

El municipalismo, sus limitaciones y alcances para la gestión ambiental en Veracruz

Helio García

Aunque la escala local o municipal para la implementación de políticas de desarrollo sustentable ha sido reconocida y aún recomendada por los marcos jurídicos y acuerdos internacionales, en México todavía es incipiente la participación de las instituciones y organizaciones sociales en este nivel. El grado de intervención de los gobiernos y las instancias locales de gestión ambiental en Veracruz ha estado minimizado en la práctica, no obstante que desde 1985 se comenzaron a institucionalizar algunas iniciativas en el estado. Es a partir de 1988 con la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que quedan establecidas las primeras bases legales sobre la competencia de los municipios en la materia ambiental.

Si bien desde entonces existe un marco legal para la generación y aplicación de políticas ambientales a nivel local, los alcances en este nivel de gestión, en el estado de Veracruz, han sido magros. Sirva como muestra mencionar que de los 210 municipios actualmente establecidos, no existen más de 20 que posean unidades administrativas encargadas de promover, orientar, organizar y aplicar las políticas relativas al medio ambiente y el desarrollo.

La Ley Orgánica del Municipio Libre prevé la existencia de Comisiones Municipales de Ecología (de carácter eminentemente edilicio, es decir constituidas únicamente por miembros de los cabildos), pero éstas por lo general tampoco cuentan con personal capacitado ni suficiente, así como tampoco están definidas sus funciones, ni poseen antecedentes o definiciones claras con respecto a la concurrencia que se establece entre los tres niveles de gobierno (municipal, estatal, federal).

Las oficinas encargadas de los aspectos ambientales están ubicadas principalmente en las municipalidades que poseen las ciudades más grandes del estado, como por ejemplo Coatzacoalcos, Veracruz, Xalapa, Córdoba y Orizaba. Sólo algunos municipios pequeños del centro de Veracruz, como Huiloapan, Iztacozquiltán, Tlapacoyan y Coatepec, cuentan con este tipo de unidades administrativas. Mientras que las primeras han puesto un énfasis particularmente notorio sobre aspectos relativos al manejo de los residuos sólidos, el manejo del recurso agua y las áreas verdes urbanas, los últimos, con mayor ascendencia rural, han integrado sobre todo funciones relativas al desarrollo agropecuario mediante acciones de reforestación o bien por el fomento de líneas de producción agroecológica.

Probablemente es el carácter limitado de los recursos humanos y financieros de que disponen las municipalidades pequeñas, lo que las ha llevado a integrar funciones relativas a dos campos que en los municipios más grandes y en las instancias administrativas estatal y federal permanecen separadas: el ambiental y el productivo rural. De ahí que en estos municipios más pequeños exista una mejor posibilidad de integrar conceptual y operativamente los aspectos relativos a la relación campo-ciudad, cosa que se ha soslayado notoriamente en los municipios que detentan las ciudades más grandes en el estado.

La asunción de los aspectos ambientales ha sido una lenta labor de aprendizaje por parte de las instituciones locales, principalmente porque los propios gobernantes o funcionarios encargados de promover el desarrollo no han tenido la capacidad de reconocer la relación entre éste y los aspectos ambientales y sus expresiones de deterioro.

Se contempla aún a "la ecología" como un asunto menor e inconexo con los procesos de urbanización e industrialización, o con los relativos al cambio del uso del suelo para usos agropecuarios extensivos. Es decir, la "internalización" de los costos del deterioro ambiental en el crecimiento económico no se contempla aún en la planeación de las actividades del desarrollo local. Casi siempre se les observa como asuntos que, si bien no se pueden dejar de atender (como lo es el caso de la recolección de los residuos sólidos), no representan ninguna contribución al desarrollo social y por lo mismo se atienden insatisfactoriamente, propiciando altos costos sociales y ambientales y grandes cargas a los erarios municipales.

Los esquemas que impulsan el desarrollo de los municipios casi exclusivamente sobre la base de un más acelerado y poco planeado crecimiento de las actividades como la construcción de viviendas, edificaciones e infraestructura urbana convencional (introducción de drenaje, asfaltado de calles, cableado aéreo), servicios limitados (transporte barato pero contaminante, recolección de basura y disposición final insegura); o bien mediante un uso depredatorio de los bosques y suelos para auspiciar la producción especializada (ganadería o plantaciones), representan más de lo mismo que ha contribuido al deterioro de los recursos y la erosión de las bases de la sustentabilidad.

Al insuficiente nivel de desarrollo de la gestión ambiental a nivel local, mucho ha contribuido la propia incapacidad del

gobierno estatal de Veracruz, no obstante que fue una de las entidades pioneras al crearse en 1978 la Dirección General de Asuntos Ecológicos. El ejemplo que sirve para ilustrar el desentendimiento tácito del gobierno del estado sobre los asuntos ambientales en general, pero en particular de aquellos de carácter eminentemente local, proviene de la constatación del incumplimiento de una de las disposiciones prescritas por la actual Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEEEPA).

Esta Ley prevé que la conformación de la Comisión Estatal de Ecología dará lugar a la definición del reglamento mediante el cual se constituirán a su vez las Comisiones Municipales de Ecología. Más allá de discutir la fuerte sujeción que la LEEEPA impone a las iniciativas de los gobiernos municipales para constituir sus propios órganos de participación ciudadana en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas locales, lo que es un hecho es que con casi 8 años de existencia de la LEEEPA la Comisión Estatal de Ecología jamás ha funcionado y probablemente sólo se ha realizado una sola tentativa de protocolizar la integración de la misma, pero sin que esto haya conducido a la instauración real de esta institución coadyuvante.

Por su parte, las municipalidades que han instaurado sus comisiones edilicias o unidades administrativas del ambiente se han visto limitadas para incidir en asuntos que les afectan muy directamente; las leyes de hecho les despojan de funciones o limitan la participación de los ayuntamientos en casos referidos, por ejemplo, a la decisión para la instalación de industrias, la elaboración de planes de desarrollo regional y la definición del uso del suelo, como en el caso de la designación de reservas territoriales.

Estas y otras disposiciones legales, como las relativas a la supervisión, vigilancia y aplicación de sanciones a quienes atentan contra la calidad ambiental y los recursos naturales dentro de los territorios municipales, en las que sólo se atribuye competencia a las instancias federales o estatales, parecen ignorar la incapacidad tácita de éstas para cumplir cabalmente con su encomienda.

La cobertura que tanto el personal del gobierno del estado como el de la federación (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, SEMARNAP, CONAGUA, etc.) poseen en materia ambiental, es probadamente limitada e incapaz de responder con atingencia casos de violación flagrante o basadas en la denuncia institucional o ciudadana.

PROPUESTAS

Para potenciar verdaderamente la capacidad de las instancias locales de gestión, control e injerencia ambiental, se requiere una política fuertemente permeada por una actitud descentralizadora, que dote a las instancias administrativas locales de facultades reales de gobierno, ya que es ahí, en el ámbito local, donde las poblaciones pueden involucrarse

activamente en el planteamiento y generación de propuestas de solución social y ambientalmente adecuadas.

Corresponde establecer una política estratégica de gestión ambiental municipal que trate de minimizar el centralismo ineficiente de la planeación, aplicación y seguimiento de la política ambiental. Para lo cual se requerirán los siguientes aspectos:

- Adecuaciones a la ley para ampliar la competencia y la participación de los gobiernos locales en la definición y aplicación de las disposiciones de política ambiental y legales relativas.
- Formación de cuadros a nivel municipal, intermunicipal y regional en administración pública del medio ambiente, que supere las actuaciones meramente correctivas y dé origen a una actuación regida por la planeación y el ordenamiento ecológico, con base en un programa permanente de capacitación a funcionarios y personal de base.
- Instauración de un sistema que integre la investigación (científica, tecnológica y social) para generar, aplicar y evaluar propuestas de solución a los principales problemas ambientales locales (basura, abasto y tratamiento de aguas, mitigación de la contaminación atmosférica, manejo de recursos naturales, producción agropecuaria y forestal sustentable, etcétera).
- Con apego a la ley, formación de las instituciones de diseño de la política ambiental con participación ciudadana (centros de educación e investigación, organizaciones civiles, organizaciones sociales, gremios de profesionistas, entre otros) como la Comisión Estatal de Ecología, Comisiones Municipales de Ecología y Consejos Consultivos Regionales, como elementos esenciales para asegurar la continuidad de las políticas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales.

