articulación de iniciativas en apoyo al desarrollo económico y social, punto de encuentro para el entendimiento político, y motor fundamental para activar la participación ciudadana en asuntos de interés común (Pachacutik Movimientos, 1996; Schlotfeld, 1993).

Este análisis de conflictos y potencialidades forma parte de una metodología llamada “Proyección ambiental”, la cual consiste en una serie de pasos para construir proyectos del ambiente. El ambiente es la articulación dinámica entre todos los factores de la realidad (sociales, económicos, ecológicos y culturales); los proyectos se visualizan como la construcción de horizontes posibles para afrontar la complejidad de una zona con la participación de todos sus actores (Pesci, 1999; 2000).

En el seminario latinoamericano sobre “El municipio en el proceso de integración Latinoamericana” realizado en Sao Paulo, Brasil, del 4 al 6 de junio de 1998 se definió al Municipio como una gerencia de servicios con capacidad operativa para dar respuesta a las necesidades de la comunidad, en función de objetivos y prioridades previamente acordados y en el marco de una visión estratégica a largo plazo. De acuerdo con la información presentada con anterioridad, el Municipio actualmente tiene la obligación de planear y ejecutar acciones integrales basadas en un análisis exhaustivo de su realidad territorial, ambiental, cultural, social y económica.

En este sentido, es muy importante reconocer y diseñar las nuevas estrategias municipales con base en el reconocimiento y análisis de la complejidad local (Darquea, 1995). Es esencial que los gobiernos municipales distingan entre lo que es complicado y lo

que es complejo. Lo complicado es altamente perjudicial, pero lo complejo se debe aceptar como una condición indisoluble de los sistemas vivientes (Pesci, 2000), lo cual requiere enfoques integrales para abordarlo. Así, para conocer la complejidad de nuestro municipio se deben reconocer muy bien los conflictos y potencialidades que tiene ese ambiente. Los conflictos son factores o elementos negativos presentes en nuestro sistema que afectan directa o indirectamente el desarrollo de las acciones municipales. Éstos abarcan no sólo los conflictos sectoriales, sino también los intersectoriales y relacionales, los cuales ayudan a explicar el comportamiento complejo del municipio y de la misma relación entre estado y federación (por ejemplo: la expansión urbana no planificada y la inexistencia de reglamentación para el uso del suelo son conflictos que caen dentro de un conflicto mayor que es la carencia de una política de ordenamiento para el uso del territorio y de desarrollo local).

Las potencialidades son los elementos positivos que deben de ser aprovechados y explotados para resolver los conflictos. En las potencialidades radican las energías proyectuales más directas donde uno puede apoyarse, es decir, hacer palanca para cambiar los conflictos o para potenciar los éxitos.

Este análisis de conflictos y potencialidades forma parte de una metodología llamada "Proyección ambiental", la cual consiste en construir proyectos del ambiente, reconociendo que el ambiente es la articulación dinámica entre todos los factores de la realidad (sociales, económicos, ecológicos y culturales) y los proyectos se visualizan como la construcción de horizontes posibles para afrontar la complejidad de una zona con la participación de todos sus actores (Pesci, 1999; 2000). Los proyectos ambientales implican transformación; no son productos terminales. Las transformaciones traen cambios sociales, económicos y ecológicos.

En la costa se presenta una realidad distinta a otras zonas geográficas, por lo tanto, los municipios encargados del desarrollo local de la región costera deberían basar sus planes y programas en un análisis de sus conflictos y potencialidades locales. Esta metodología consiste en realizar talleres en que diversos actores locales identifican las potencialidades y limitaciones con las que cuenta el Municipio. La discusión no deberá centrarse en un solo tema, sino incluir, por ejemplo, temas de análisis sobre aspectos de estructura municipal, situación social y económica, problemas de

productividad y contaminación, desarrollos turísticos, valores y tradiciones, etc. Se elabora una lista de conflictos y otra de potencialidades, y cada uno de ellos recibe un valor, cuyo rango y características han sido previamente discutidos y acordados por los participantes. Una vez que se cuenta con un listado y una valoración concertada entre los participantes, los conflictos y potencialidades se ordenan prioritariamente de acuerdo con su valor. Ello permitirá ver cuáles son los conflictos más sentidos por los actores participantes y servirán de guía al municipio para su actuación. Las potencialidades le permitirán ver cuáles son los valores y situaciones positivas más apreciadas por los actores y utilizarlas para avanzar en el proyecto ambiental. De hecho ya son varios los gobiernos municipales de la zona costera de Veracruz que han empezado un proceso de identificación de sus conflictos y potencialidades. A continuación se presentan los resultados de este análisis, derivados de la aplicación de la metodología descrita en talleres con municipios y de un análisis bibliográfico de la situación actual del país. En el último capítulo de este libro se presenta una guía para ayudar y orientar a los municipios en el desarrollo de talleres que les permitan identificar sus conflictos y potencialidades.

Los municipios deberán enfrentar la complejidad de sus territorios, complejidad producto de las interacciones sociedad-naturaleza. La zona costera es aún más compleja por su increíble dinamismo. Los proyectos ambientales deberán ser abordados bajo una visión integral, única, que permita tanto abordar la complejidad del sistema, como solucionar los conflictos e incrementar las potencialidades del propio Municipio.

Identificación de conflictos y potencialidades

1. Planificación y Gestión Municipal

CONFLICTOS

- Escasa o nula planificación municipal.
- Desconocimiento de los instrumentos y procedimientos de planificación.
- El Plan de Desarrollo Municipal en ocasiones se hace por personas externas al Municipio y el personal no lo conoce.
- No se llevan a cabo todas las funciones municipales.
- Implementación de modelos ya preestablecidos de planificación.
- Falta de análisis de la problemática costera.
- Desconocimiento de procesos y servicios ambientales de la zona costera.
- Personal con escaso conocimiento de la realidad costera.

POTENCIALIDADES

- Existencia de Legislación Municipal.
- Apoyos gubernamentales se canalizan a través de los municipios.
- Acceso a programas de capacitación.
- Legalmente se requiere de un Plan de Desarrollo Municipal.
- Hay descentralización de funciones, mayor apertura a los municipios.
- Existen planes de inversión para los municipios costeros.
- Hay una valorización de las zonas costeras.
- Actualmente, existe la posibilidad de planear un desarrollo costero bien estructurado y aterrizado en un Manejo Integral de la Zona Costera (MIZC).

2. Uso del suelo (suelo urbano, suelo rural)

CONFLICTOS

- Degradación y cambio del uso del suelo.
- Degradación ambiental de las cuencas.
- No existe reglamentación para el uso del suelo.
- Centros urbanizados sin servicios ni infraestructura.
- Industrias y actividades productivas que generan contaminación en cuerpos de agua.
- Expansión urbana no planificada, reglamentada ni controlada.
- Terrenos municipales ocupados (viviendas en proceso de legalización de títulos de propiedad en zonas inestables como orillas de lagunas y zonas de dunas en movimiento).
- Conurbación a lo largo de las principales rutas de acceso y salida de las zonas urbanas.
- Necesidad de construir obras de protección de la costa por mala planificación de obras preexistentes.
- Asentamientos urbanos irregulares.
- Frecuentemente se dan grandes obras de gobierno sin la participación del gobierno municipal.

POTENCIALIDADES

- Existe una gran diversidad de usos del suelo y de opciones.
- Existencia de los ordenamientos y de las manifestaciones de impacto ambiental como figuras legales de protección del ambiente y, por tanto, del suelo.
- Zonas con potencial turístico y ecoturístico.
- Recursos de ZOFEMAT se pueden canalizar hacia los municipios.
- Usos agropecuarios que aún permiten planificar nuevos usos del suelo o mejorar los existentes.

3. Servicios, infraestructura y equipamientos

CONFLICTOS

- Plantas de tratamiento de aguas residuales inoperantes e insuficientes.
- Falta de asesoría y capacitación adecuada para instalar plantas que funcionen.
- Rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de basura inexistentes o inoperantes.
- Recolección de basura y limpia pública deficiente o inexistente.
- Proyectos de obras de infraestructura (puentes, caminos, represas, etc.) degradantes y sin estudios de impacto ambiental, de buena calidad.
- Destrucción de edificios antiguos.
- Especulación inmobiliaria sobre las propiedades a lo largo de la zona aledaña a ZOFEMAT.
- Escasez de espacios abiertos públicos.
- Falta de equipamiento en los espacios abiertos públicos existentes.
- Poca arborización en calles.
- Pocos espacios recreativos para actividades sociales.
- Pocos espacios deportivos y con equipamiento.

POTENCIALIDADES

- Patrimonio histórico y cultural de enorme valor y potencial.
- Presupuestos municipales para obra.
- Tecnologías adecuadas con diversos precios.
- Interés público por el tema.
- Tendencia a núcleos urbanos que permiten acceder a los servicios públicos.

4. Desarrollo de políticas municipales

CONFLICTOS

- Carencia de reglamentos, manuales de organización y procedimientos.
- Duplicidad de funciones en los procesos.
- Falta de integración y coordinación entre áreas municipales.
- Necesidad de capacitación del personal municipal.
- Ausencia de continuidad en la aplicación de políticas ante períodos consecutivos.
- Falta de incorporación del ambiente en las políticas municipales, o bien subordinado a los intereses económicos y sociales.
- Falta de políticas a mediano y largo plazos.
- Carencia de monitoreo de los resultados de las políticas.
- Los municipios impulsan proyectos turísticos aislados, en función de intereses de grupos particulares, sin tener una política de desarrollo turístico y costero donde enmarcarlos.

POTENCIALIDADES

- Las posibilidades de desarrollo municipal a partir de planteamientos propios ya son posibles.
- Capacidad de gestión de los municipios.
- Presupuesto para desarrollo institucional.
- El ordenamiento es un instrumento legal que permite coordinar e instrumentar políticas municipales.

5. Ambiente y ecosistemas

CONFLICTOS

- Contaminación y degradación de ecosistemas.
- Extracción de agua superficial y subterránea para uso agrícola.
- Aguas residuales descargadas en cuerpos de agua naturales.
- Sobreexplotación de especies silvestres.
- Deforestación, fragmentación de ecosistemas y erosión.
- Contaminación de suelo y aguas.
- Extracción de piedras en los cauces de ríos y arena de dunas y playas.
- Desecamiento de humedales y cambio de uso del suelo de los mismos.
- Poca información local sobre el funcionamiento de la costa.
- Falta de una visión integral de la cuenca y la costa, tanto entre autoridades como entre pobladores.
- Falta de una visión de conjunto de la zona costera.
- Visión utilitaria de los ecosistemas.
- Baja productividad de actividades rurales por degradación de ecosistemas y por tanto sobreexplotación.

POTENCIALIDADES

- Legislación ambiental.
- Esquema de Áreas Naturales Protegidas
- UMAS.
- Ordenamiento Territorial.
- Alta biodiversidad de especies y ecosistemas.
- Los ecosistemas costeros proporcionan importantes servicios ambientales.
- Los ecosistemas costeros proporcionan oportunidades para emprendimientos sustentables.

6. Participación social y local

CONFLICTOS

- Población de escasos recursos económicos.
- Apatía y poca credibilidad por parte de la población.
- Bajo nivel educativo, lo cual les impide una participación abierta.
- Pérdida de identidad cultural y de tradiciones.
- Escasez de organizaciones locales con diversos objetivos sociales o ambientales.

POTENCIALIDADES

- Grupos comunitarios.
- Personas emprendedoras con capacidad de liderazgo.

Priorización de conflictos

A continuación se presentan los resultados ordenados de manera prioritaria, resultado de un primer taller que se realizó con algunos municipios costeros del estado de Veracruz. Este ejercicio permitió a los municipios conocer más a fondo la situación particular de su zona costera y ver tanto la problemática como las posibilidades que se tienen para desarrollar una mejor gestión y un mejor gobierno. Priorizar los problemas les permitió ver cuáles eran los conflictos que consideraban de mayor peso y, por lo tanto, los más apremiantes de abordar.

- Escasa capacidad de gestión ambiental de la zona costera municipal y de la población.
- Escaso conocimiento ambiental de la zona costera.
- Carencia de una política de ordenamiento para el uso del territorio y de desarrollo local costero.
- Carencia de ordenamiento territorial ecológico.

- Degradación del patrimonio ambiental.
- Carencia de programas de planificación territorial y urbana.
- Escasos programas de educación ambiental.
- Contaminación por aguas negras, agroquímicos, térmica y sólidos.
- Presión sobre los recursos naturales y destrucción de hábitats.
- Problemas ambientales en las playas (contaminación, mal manejo, erosión).
- Riesgos por inundaciones.
- Poco compromiso personal y desorganización.
- Escasos recursos económicos para proyectos e infraestructura.
- Carencia de reglamentación para algunas áreas costeras.

La falta de identificación de los municipios y de la población con su zona costera es el principal conflicto. Se traduce en falta de capacidad de gestión, desconocimiento del funcionamiento de la zona costera y de las limitaciones para su desarrollo, carencia de un ordenamiento territorial ecológico que permita dar su justo valor a la zona costera, problemas de contaminación y de mal manejo, principalmente.

Como parte del análisis de estos conflictos, los municipios participantes en el primer taller identificaron algunas estrategias a seguir, y que es importante tener presente para solucionar conflictos que existen en la zona costera. Entre las estrategias se encuentran:

- Establecer canales de comunicación y coordinación intermunicipales para atender problemas comunes de la zona costera.
- Considerar dentro de los planes municipales la gestión y planificación integral y participativa de la zona costera.
- Fortalecer las organizaciones comunitarias bajo el criterio de sustentabilidad.
- Establecer programas de recuperación y puesta en valor de los ecosistemas costeros.
- Promover el ordenamiento territorial costero.
- Revisar la estructura municipal para establecer comisiones de ecología.
- Promover la organización y profesionalización del personal de los ayuntamientos.
- Trabajar en la delimitación de la zona federal marítimo terrestre.

- Desarrollar proyectos turísticos sustentables en la zona costera.
- Promover proyectos productivos sustentables.
- Establecer áreas prioritarias de conservación de la zona costera.

Conclusiones

La condición política y administrativa en la que se encuentran los municipios costeros y las prioridades sociales son hechos reales que deben ser abordados, si en realidad se quiere transitar hacia un uso sustentable de las zonas costeras.

Pero, ¿de qué manera puede un gobierno municipal y los actores locales promover el manejo integral de la zona costera? La respuesta es aprovechar las potencialidades con las que cuentan y trabajar para solucionar los principales conflictos, en temas cruciales como son: a) fortalecimiento del sistema administrativo municipal, b) planeación, c) participación pública y d) ordenamiento del territorio.

En aspectos administrativos es importante que los ayuntamientos pongan énfasis en la creación de una Comisión de Ecología y Medio Ambiente, reglamentos internos y, en general, mejorar el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, así como poner mayor énfasis en promover la participación pública real.

Dentro de la Planeación, el gobierno municipal debe darle mayor importancia al Plan de Desarrollo Municipal, como un instrumento en donde se pueden incorporar los criterios de sustentabilidad y sentar las bases para un manejo integral de la zona costera. Tal y como lo señala Cabrero (2000), en la mayoría de los municipios no existe planeación y los planes terminan siendo un trámite burocrático. Es necesario romper con esta inercia y fomentar el fortalecimiento de las capacidades técnicas del personal del Ayuntamiento e incrementar la participación pública en la elaboración de este Plan de Desarrollo.

Parte importante para la formulación del Plan de Desarrollo es contar con un buen diagnóstico de las condiciones físicas, biológicas, sociales y económicas en las que se encuentra el territorio municipal. Esta información permitirá delinear

estrategias de acción para ir instrumentando proyectos que ayuden a transitar al desarrollo sustentable del municipio.

Para empezar, es muy importante que los gobiernos municipales promuevan la inclusión, dentro del Plan de Desarrollo Municipal, de metas y programas para transitar al manejo integral y sustentable de sus costas. Uno de estos proyectos podría ser el ordenamiento ecológico local de la zona costera del municipio. También es recomendable que fomente la participación social en todos los ámbitos municipales. Esta participación puede incrementar las posibilidades de éxito de los diversos proyectos que se planteen en el Plan de Desarrollo Municipal, los cuales deberían surgir de las propias visiones y necesidades de los actores locales.

Dentro de estos planes de desarrollo, los municipios deberían tener como proyecto prioritario realizar el ordenamiento del territorio municipal. Este tipo de instrumentos cobra especial importancia, ya que son los que sientan las bases para dar las licencias o autorizaciones para el uso de suelo y permisos para construcciones. Esta facultad del municipio se considera relevante, pues es quien finalmente toma la decisión sobre cómo utilizar el territorio municipal. En varios de los trámites que se realizan a nivel federal para el uso de recursos en la zona costera, uno de los requisitos es contar con la anuencia del municipio en materia de uso de suelo.

El gobierno municipal debería identificar y entender el funcionamiento y dinámica de su espacio costero para tomar la decisión sobre qué sitios deben protegerse e impedir el desarrollo de cualquier tipo de uso y actividad; qué sitios deben desarrollarse y de qué manera, y en estos últimos cuáles son las medidas de manejo que pongan límites a este uso.

La adopción de un esquema integral en el manejo del territorio municipal, en especial el costero, debe empezar por la integración de las diferentes áreas del ayuntamiento. Por ejemplo, para el caso de las autorizaciones de uso de suelo que normalmente son otorgadas por la Comisión de Obras Públicas o por la de Asentamientos Humanos, éstas deberían solicitar la opinión de la Comisión de Ecología. Pero sobre todo la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal debería gestarse a partir de una

verdadera discusión entre comisiones buscando concertar los proyectos prioritarios para un desarrollo equitativo y armónico a largo plazo.

El Ayuntamiento debería de hacer un mayor uso de las consultas populares para promover el desarrollo comunitario. Debe incentivar la participación social en todos los ámbitos municipales y fomentar y apoyar la conformación de comités municipales. Esta participación puede incrementar las posibilidades de éxito de los diversos proyectos que se planteen en el Plan de Desarrollo Municipal, los cuales deberían enriquecerse de las propias visiones y necesidades de los actores locales.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrera, M.E.** 2000. Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México. En: Agenda de la Reforma Municipal en México. Cuadernos de Debate. www.municipio.org
- Darquea G.** 1995. La Planificación Local Participativa y el Medio Ambiente. Documento de la Sexta Reunión de Consulta sobre Medio Ambiente, Curitiba, Brasil. 45 p.
- Ley de Planeación del Estado de Veracruz-Llave.** 1987 Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. Ley Número 56.
- Ley Orgánica del Municipio Libre.** 2001. Gobierno del Estado de Veracruz-Llave Ley No. 9.
- Pachacutik Movimientos.** 1996. Construir Gobiernos Municipales Descentralizados. Ed. Central. Quito Perú. 85 p.
- Pesci, R.** 1999. La Ciudad de la Urbanidad. Fundación CEPA, La Plata Argentina. 139 p.
- Pesci, R.** 2000. Del Titanic al Velero. La Vida como Proyecto. FLACAM-Fundación CEPA, La Plata, Argentina. 168 p.
- Schlotfeld C.** 1993. Modelo de Gestión ambiental a nivel Municipal. Serie Azul. Pontificia Universidad Católica de Chile. 120 p.