

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*La instalación de una política de modelo eficiente del uso de la
zona costera mexicana desde una aproximación al enfoque de
competencia*



Fabiola Ramírez Vargas

Institución donde labora: Presidencia de la República
framirez@presidencia.gob.mx

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas

Asesor: Dr. Carlos Urzúa Macías

Diciembre de 2005

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCIÓN

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA COSTA

III. MARCO TEÓRICO

IV. MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE USOS DE LA ZONA COSTERA

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento describe y analiza una problemática asociada con el tema de la coordinación interinstitucional para la elaboración y ejecución de políticas públicas aplicado a una situación real y concreta que enfrentan los tres órdenes de gobierno en los litorales mexicanos.

Con más de 11 mil kilómetros de litoral, el Gobierno Federal no cuenta con los recursos económicos y organizacionales para administrar, vigilar y desarrollar la zona federal a su cuidado, sin embargo por su importancia estratégica no podría ceder la propiedad ni el control y rectoría del Estado Federal sobre la misma.

En un clima donde en la elaboración de las políticas públicas las entidades federativas y los gobiernos municipales reclaman más espacios de participación, además diversos sectores de la sociedad civil reclaman que el desarrollo de la costa tenga un enfoque integral.

Existe un monopolio en el mercado de administración de usos de la zona federal costera para el desarrollo de servicios costeros. Este monopolio está ejercido por el Gobierno Federal. A su vez las tarifas de los servicios costeros a los consumidores finales no necesariamente responden a precios establecidos con un modelo de competencia perfecta.

Con el objeto de generar un instrumento eficiente y participativo que facilite el desarrollo integral costero, la propuesta de este documento es regular ambos mercados en dos etapas: la primera consiste en el establecimiento de sociedades mercantiles de propiedad municipal y estatal que reciban en concesión los derechos para administrar, aprovechar y vigilar la zona costera que pertenece al Gobierno Federal. La segunda etapa consiste en el establecimiento de tarifas competitivas que minimicen la pérdida social en el caso de mercados con estructuras monopólicas y que correspondan a los costos marginales de producción en el caso de mercados de servicios costeros con estructuras competitivas.

I. INTRODUCCIÓN

México cuenta con una superficie de casi dos millones de kilómetros cuadrados rodeados por 3,507 kilómetros en las fronteras terrestres¹ y por casi 11,122 kilómetros de zonas costeras en el océano Pacífico, el Golfo de México, el Mar de Cortés y el mar Caribe (sin contar con la longitud del perímetro del territorio insular).

Sin embargo, es evidente que históricamente las actividades económicas y el desarrollo urbano se han concentrado en el centro del país. En las zonas costeras vive sólo el 16 por ciento de la población total, lo que no es sorprendente si según datos del INEGI en los mismos estados federales con costas, menos de la mitad de la población habita en municipios costeros (47%). Sorprende saber, por ejemplo que en el Estado de Veracruz, el 29% de la población habita en municipios costeros. Si consideramos que el 60% de la población total del país se encuentra en la edad productiva (entre 15 y 64 años), se puede concluir que en los 161 municipios costeros del país se cuenta con una fuerza de trabajo de casi 9 millones de habitantes. (Anexo 1).

No cabe duda que los litorales concentran gran parte de la riqueza de recursos naturales y recursos productivos (potencial turístico, portuario, pesquero, acuícola, minero, industrial, ecológico y de conservación) además de significar áreas estratégicas para la seguridad y economía nacional.

La zona costera también constituye en punto de encuentro y de convergencia de facultades legales para múltiples instancias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, y de puntos de interés y demanda de participación de la sociedad civil.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de contar con instrumentos que permitan el desarrollo ordenado de las localidades ubicadas en las zonas costeras, lo que implica un esfuerzo claro de promoción de parte de los gobiernos.

¹ Longitud de las fronteras terrestres de México: con Estados Unidos 2369 km., con Guatemala 962 km. y con Belice 176 km.

Cabe mencionar que la zona costera incluye vastas áreas de terreno y de aguas que son consideradas del dominio público y al cuidado del Gobierno Federal a través de dos dependencias: la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

La Ley General de Bienes Nacionales establece que son bienes de uso común entre otros: las playas marítimas²; la zona federal marítimo terrestre; los puertos, bahías, radas y ensenadas; las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. Asimismo, dicha ley establece que todos los habitantes de la República pueden usar de los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos; en particular especifique que para aprovechamientos especiales, se requiere concesión o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes³.

El trabajo de administración y vigilancia de los bienes de uso común, sin embargo, deberían verse reflejado en obtención de recursos económicos aplicables al beneficio de ellos mismos y en la preservación y buena conservación de los recursos productivos y/naturales ubicados en estos sitios.

El presente documento presenta un esquema formulado por el Gobierno Federal para mejorar la administración del territorio en la zona costera a su cuidado y formula con base en la teoría macroeconómica una propuesta para abordar el tema de la tarificación del uso de la zona para los prestadores de servicios realizados en la costa.

De esta forma, el objetivo general de este documento consiste en presentar una propuesta de modelo de análisis de acuerdo al enfoque de competencia para el mercado de los usos de

² entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales.

³ Ver Artículos 2, 29, 30 y 31.

la zona costera, consistente en el otorgamiento por el Gobierno Federal en concesión y/o destino de áreas poligonales de tierra y agua a sociedades mercantiles de propiedad estatal y municipal para su administración, vigilancia y cuidado.

A partir de lo anterior, en este trabajo se ha propuesto alcanzar los siguientes objetivos específicos:

1. Caracterización de la política de administración de las costas aplicada actualmente en México a partir de su descripción y comparación con modelos de administración de la costa aplicados en diversos países.
2. Descripción de la política de administración impulsada por el Gobierno Federal.
3. Análisis del mercado de usos de zona costera desde el enfoque de competencia económica.
4. Propuesta para la tarificación de los usos en la zona costera (incluye la Zona Federal Marítimo Terrestre) aplicable a prestadores de servicios costeros.
5. Aproximación al proceso de ejecución de la política.
6. Aproximación a los efectos de la política: económicos, políticos, sociales, regulatorios y fiscales.

La propuesta principal consiste en, a partir del entendimiento de las particularidades en la administración de la costa en México, aplicar un enfoque de política de competencia para aproximarse a los efectos de la regulación en el mismo, lo que incluye de manera particular la propuesta de tarificación para el uso de los recursos costeros.

De manera más superficial, la propuesta también incluye algunos temas para aproximarse al problema de la implementación de la política pública de regular a través de la delegación de la administración y particularmente de la aplicación de tarifas diferenciadas.

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA COSTA

La zona costera

Más allá de la evidencia del rezago en desarrollo y de la multiplicidad de actividades que se desarrollan en los litorales, conviene aclarar que hasta el momento, legalmente en México no se cuenta con concepto común y generalmente aceptado del término “costa”.

Actualmente ninguna ley en México define lo que legalmente se entiende por “costa”, pero sí es clara en el otorgamiento a las autoridades federales, estatales y municipales de facultades específicas en las zonas aledañas al mar, lo que reclama en la práctica de gran coordinación.

El Capítulo 17 de la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo se refiere a la zona costera como la franja terrestre de 60 kilómetros de ancho. En México, por lo pronto, la Zona Federal Marítimo Terrestre está definida en la Ley General de Bienes Nacionales como sigue:

“Cuando la costa presente playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre estará constituida por la faja de 20 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 estos en el mar, hasta 100 metros río arriba”(Art. 49).

“Cuando por causas naturales o artificiales, se ganen terrenos al mar, los límites de la Zona Federal Marítimo Terrestre se establecerán de acuerdo con la nueva configuración física del terreno, de tal manera que se entenderá ganada al mar, la superficie de tierra que quede entre el límite de la nueva Zona Federal Marítimo Terrestre y el límite de la Zona Federal Marítimo Terrestre original” (Art. 54).

De la misma forma, el área contigua a los depósitos de agua y ríos son terrenos federales al cuidado de la Comisión Nacional del Agua, según se indica en la Ley de Aguas Nacionales que define el término “ribera o zona federal” como sigue:

“fajas de diez metros de anchura contigua al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional, medida horizontalmente a partir del nivel de aguas máxicmas ordinarias. La amplitud de la ribera o zona federal será de cinco metros en los cauces con una anchura no mayor de cinco metros. El nivel de aguas máxicmas ordinarias se calculará a partir de la creciente máxica ordinaria que será determinada por la Comisión Nacional del Agua...En los ríos, estas fajas se delimitarán a partir de cien metros río arriba, contados desde la desembocadura de éstos en el mar.”

Por su parte, la Ley de Puertos en su Artículo 2, define los Puertos y Recintos Portuarios como sigue:

“Puerto: El lugar de la costa o ribera habilitado como tal por el Ejecutivo Federal para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario y, en su caso, por la zona de desarrollo, así como por accesos y áreas de uso común para la navegación interna y afectas a su funcionamiento; con servicios, terminales e instalaciones, públicos y particulares, para la transferencia de bienes y transbordo de personas entre los modos de transporte que enlaza.

Recinto portuario: La zona federal delimitada y determinada por la SCT y por la SEMARNAT en los puertos, terminales y marinas, que comprende las áreas de agua y terrenos de dominio público destinados al establecimiento de instalaciones y a la prestación de servicios portuarios.⁴”

La ley también regula las vías generales de comunicación por agua o vías navegables, entendiéndose por esto el mar territorial, ríos, corrientes, vasos, lagos, lagunas, esteros, canales y superficies acuáticas de los puertos que sean navegables, de acuerdo al último párrafo del Artículo 2 de la Ley de Navegación.

⁴ En los puertos, de acuerdo al Artículo 14 de la Ley de Puertos, también tienen el carácter de bienes de dominio público de la Federación, los terrenos, aguas, obras e instalaciones adquiridas o construidas por el Gobierno Federal dentro de los recintos portuarios.

Para efectos de este trabajo, la zona costera será aquella susceptible de desarrollarse a través de las actividades realizadas dentro de la zona federal marítimo terrestres y terrenos ganados al mar, dentro de los recintos portuarios y dentro de las vías generales de comunicación marítimas, esto es, dentro de la franja conocida como zona federal marítimo terrestre y dentro del mar mexicano próximo a la costa⁵. Dicho de paso, actualmente, de acuerdo a las leyes referidas, estas áreas están bajo la rectoría del Gobierno Federal y al cuidado de la SEMARNAT (o concretamente de la Comisión Nacional del Agua) y de la SCT.

Sin embargo, existen los instrumentos jurídicos para que estas dependencias permitan el uso y aprovechamiento de las zonas federales por personas físicas y morales de acuerdo a una normatividad y a cambio de una compensación económica. Los principales instrumentos jurídicos que permiten lo anterior son las concesiones y los destinos.

Instrumentos jurídicos relevantes

Para efectos de este documento, dado que únicamente la SEMARNAT y la SCT tienen competencia administrativa directa sobre la zona costera identificada anteriormente⁶, se mencionarán únicamente dos instrumentos jurídicos que permiten al Gobierno Federal otorgar a terceros la capacidad legal de usar, aprovechar y ocupar las áreas de terreno federal a su cuidado.

El primer régimen jurídico referido es el definido en la Ley General de Bienes Nacionales como “destino”. El uso de los bienes nacionales adscritos por la Ley a la

⁵ La extensión del área marítima próxima a la costa en realidad depende de las particularidades de cada localidad. Por ejemplo para actividades turísticas como son las motocicletas acuáticas, probablemente será suficiente considerar una extensión de 2 ó 3 kilómetros mar adentro. Sin embargo, si se refiere al desarrollo de ranchos marinos, seguramente la distancia de la playa será mayor.

⁶ La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por lo que se refiere a las zonas federales terrestres las playas y los terrenos ganados al mar (Ver Artículos 32 bis, fracción XXXIX de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal y 28, fracción V y 29, fracción V Ley General de Bienes Nacionales); y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en lo que se refiere a las vías generales de comunicación por agua aledañas a las zonas terrestres (Ver Artículos 36, fracciones XIX y XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 28, fracción V Ley General de Bienes Nacionales, 3º, Ley de Vías Generales de Comunicación y 7º, fracción IV Ley de Navegación.

SEMARNAT, puede someterse al destino mediante un acuerdo administrativo de la dicha dependencia a favor de instituciones públicas, o, al de concesión, por parte de la dependencia administradora de los inmuebles. A su vez los receptores del destino o la concesión pueden derivarlo a terceros mediante contratos de arrendamiento⁷.

Por su parte, las instituciones destinatarias pueden estar autorizadas por la SEMARNAT para concesionar o arrendar a particulares el uso de espacios en los inmuebles destinados a su servicio⁸.

El otro régimen jurídico al que anteriormente se hizo referencia es el régimen de concesión, a través del cual una dependencia del gobierno federal está facultada para autorizar el arrendamiento o comodato de fracciones de los inmuebles federales concesionados siempre que se utilicen en las actividades relacionadas directamente con las que son materia de las concesiones, en cuyo caso, el arrendatario o comodatario será responsable solidario y el concesionario mantendrá todas las obligaciones derivadas de la concesión⁹.

Tarifas aplicables

De acuerdo al marco legal vigente, los receptores de áreas en destino o en concesión por la SEMARNAT y/o por la SCT están obligados a retribuir al gobierno federal económicamente de acuerdo a la Ley Federal de Derechos, a la ley de Navegación y a la Ley de Puertos.

En el caso de concesiones de vías generales de comunicación por agua y de administración portuaria otorgadas por la SCT aplica lo siguiente:

Artículo 37 de la Ley de Puertos:

“Los administradores portuarios, así como los demás concesionarios, cubrirán al gobierno federal, como única contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación de los

⁷ Artículos. 29, fracción V, 61, párrafo segundo, 62, 64, 72 y 77 fracción I Ley General de Bienes Nacionales.

⁸ Artículo 64, párrafo primero Ley General de Bienes Nacionales.

⁹ Artículo 77, fracción I Ley General de Bienes Nacionales.

bienes del dominio publico y de los servicios concesionados, un aprovechamiento cuyas bases y periodicidad de pago se determinaran en los títulos de concesión respectivos tomando en consideración el valor comercial de dichos bienes. En el caso de las administraciones portuarias integrales, se considerara también la potencialidad económica del puerto o grupo de ellos y terminales y el plazo de la concesión. Estos aprovechamientos serán fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta de la SCT.

Los permisionarios a que se refiere esta ley pagaran, como única contraprestación, la que se fije en la ley federal de derechos.”

Se toma nota hasta el momento que en el caso del uso de áreas al cuidado de la SCT, cuando ésta las concesiona a un tercero las tarifas que éste deba pagar quedan establecidas a propuesta de la SCT en base a criterios diversos entre los que se puede considerar los subrayados en el párrafo anterior.

A su vez, los receptores de un contrato de cesión parcial de derechos, están obligados a cubrir al depositario de la concesión una tarifa establecida en los contratos privados establecidos con la concesionaria.

En el caso de las áreas otorgadas en concesión o destino por la SEMARNAT, la Ley Federal de Derechos establece cuotas específicas descritas a detalle en el Anexo II. A partir de la información contenida en dicho Anexo, se puede anticipar que el mercado está completamente distorsionado económicamente, pues el establecimiento de tarifas de uso está sujeto a multiplicidad de criterios y exenciones.

Autoridad costera

En realidad en México la autoridad dentro de las zonas costeras tiene múltiples facetas. Tan solo a nivel federal, las dependencias y entidades que tienen facultades legales para realizar programas y actividades en la zona costera, además de SCT y SEMARNAT, son:

- Secretaría de Marina (SEMAR)
- Secretaría de Turismo (SECTUR)
- Fondo Nacional de Turismo (FONATUR)
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)
- Instituto Nacional de Ecología (INE)
- Secretaría de Gobernación (SEGOB)

A nivel estatal y municipal ocurre una concurrencia equivalente, lo que sólo pone a los gobiernos ante el reto de la coordinación.

Lo anterior sólo refleja la importancia de contar con una estructura que abarque de manera integral los aspectos que se requieren para una gestión adecuada de los recursos naturales y productivos de la zona costera.

En este sentido, parecería ser que la generación de esa estructura se podría dar sólo cuando las comunidades costeras decidan participar de manera más activa y sistemática en las decisiones de uso y afectación de los espacios y recursos de la zona costera y/o cuando existiera un profundo esfuerzo de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, mediante el que se interpretara al menos el consenso en el sentir, las preferencias y expectativas de las comunidades costeras (Véase Casco Montoya, 2004, “El Manejo Costero en México”, Pág. 4).

Problemática en la zona costera

Una vez descrito someramente la responsabilidad de la SEMARNAT y de la SCT en el cuidado de las zonas federales, es pertinente considerar lo siguiente:

Administrativamente el Gobierno Federal no tiene la capacidad de vigilar la zona costera federal en el país, mucho menos tiene la capacidad de verificar el buen cumplimiento de las condiciones de las concesiones y aún menos la capacidad de cobrar y recaudar los derechos correspondientes.

Por otra parte, la SCT tampoco tiene la capacidad de vigilar la totalidad de las instalaciones portuarias y concesiones de vías generales de comunicación en el mar. Con excepción de los 17 Puertos otorgados a Administraciones Portuarias Integrales (sociedades mercantiles), el resto de las instalaciones portuarias del país en teoría deberían ser supervisadas y vigiladas por el Director General de Puertos de la SCT en la ciudad de México.

La anterior limitante administrativa, aunado al incremento poblacional en las zonas costeras ha puesto de manifiesto una gran dificultad de controlar y desarrollar eficientemente los bienes nacionales a lo largo de los litorales y de las aguas interiores, lo que se ha reflejado en falta de certidumbre jurídica para los inversionistas que pretenden instalar nuevos negocios, en gran centralización (pues aún las autorizaciones de concesiones y permisos se otorgan desde la Ciudad de México), trámites complejos, recursos limitados (tanto los recursos naturales como los recursos humanos y los recursos productivos), largo tiempo de resolución de autorizaciones de uso en las zonas federales (incluso años) y por tanto un uso no sustentable (lo que se ha puesto de manifiesto de manera dramática en las playas del Caribe Mexicano tras el paso de los huracanes Stan y Wilma). Asimismo, este vacío administrativo genera la aparición de ocupaciones irregulares, traslape de predios y desarrollo de actividades sin un marco ambiental establecido en un ordenamiento.

El concepto de Gestión Integral de Zonas Costeras a nivel internacional

Cabe acotar que el presente documento se centra en el reto que tiene el Gobierno Federal de administrar y aprovechar los bienes públicos que tiene a su cuidado en la zona costera. Estrictamente tiene a su cuidado la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar, los Recintos Portuarios y las vías generales de comunicación en agua.

Sin embargo las actividades económicas en la zona costera por su naturaleza no se restringen a esas áreas, reclaman espacios que son propiedad privada o propiedad municipal o estatal. La forma de administrar estas áreas ha sido tema de discusión a nivel internacional.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su sesión 787 del 23 de julio de 1992, oficializó la “Recomendación del Consejo sobre la Gestión Integrada de Zonas Costeras”, en el cual confirma la importancia de la cooperación internacional en la elaboración de las políticas de medio ambiente y acuerda que la integración total de las políticas en materia de economía y de medio ambiente constituye una de las claves de un desarrollo duradero y que los instrumentos económicos deben utilizarse en particular conjuntamente con la reglamentación para realizar la integración de políticas.

Entre sus recomendaciones, la OCDE incluye la elaboración y puesta en práctica de una planificación estratégica y una gestión integrada de las zonas costeras. De manera particular recomienda aplicar reglamentaciones e instrumentos económicos en el marco del principio “quien contamina, paga” y tarificación de los recursos costeros a fin de reflejar los costos de su utilización y de su depauperación para la colectividad.

III. MARCO TEÓRICO

Es importante reconocer que las zonas costeras son claros ejemplos de recursos naturales y servicios ambientales catalogados como bienes públicos bajo la administración del Estado, lo que invita a la creación de un marco normativo integral (no sectorial) que se enfoque entre otras cosas en conceptos como integralidad, eficiencia, inclusión, participación de distintos órdenes de gobierno, descentralización administrativa y transparencia (Véase Quijano y Rodríguez, 2004, “El Manejo Costero en México”, Pág. 82).

El mercado de los servicios costeros

a) Los proveedores de servicios y los consumidores.

Para entender desde el punto de vista económico el mercado de los servicios costeros, es conveniente considerar que los consumidores finales de los servicios costeros pagan una tarifa y a cambio reciben un servicio turístico, minero, alimentario, portuario, etc.

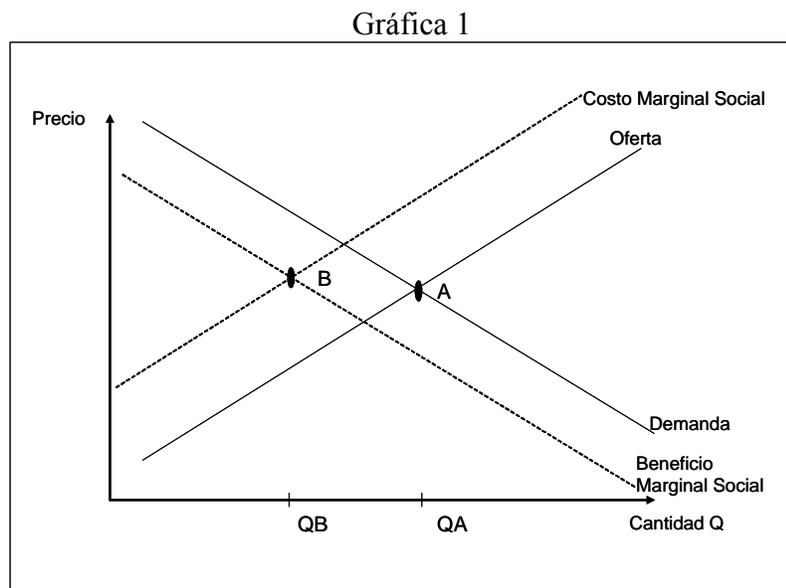
Los proveedores son los prestadores de servicios, quienes determinan las tarifas a los consumidores de acuerdo a sus costos y a las regulaciones que enfrentan.

Hasta este momento bajo la hipótesis de que cada uno de estos servicios se presta en medio de un esquema de competencia perfecta, en donde los precios a los consumidores fuesen equivalentes a su costo marginal, la elasticidad de la demanda fuese infinita, lo que implicaría que existen productos sustitutos, no existiesen barreras de entrada, hubiese perfecta información y en donde la tarifa pagada por el consumidor reflejara el bienestar marginal de consumir la unidad del bien que estuviese comprando, entonces este trabajo no tendría razón de existir.

En la realidad el mercado de los servicios no es una competencia perfecta y, en general, está afectado por externalidades negativas al consumo y por externalidades negativas a la producción.

A manera de simplificación, se puede pensar en tres típicos servicios costeros¹⁰: un prestador de servicios turísticos para instalación de cabañas para hotel; una asociación civil encargada de conservación de la tortuga marina, un restaurante y un prestador de servicios turístico de deportes acuáticos.

Ejemplo 1: un prestador de servicios turísticos para instalación de cabañas para hotel.
Gráfica 1.



En el mercado se aprecia una externalidad negativa en el consumo, pues mientras el Beneficio Marginal Privado de consumir los servicios de las cabañas están representados por la curva de demanda, para cada nivel de consumo el Beneficio Marginal Social es menor que el Privado, pues dada la situación de falta de vigilancia y atención de la zona, los consumidores tiran basura, molestan a otros consumidores e impiden el paso a la zona de playa al público en general. Por parte del prestador de servicios, enfrenta un costo de producción del servicio, pero para la sociedad el costo es mayor que el costo

¹⁰ Los ejemplos son representativos de un solicitante a SEMARNAT promedio de título de concesión para usar y aprovechar una porción de la zona federal marítimo terrestre (Ver resoluciones expedidas durante el mes de octubre del 2005 por la dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros de SEMARNAT).

privado, pues dada la falta de vigilancia y regulación, se generan niveles de contaminación de agua mayores, se deteriora la playa en el tiempo por métodos de construcción poco regulados (por ejemplo en el caso de los hoteles que construyen escolleras enfrente de sus playas, afectando el área de playa del resto del litoral), y se rompe el equilibrio ecológico de la zona.

De manera teórica solo se quiere representar que dado el nivel de poca regulación en las zonas costeras, el óptimo social de nivel de consumo debería ser menor que el actual, es decir las zonas costeras, con un marco legal como el que se tiene y una capacidad administrativa como la existente, por lo menos en algunos sitios están sobre explotadas o sobre utilizadas.

Para el caso del productor de servicios acuáticos (por ejemplo motocicletas acuáticas), ocurre algo similar. Dada la nula regulación, los proveedores de servicios de renta de motocicletas en el mar destinan un área del mar para su uso sin regulaciones de seguridad para los consumidores, ni para los terceros que puedan resultar accidentados. De alguna manera, el consumo de este tipo de servicios genera externalidades negativas en el consumo, pues el bienestar marginal de la colectividad disminuye por las unidades adicionales del servicio que se consuman en estas condiciones. Por el lado de la oferta, la generación de los servicios representa para la colectividad un costo superior que el que enfrenta la empresa proveedora de servicios, pues también se puede dar el caso de que las motocicletas acuáticas derramen combustible y contaminen el entorno; o que la corriente que provoquen altere el equilibrio que requieren algunas especies animales y vegetales marinas.

Como se ve, el mismo caso puede aplicar a una sociedad civil que solicita áreas de terreno federal para instalar un parque de conservación de tortugas o bien, un particular que preste servicios de reparación a embarcaciones. La falta de regulación, o mejor dicho, la falta de cumplimiento de la regulación, la nula vigilancia, provocan la generación de externalidades negativas que disminuyen los excedentes del consumidor.

Al margen de lo anterior, vale la pena acotar que la descripción realizada en este inciso corresponde de mejor manera a un servicio prestado dentro de un área otorgada en concesión por la SEMARNAT, en donde dentro del área concesionada, el prestador de servicios establece su propia tarifa, como es el caso de los hoteles, restaurantes, etc.

El análisis macroeconómico es difícilmente generalizable para un prestador de servicios localizado dentro de un área concesionada por la SCT, pues la tarifa al consumidor final se establece en el título de concesión de acuerdo a tarifas publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sugeridas por la SCT, lo que puede responder a una negociación con los prestadores de servicios más que a la aplicación de un modelo teórico macroeconómico.

b) Los proveedores de servicios, los consumidores finales y el proveedor de áreas de tierra y agua en la costa.

Si se analiza el caso de quienes pueden estar interesados en ocupar, aprovechar, utilizar e instalarse en una porción de tierra o utilizar una porción de agua que estén al cuidado del Gobierno Federal, entonces los procedimientos y requisitos establecidos por la legislación mexicana les remite a presentar solicitudes ante el Gobierno Federal, que si bien se pueden presentar en sus localidades, siempre se resuelven en la ciudad de México.

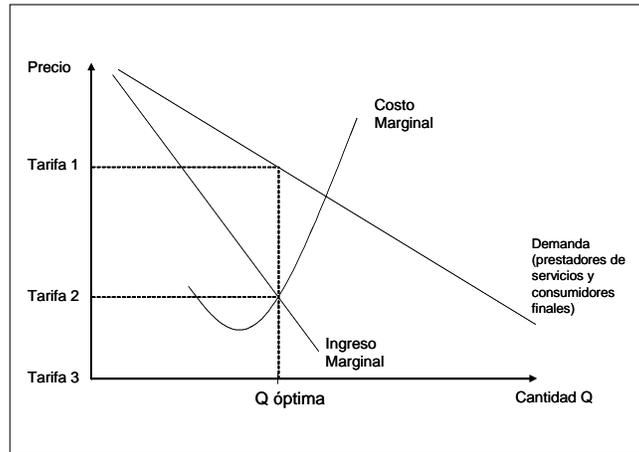
Los usuarios de las áreas federales pueden ser consumidores finales que soliciten su uso simplemente para consumo (por ejemplo construir su casa) o prestadores de servicios (a los que se hizo referencia en el inciso anterior).

Si se considera que el poseedor de la tierra y que la puede otorgar para uso es un único ente, en la práctica se puede concluir que el servicio de administración de los terrenos considerados como zonas federales en las costas es un monopolio.

Y a este punto es donde se vuelve crítico el hecho de que como se comentó con anterioridad, el ofrente de la zona federal, es el único en el mercado y el criterio de

tarificación de este monopolista no es económico, hecho que se pone de manifiesto en la gráfica 2.

Gráfica 2



De acuerdo al sistema de establecimiento de tarifas establecido en la Ley Federal de Derechos y en la Ley de Vías Generales de Comunicación, el monopolista administrador podría disponer de la cantidad de metros cuadrados para ofrecer en concesión. El límite máximo lo impone la misma restricción física de la medida de la zona federal.

El óptimo económicamente estaría representado en la cantidad Q óptima, que es cuando el ingreso marginal y el costo marginal se igualan (Véase Parkin, 1995, pag. 612). Un monopolio típico igualaría la disposición máxima a pagar del consumidor (demanda) dado el nivel Q y establecería una tarifa equivalente a Tarifa 1, que es el nivel en que el productor se puede apropiar de la totalidad del excedente del consumidor.

La mínima tarifa que aceptaría sería Tarifa 2, pues es el mínimo nivel al que podría obtener una utilidad normal. Sin embargo, si estuviera el caso de ser un demandante quien tuviera la fortuna de caer en una de las categorías exentas de pago de derechos de acuerdo a la Ley Federal de Derechos, entonces se aplicaría la Tarifa 3 equivalente a cero pesos, lo que implica total subsidio por el uso de la zona costera.

El costo marginal representa los costos asociados a la producción del servicio de administración de la zona costera. Actualmente podemos intuir que es un costo alto,

pues es generado en su mayoría desde la Ciudad de México, sin embargo la realidad es que los usuarios pueden enfrentar tarifas comprendidas entre la Tarifa 1 y la Tarifa 3 (formal o informalmente, pues existe alta tasa de evasión de pago).

En síntesis, se puede afirmar que el monopolio de la administración de la zona costera enfrenta costos significativamente altos para generar el servicio y la tarifa que enfrentan los consumidores es totalmente variable, incluso al punto de hacer al monopolista incurrir en pérdidas.

c) La tarifa de uso de la zona costera y los mercados de servicios costeros

El sistema de establecimiento de tarifas al uso de zona costera, sin duda es distorsionador de los mercados asociados. Directamente afecta el mercado de los servicios costeros, pues el costo del uso del suelo en la zona costera es un componente de la oferta de servicios desarrollados en la costa y a los cuales se ha hecho referencia.

De alguna manera la forma de establecer las tarifas de uso de zona costera, pueden ser interpretadas en sus efectos como un subsidio directo o bien un impuesto a la producción de un servicio costero.

De esta manera, no es trivial el efecto de la tarifa en el equilibrio de los mercados.

La Regulación en el mercado de los servicios costeros

a) Descripción de la industria del uso de la zona costera

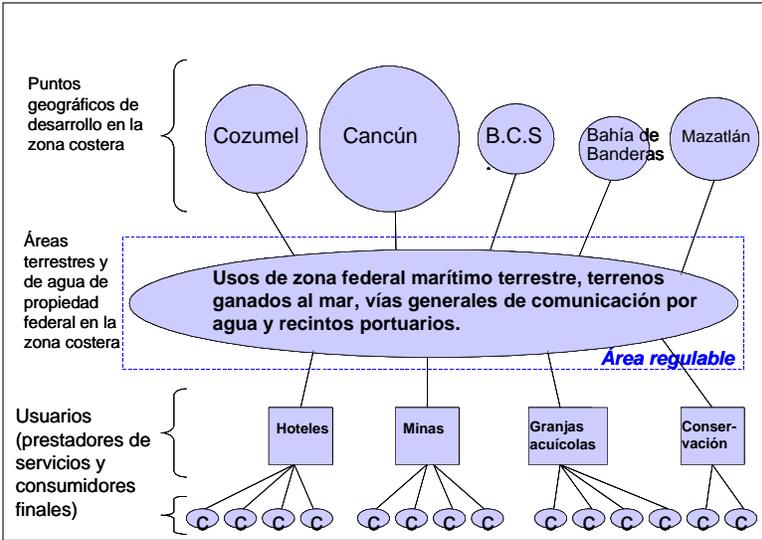
Para efectos de este trabajo se considera que la industria del uso de la zona costera, tal como en algunas otras industrias de infraestructura (electricidad, gas, telecomunicaciones, etc) se puede dividir verticalmente dependiendo de la forma como está estructurado el mercado hasta el consumidor final de un servicio en la costa.

La parte superior de la industria, como se ve en la Gráfica 3 está constituida por los centros geográficos donde se desarrollan las actividades de la zona costera. Estos centros, como un todo, ofrecen una imagen a los inversionistas y a los consumidores de

las posibilidades en cada zona. Algunos centros tienen vocación turística, o industrial o minera o pesquera, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Estas comunidades de agentes económicos en conjunto proveen la vocación de la zona costera de propiedad federal que se encuentra ubicada en la costa. En términos de estructuras de mercado, se pueden considerar múltiples oligopsonios que ofrecen áreas de desarrollo. Entre ellos compiten por atraer inversiones y por atraer consumidores. Estas comunidades están integradas por el conjunto de autoridades federales, estatales y municipales que se encuentran en cada localidad. Básicamente estas comunidades ofrecen el ambiente propicio para el desarrollo de las actividades propias de la zona costera.

Gráfica 3



La red central de la industria, está constituida por un gran monopolio que se comporta como monopolio natural. Este monopolio comprende la propiedad, administración y gestión de la zona federal en la costa. Las tarifas aplicadas actualmente a los usos de esa zona están regulados por la Ley Federal de Derechos. En la práctica, los derechos de propiedad no están del todo claros y no puede ofrecer actualmente a los usuarios de la

zona la certidumbre suficiente para el desarrollo de las actividades sin distorsiones en los mercados. En la práctica, la red central está invadida por un mercado informal de uso de la zona costera, que incluso cae en la ilegalidad.

La última parte de la industria, la parte final o la base de la misma la constituyen los prestadores de servicios a los consumidores finales. Por la falta de vigilancia, estos agentes económicos están sujetos a las leyes de un mercado informal, no contribuyen al Estado por el uso de sus terrenos, y cuando contribuyen no reciben un servicio a cambio por dichas tarifas y en los grandes centros de desarrollo se trata de oligopolios que prestan servicios a los consumidores finales, quienes enfrentan mercados totalmente distorsionados por la ausencia de certidumbre jurídica, vigilancia y la presencia de externalidades.

b) ¿por qué regular la zona costera?

Se puede entender como regulación la intervención gubernamental por medio de una política pública (norma, ley, control de precios), cuyo objetivo es, modificar la conducta de los participantes en una actividad económica específica. La aplicación de la regulación, supone el aumento del bienestar social o evitar la pérdida del mismo al corregir la falla de mercado a la cual se dirige la acción gubernamental (Véase Ramírez Hernández, 1999, pag. 5).

La regulación es necesaria cuando los mercados no son competitivos, lo que implica producir y consumir en condiciones de baja eficiencia y pérdida del bienestar social. Además, la regulación (entendida como la intervención del Estado en la modificación de las estructuras de mercado, en normas, en control de precios, propiedad pública de empresas, concesiones, licencias, permisos) conviene aplicarla cuando los beneficios sociales exceden los costos sociales.

Se requiere revisar el establecimiento de precios del monopolio administrador de la zona costera y se requiere eliminar distorsiones en la prestación de servicios costeros.

En el *upstream* se puede considerar que de manera general el mercado tiene estructuras oligopólicas; en el *network* el mercado de los usos de área costera es un monopolio (no exactamente un monopolio natural, pero se comporta como tal debido a que la legislación es un parámetro que no cambiará en el corto y mediano plazo, es decir, la propiedad y administración del suelo costero se mantendrá a cargo del Estado, a través de un solo ofrente).

El *downstream* tiene características de mercado competitivo en su mayoría, con algunas excepciones monopólicas y presenta fallas de mercado a través de externalidades que ya fueron abordadas.

Este trabajo se centra en la necesidad de regulación en el *network*, y para ello se le considerará un monopolio natural, por esa razón, que requiere regulación administrativa y tarifaria.

c) Alternativas de política para regular el monopolio.

Para corregir las imperfecciones ocasionadas por los monopolios, algunos autores brindan varias alternativas, entre las cuales por supuesto se incluye: i) hacer nada (que solamente se justificaría si el poder monopólico no es significativo, lo que no aplica para la administración de los usos de la zona costera, que es además de significativo, estratégico; ii) licitar la franquicia de operación del monopolio; iii) Regulación a través de normas y reglamentos o de empresas de propiedad gubernamental; y iv) soluciones “ideales” que consisten básicamente en métodos específicos de tarificación (Ver Viscusi, 2001, pag. 344).

En el capítulo IV se abordarán tres alternativas que son una variante de licitar la franquicia de operación de monopolio, básicamente consisten en descentralizar la operación del monopolio con algunos “candados” que por normatividad y política, impiden el traspaso total de la autoridad y propiedad, tan solo se descentralizan los beneficios económicos, las decisiones y la administración.

Regulación desde el punto de vista meramente administrativo.

Licitación de franquicias para la producción monopolística del bien o servicio. La intervención gubernamental a la que se refiere este punto consiste en tan sólo transferir la operación del monopolio a una empresa privada a través de un concurso. Lo que se esperaría es que el gobierno licitara en este caso la administración y control de la zona costera que actualmente es propiedad federal, y el ganador lo hiciera garantizando que el cobro que haría por el uso de la zona costera sería como máximo el costo medio (no podría cobrar más, pues excedería la disposición a pagar de los consumidores) y no cobraría menos, pues disminuiría sus ingresos. En el apartado de la regulación a través de tarificación se muestra gráficamente que este monto de tarifa minimizaría la pérdida social.

En la práctica el día de hoy no es concebible este esquema, pues la zona federal sobre los litorales es estratégica desde el punto de vista de seguridad, economía, ecología y político. No es viable otorgar la administración de esta zona a una empresa privada.¹¹

Una modalidad alternativa de este esquema de franquicia a una empresa privada puede ser lo que en realidad se propone en los capítulos subsecuentes. Otorgar la operación del monopolio a un monopolio local de propiedad gubernamental. Si en la actualidad existe una incapacidad física real de construir la demanda y la oferta de servicio de uso costero para cada localidad, por lo menos, acotándolo a una empresa de propiedad gubernamental a nivel local, se completaría la información para operar bajo el principio de óptimo económico. Esta forma de regulación interviene el mercado para otorgar el permiso y la capacidad de operar a nivel local la administración, control y vigilancia de la zona costera a un ente gubernamental; de manera que se conserve la rectoría y la propiedad de la zona costera por el gobierno federal por una cuestión meramente estratégica, de seguridad y política.

Ahora bien, este organismo “franquiciatario” aún tendría dos retos: el primero consiste en la capacidad real de cobrar tarifas por el uso de áreas en la zona costera, lo que implica

¹¹ Los criterios de desarrollo de estas zonas exceden el meramente económico. Una empresa privada no buscaría criterios adicionales de desarrollo. Una evidencia empírica aproximada de ello es la operación de la única Administración Portuaria Integral (API) otorgada en concesión a una empresa privada para su desarrollo portuario (es el caso de la API en Acapulco operada por la empresa TMM). La operación como es natural busca el bien privado y no el bien común.

incluso en la práctica modificaciones legales, como se abordó con anterioridad al presentar las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Derechos. El segundo reto es establecer una tarifa con criterios de eficiencia económica y no una tarifa sujeta a una negociación (como ocurre actualmente con la tarifa que pagan los administradores portuarios).

En este trabajo se presentan tres variantes de la primera etapa de esta intervención regulatoria gubernamental, pues en términos generales se otorga la franquicia de la administración y vigilancia de la zona costera a un ente gubernamental local. Independientemente de la tarificación aplicable a los usuarios, el efecto económico inmediato de esta política será la disminución de los costos de administrar la zona costera y la revaloración de la misma al tener la capacidad de mantenerla en condiciones económica y ambientalmente rentables.

Con este tipo de solución el Gobierno Federal se constituye en el ente regulador del monopolio, y al mismo tiempo estas soluciones permiten concomitantemente otro tipo de regulación: la empresa pública, pues el monopolio local es una entidad pública.

Regulación desde el punto de vista tarifario.

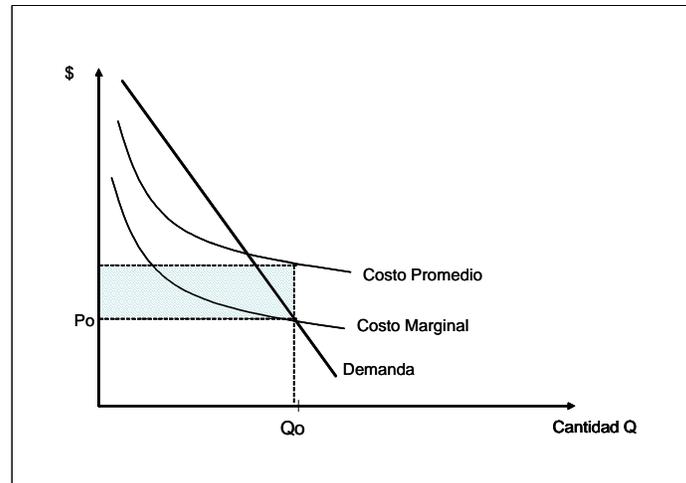
Viscusi se refiere a las soluciones “ideales” a través de la manipulación de tarifas. La connotación “ideal” tal como lo simplifica Viscusi, es el establecimiento del supuesto que la empresa administradora de los usos de la zona costera, que es una empresa pública, operará bajo los criterios de buscar el interés público.

Costo Marginal igual a la tarifa unitaria. La mejor solución sería identificar el costo marginal de un servicio y establecer ese nivel de tarifa como la aplicable por el proveedor, sería el óptimo económico, una solución eficiente.

De acuerdo a la Gráfica 4, se puede considerar a un monopolista que enfrenta costos medios decrecientes. El Precio equivalente al Costo Marginal sería P_0 para un nivel de producto (área costera) de Q_0 . A ese nivel, si se cobra una tarifa equivalente a P_0 más alguna tarifa fija establecida para la recuperación de costos fijos y reserva de inversiones

futuras, aún así, se generaría una pérdida equivalente al rectángulo sombreado, pues el costo promedio para producir el nivel Q_0 es superior al ingreso recibido.

Gráfica 4



No se podría cobrar el equivalente al costo promedio, pues excedería la disposición a pagar del consumidor para un nivel de consumo equivalente a Q_0 . Lo anterior invita a pensar en la posibilidad de aplicar un subsidio, sin embargo las interrogantes consecuentes serían la procedencia de dicho subsidio y el efecto que éste tendría en la eficiencia económica.

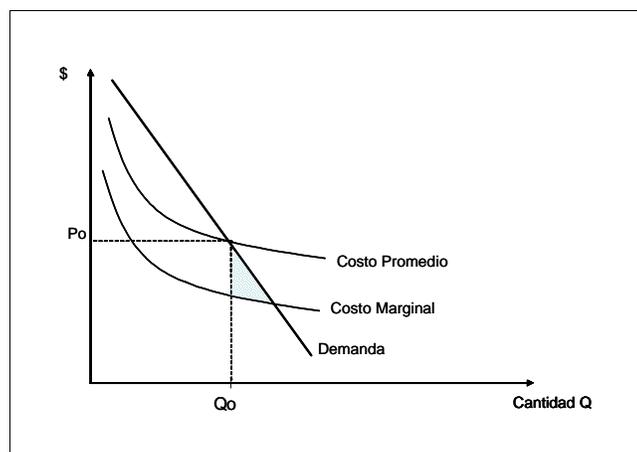
Como Viscusi afirma, la única solución es aplicar el subsidio a través de la forma un impuesto totalitario (*lump-sum tax*), lo que nos es más que establecer un impuesto que no distorsione más que este mercado.¹²

La conclusión es que bajo este esquema la tarifa con subsidio deberá ser suficiente sólo para no incurrir en pérdidas. De manera que bajo este esquema de tarificación igualando el

¹² Existen básicamente tres argumentos opositores al establecimiento del *lump-sum tax*. A) si los costos totales (el área por debajo de la curva de costos marginales) no son cubiertos por el gasto de los consumidores (el área por debajo de la demanda, es decir la curva de beneficio marginal), es posible que en realidad el bien no se produzca o de producirse, se haga incurriendo en una pérdida social; B) Como la empresa sabe que las pérdidas serán compensadas con un subsidio, los incentivos y la capacidad de control serán débiles; C) Se podría argumentar que los consumidores del bien producido por el monopolio están subsidiados con dinero público.

precio con los costos medios, la pérdida social que deberá asumir el Gobierno será equivalente al área sombreada de la Gráfica 5¹³.

Gráfica 5



Tarifificación Ramsey (*Ramsey Pricing*¹⁴). Una alternativa de enfoque que aporta elementos de complejidad al análisis del mercado de ocupaciones en el área costera sobre los litorales, es la consideración de que el producto no es homogéneo, es decir que el mismo ofrente de suelo costero brinda productos diferenciados, lo que es más realista, pues no es equivalente la utilidad que percibe un consumidor de un área sobre playa, que la utilidad que reciba por contar con un área sobre el agua para desarrollar un rancho marino o sobre una franja del litoral donde se encuentran especies vegetales en peligro de extinción que requieren especiales requisitos para su manejo.

La tarificación Ramsey es aplicable a un monopolista que produce productos diferenciados que generaría pérdidas si aplicara el método de tarificación de costos marginales lineales.

¹³ Se asume el supuesto de que la demanda de uso de suelo costero es lineal, es decir el precio unitario por metro cuadrado es el mismo para cualquier cantidad de metros cuadrados ocupados.

¹⁴ Método establecido por Frak Ramsey en 1927.

Este tipo de tarificación considera una función lineal de precios donde los costos se cubrieran en su totalidad por los ingresos y se minimizara la pérdida social aplicada a cada uno de los productos que el monopolista genera, de esta forma se suponen múltiples tarifas.

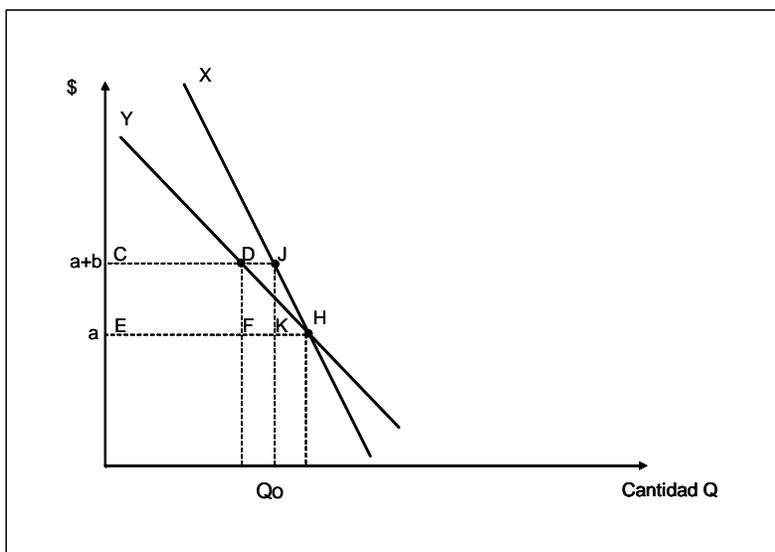
Para clarificar la aplicación de la tarificación Ramsey, se puede recurrir a la simplificación de dos productos ofrecidos por el monopolista: los productos X y Y (que pueden ser dos tipos de suelo o de área en el mar sobre la zona costera. El monopolio tendría la siguiente función simplificada de costos totales:

$$C = 100 + aX + aY$$

Donde a y b son respectivamente los costos marginales de producción de los productos X y Y; y donde el costo fijo enfrentado por el productor es 100.

Como el monopolista tendría que cubrir el total de sus costos, es claro que los precios cobrados a los usuarios de la zona debería ser superiores a los montos representados por a ; tal como se ilustra en la gráfica 6.

Gráfica 6



La gráfica muestra cómo las tarifas, para cubrir los costos totales, deben elevarse de los montos a y b hacia los montos $(a+b)$. La contribución del tipo de área Y a los costos fijos del monopolista será el área comprendida por el rectángulo $CEFD$. Esto es el precio menos el costo unitario multiplicado por la cantidad. Por su parte la aportación del tipo de área X será equivalente al área comprendida por el rectángulo $CEKJ$. La suma de ambos rectángulos deberá ser equivalente a 100, que es el costo fijo del monopolista. La pérdida social generada por este tipo de tarificación estaría representada por el triángulo DFH para el tipo de área Y , y por el triángulo JKH para el tipo de área X .

De observar la gráfica anterior, se puede intuir que sería mejor incrementar más el precio de X (variable b) que el precio de Y , pues X tiene una demanda más inelástica, lo que genera una pérdida social menor. La regla Ramsey consiste en establecer la tarifa que minimice la pérdida social, elevar el precio en proporción inversa a la elasticidad de la demanda.

De manera general, se puede concluir que de acuerdo con el marco teórico abordado, es deseable conducir una política pública que brinde eficiencia a los mercados que se desarrollan en la zona costera.

Si el monopolio de la oferta de la zona costera está establecido por la Ley bajo criterios que superan los económicos, entonces lo deseable es contar con un sistema de tarificación que le permita al monopolio operar de manera eficiente, por ejemplo disminuyendo sus costos de operación o estableciendo tarifas eficientes.

Por otro lado, es deseable procurar un sistema de competencia perfecta en el mercado de los servicios costeros, en donde el Estado no encarezca sin razón el costo de los oferentes al cobrarles de manera excesiva el uso del área federal, y en donde los derechos de propiedad estén lo suficientemente claros como para minimizar la generación de externalidades negativas.

d) Enfoque incremental del cambio

Sin duda, este documento no presenta una propuesta que se pueda implementar rápidamente. Si bien la forma de la implementación no es materia de este documento, sí es válido hacer algunas notas metodológicas a considerar en la etapa de implementación.

La intervención administrativa puede aplicarse en una primera etapa y la tarificación en una segunda. La complejidad del juego del poder en la formulación de las políticas sin duda se multiplican durante la fase de implementación. Para cualquier cambio en una materia donde la concurrencia de autoridades y sectores de la sociedad civil es tan evidente, conviene la gradualidad.

Hay que considerar en todo momento un mecanismo de retroalimentación con los decisores de la política nacional. Charles E. Lindblom afirma que “la mayoría de, y quizás todos, los actos administrativos desarrollan o cambian las políticas en el proceso de su implementación” (Ver “El proceso de elaboración de políticas públicas”, 1991).

Para la fase de implementación, es altamente recomendable tomar en consideración la dinámica del “juego político en la burocracia” al que se refiere Lindblom. Esta materia es un ejemplo contundente de interacciones mutuas de la política burocrática en las que continuamente manifiestan e intercambian opiniones cordial y no tan cordialmente legisladores, gobernadores, presidentes municipales, secretarios de estado, delegados federales, empresarios, organizaciones no gubernamentales, académicos y evidentemente, comunicadores sociales.

Lindblom señala que en el juego político de la burocracia, el funcionario opera con los métodos de control previamente diseñados: la autoridad, el intercambio, la persuasión y el análisis.

De acuerdo a la visión de Lindblom, hay que poner atención, pues las políticas en la práctica siguen más las interacciones políticas que a las conclusiones analíticas, lo que puede llevar a perder la racionalidad de la decisión.

IV. MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE USOS DE LA ZONA COSTERA

La propuesta del presente documento está basada en la política de administración costera que, en una primera etapa, actualmente está impulsando el Gobierno Federal.

A partir de la información expuesta en los capítulos anteriores, y derivado de reconocer el hecho de que la realidad social, económica, administrativa, política y geográfica es altamente compleja en la zona costera, la política pública se formula y se implementa a partir de las siguientes *premisas*:

- a) La premisa de la política es que los problemas de la zona costera se resuelven de manera mas eficiente y efectiva en la zona costera.
- b) Las soluciones de política deben incluir a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en la toma de decisiones.
- c) Las soluciones de política pública de las zonas costeras debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las condiciones particulares de cada localidad sin perder el cumplimiento de ninguna de las premisas descritas en este apartado.
- d) La política pública debe considerar un espacio para la participación y vigilancia de los grupos de la sociedad civil de las acciones realizadas con recursos públicos.
- e) La política pública de administración costera no está reñido con el principio de rectoría y control de la zona costera que por Ley se encuentra al cuidado del Gobierno Federal.
- f) El desarrollo de las costas incluye un enfoque integral que incluye la eficiencia económica, la transparencia en la administración, la rendición de cuentas, el desarrollo de actividades productivas en condiciones de sustentabilidad y el desarrollo de espacios de conservación de los recursos naturales.

- g) Los recursos económicos obtenidos de la actividad de administración de la zona costera deben gastarse en rubros que directamente favorezcan el desarrollo integral de la zona en los términos descritos en el inciso anterior.
- h) La política de administración costera debe representar para los usuarios de las áreas la posibilidad de simplificación la realización de trámites. De ser posible, deberá existir una instancia que sea la gestora (ventanilla única) ante los usuarios de la zona destinada y/o concesionada para los trámites de permiso de uso, y los permisos al comercio que se realiza en la zona costera.
- i) La política pública debe propiciar comparativamente con la situación actual un clima de certidumbre jurídica y clarificación y respeto a los derechos de propiedad de los agentes económicos que se desarrollan en la zona costera.
- j) El modelo de administración de usos de zona costera que se implemente en el país deberá tener una estructura administrativa y de operación tal, que facilite las acciones de emergencia que se deban llevar a cabo por todos los sectores de la sociedad, tales como las contingencias ambientales como los huracanes y los derrames de hidrocarburos.

A continuación se describe el modelo conceptual que el Gobierno Federal desarrolló y a partir del cual se encuentra en el proceso de su implementación y adaptación a las condiciones particulares de las localidades costeras.

Esquema general de administración

La política pública se centra en la generación de un espacio de coordinación y decisión a nivel local en la zona costera, que garantice el cumplimiento de las premisas descritas anteriormente.

Se requiere entidades que tengan la capacidad de procurar el desarrollo integral de la zona costera y que cuenten con la infraestructura organizacional que permita usar los recursos públicos de manera eficiente.

La idea es que el Gobierno Federal sin perder el control y la propiedad de las zonas estratégicas en la costa, otorgue a una entidad local la capacidad de administrar los usos de la zona costera. Los instrumentos legales idóneos de los que dispone, como ya se expuso, son el régimen de destino y el régimen de concesión.

A partir de las facultades que al gobierno federal le otorga la Ley General de Protección al Ambiente, la Ley Federal de Derechos y la Ley General de Bienes Nacionales, así como las facultades que la Constitución Política otorga a los Municipios en el Artículo 115, para celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales; formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; y participar en la formulación de planes de desarrollo regional, el Gobierno Federal está facultado para realizar el proyecto de las Administraciones Costeras Integrales Sustentables.

Las administraciones costeras integrales sustentables

El modelo consiste en la creación de sociedades mercantiles de propiedad gubernamental, donde el Gobierno Municipal y el Gobierno Estatal son los propietarios de la misma, de acuerdo a las leyes de entidades paraestatales vigentes en cada estado de la República Mexicana, procurando que al menos el 60% pertenezcan al municipio.¹⁵

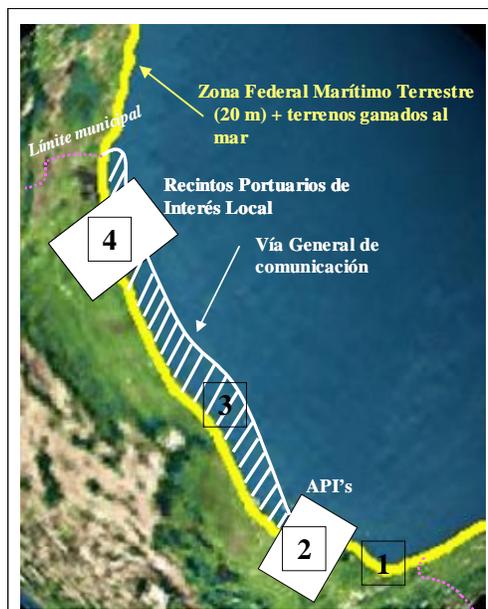
Una vez constituidas estas sociedades mercantiles (que incluso podrían estar abiertas a que los socios fuesen más de un municipio o más de una entidad federativa), tienen la libertad y posibilidad de solicitar a la federación en destino una porción de la zona federal marítimo terrestre (y/o terrenos ganados al mar) y en concesión una porción de la vía general de comunicación colindante, o bien un recinto portuario, para su

¹⁵ Cabe mencionar que esta propuesta responde a una intención de fortalecer el federalismo en esta materia, dotando a los municipios y a los estados de un instrumento de planeación y administración de la zona federal. Las propuestas contenidas en este documento dan cumplimiento también a **15 de los 38????? Acuerdos** realizados en la Convención Nacional Hacendaria concluida en el año 2004. Los Acuerdos relevantes para este tema se describen en el Anexo III de este documento.

administración, cuidado, manejo, uso y aprovechamiento en el desarrollo de “actividades costeras”¹⁶. Lo anterior implica que las administradoras costeras, es decir, estas sociedades mercantiles municipales, tengan la capacidad de establecer contratos de arrendamiento con terceros (personas físicas o morales) para la ocupación y aprovechamiento de la zona federal, o en su caso, contratos de cesión parcial de derechos por el uso de alguna porción de terreno comprendido en el polígono de agua y tierra delimitado como un Recinto Portuario.

En la gráfica 7 se aprecia el área susceptible de ser solicitada en concesión o destino por la sociedad mercantil local al Gobierno Federal.

Gráfica 7



Como se aprecia en la ilustración anterior, el área otorgada en destino por la SEMARNAT o en concesión por la SCT, de acuerdo al marco legal vigente, podrá ser

¹⁶ Se recomienda excluir de connotación de “actividades costeras” a las actividades portuarias propias típicamente de una Administración Portuaria Integral (API), pues, las API’s responden además a intereses de ámbito del Gobierno Federal e incluyen actividades relacionadas con el comercio exterior y la navegación de altura. Este proyecto deberá restringirse, de ser el caso, a otorgamiento de concesiones de Recintos Portuarios de interés meramente local.

tan extensa como los límites del territorio estatal y municipal lo permitan, y tan completa como lo permitan la disponibilidad de predios en la zona¹⁷.

El área excluida de esta propuesta es el área representada por el número 2, pues el establecimiento de administradora de puertos de altura donde se desarrollan actividades relacionadas con el comercio exterior, responde a intereses de nivel nacional y es facultad exclusiva del Gobierno Federal.

Sin embargo, en teoría una administradora costera municipal podría recibir en concesión o destino el resto del territorio costero que es propiedad del Gobierno Federal, o fracciones de estas áreas representadas por los números 1 y 3, o polígonos establecidos como recintos portuarios de interés local tan amplios como sea capaz de desarrollar.

En síntesis, dada la concurrencia de facultades legales de multiplicidad de autoridades para desarrollar actividades en la costa, se pretende Integrar con un solo enfoque de acciones y compromisos la administración y desarrollo de una zona litoral o de aguas interiores a través de una sociedad anónima de capital variable preponderantemente Municipal que ejecute el liderazgo y la operación principal en la promoción del desarrollo.

Estructura de las Entidades Paraestatales

Dado que la política de operación se generará en la misma localidad, se requiere de cualquier forma plantear un esquema tal, que permita que el Gobierno Federal no pierda el control sobre los bienes que tiene a su cuidado, y que el Municipio pueda

¹⁷ El esquema sugiere respetar íntegramente los derechos previamente adquiridos por las personas físicas o morales que con anterioridad hayan obtenido una concesión o un destino. Existe una posibilidad legal de integrar esos predios al área otorgada a la sociedad mercantil, esta posibilidad consiste en ofrecer a cada receptor de la concesión la posibilidad voluntaria de intercambiar su título de concesión por un contrato mercantil con la administradora costera (sociedad mercantil), de duración equivalente al remanente en años de la vigencia de su concesión, a cambio de obtener beneficios de la gestión costera, participación en las decisiones de política pública en la zona y de pagar como renta un monto menor a la cantidad que estaba obligado a pagar como derechos por el uso de la concesión.

administrarlos efectiva y eficientemente, además de tener una participación activa y decisoria en su desarrollo.

Atendiendo a ello se plantea que el control de las decisiones esté en manos de un consejo de administración, en donde se encuentren representados por partes iguales el Gobierno Federal y las autoridades locales, teniendo el representante de la SEMARNAT y de la SCT voto de calidad.

Las dependencias del Gobierno Federal representadas en los Consejos de Administración deberían ser en todos los casos la SCT y la SEMARNAT (que son las otorgantes de las concesiones y destinos), además de la Secretaría de Marina, cuya presencia sería un elemento clave para mantener la continuidad de los propósitos de la política y para mantener el desarrollo de las costas subordinado al papel estratégico de las mismas para el interés de la nación como conjunto. Además de estas secretarías, de acuerdo a la vocación específica de cada localidad, se requeriría la presencia del representante de la dependencia o entidad federal relacionado con cada actividad sectorial, por ejemplo, en una Administración Costera Integral Sustentable ubicada en el Municipio de Tecolutla, es conveniente, que dada la vocación turística de la zona, exista la presencia regular o extraordinaria de un representante de la Secretaría de Turismo.

En el mismo consejo participarían uno o dos representantes de la sociedad civil (tales como el sector académico o las organizaciones no gubernamentales) y del sector privado.

El instrumento administrador de los espacios de suelo costero y vigilante de las actividades desarrolladas contará con una instancia en donde la sociedad civil, sin restricciones podrá participar externando sus puntos de vista y aportando elementos que adicionen para el mejor cumplimiento de los objetivos de política de desarrollo sustentable costero desde el esquema de las administraciones costeras integrales sustentables. El Consejo Asesor estará presidido por el Gobernador del Estado y tendrá un espacio para los Gobiernos Municipales participantes en la administradora costera. El objetivo del Consejo Asesor es asimilar las opiniones de la sociedad civil, que fundamentalmente serán organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles de

profesionistas, organizaciones empresariales y académicos. El consejo asesor elegirá a uno o dos de sus miembros que formarán parte del Consejo de Administración.

Beneficios de la política de administración de la costa

a) Beneficios privados para la empresa mercantil de propiedad municipal-estatal

Los beneficios privados de la empresa provendrán fundamentalmente de los ingresos cobrados a los receptores de los contratos de arrendamiento o de cesiones parciales de derechos, que en su mayoría serán prestadores de servicios costeros que pagarán una tarifa a la Administradora Costera Integral Sustentable.

Cabe mencionar que se espera que la totalidad de los ingresos sean aplicados en acciones de desarrollo costero en la zona, pues la sociedad mercantil municipal-estatal estará exenta de pago de derechos a la federación por recibir un área en destino proveniente de la SEMARNAT¹⁸, y por lo que se refiere a las concesiones que recibiera de la SCT es posible (tal como en realidad ocurre con las Administraciones Portuarias Integrales), que la federación imponga a la administradora una contraprestación equivalente al 0% de las utilidades de operación, siempre y cuando exista el compromiso establecido en el título de concesión de invertir la totalidad de las utilidades en obras de infraestructura de beneficio para el desarrollo costero, cuyas especificaciones se podrán particularizar en las sesiones del Consejo de Administración.¹⁹ Para el otorgamiento de concesiones la SCT fijará un porcentaje de los ingresos como gasto de operación máximo entre las condiciones del título de concesión.

Los ingresos también podrán ser transferencias directas que el gobierno federal destine para su ejercicio a través de la sociedad mercantil municipal estatal.

¹⁸ Este argumento es válido interpretando el artículo tercero transitorio de la Ley General de Bienes Nacionales citado anteriormente. Fundamentalmente la interpretación equivale a considerar que una sociedad mercantil de propiedad 100% gubernamental (municipal y estatal) se incluye en la categoría de un organismo público descentralizado.

Es pertinente aclarar que el universo de las partidas en las cuales se puede aplicar el dinero disponible de la sociedad mercantil, está limitado a las acciones y obras incluidas en el Plan Maestro de Desarrollo y en el Ordenamiento Ecológico que la empresa estará obligada a seguir.²⁰ Entre los destinos de las inversiones incluidas en el Plan referido y el Ordenamiento pueden incluir la infraestructura de vigilancia privada y limpieza básica de las áreas administradas, mejoramiento de los servicios de recolección de basura en las áreas administradas, mejoramiento de los sitios de disposición final de los residuos sólidos, mejoramiento urbano de los sitios administrados, instalación de baños públicos en las playas, mejoramiento de imagen de los comercios establecidos, plantas de tratamiento, obras de dragado, protección ambiental, drenaje y alcantarillado, recuperación de áreas de conservación, incluso proyectos de investigación de la zona y proyectos educativos, ente otros²¹.

b) Beneficios económicos cuantificables y no cuantificables para la sociedad en su conjunto

- Los beneficios económicos que se generarán a partir de la operación del proyecto de las administraciones costeras integrales sustentables es fundamentalmente y de manera inmediata la disminución de costos de operación por la administración de la zona costera.
- Se reducirán los costos de transacción que los usuarios de la zona internalizan a partir de la realización de una solicitud de uso del área costera.

²⁰ La existencia de un plan maestro de desarrollo es requisito que la SCT establece como condición para otorgar las concesiones. El Ordenamiento Ecológico es un instrumento descrito en la Ley General de Protección al Ambiente y se refleja en particular con la autorización de las Manifestaciones de Impacto Ambiental de las obras a realizar en la zona. Para lograr total coherencia y coordinación con los Planes Urbanos Municipales, el proyecto del Gobierno Federal incluye la recomendación para que el Plan Maestro de Desarrollo sea aprobado por el Cabildo del Municipio participante y se revise cada cinco años. En el caso de las áreas solicitadas en concesión, el uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público deberá sustentarse técnicamente y financieramente.

²¹ Las reglas de operación de la concesión y del destino especificarán que los servicios públicos que sean subvencionados con ingresos de la administradora costera se justificarán únicamente si están directamente relacionados a favorecer la operación de los servicios costeros que se presten en las áreas concesionadas y destinadas a la administradora.

- Para los usuarios finales, existirá mejoría en la calidad y en la cantidad de los servicios costeros recibidos, lo que se verá reflejado en el incremento de los excedentes del consumidor en cada mercado.
- Se incrementará el consumo final de servicios costeros minimizando las fallas de mercado originadas por las externalidades negativas al consumo.
- También se generará el incremento del valor de los predios privados y municipales colindantes con las áreas otorgadas en concesión o destino a la administradora costera.
- Se contará con mayor seguridad para los turistas sobre las playas.
- Además, se incrementará la confianza del inversionista al identificar la clarificación de los derechos de propiedad de los predios en la zona federal.
- Se fortalecerá el espíritu federalista entre los gobiernos, al ser los gobiernos municipales y estatales los principales responsables en la conducción de la política local y la atención a los prestadores de servicios.
- Se contará con una entidad jurídica con la suficiente flexibilidad de operación para ejercer recursos y acciones en emergencias tales como la presencia de huracanes y derrames de hidrocarburos.
- Existirá una instancia legal en donde todos los actores relevantes podrán participar en la formulación de las decisiones y al mismo tiempo será un foro en donde todas las autoridades podrán supervisar las acciones de la administradora de manera que no contravengan los intereses del país resguardados, según las facultades legales que tenga cada instancia.

Limitaciones de la propuesta

Sin duda el esquema propuesto por el Gobierno Federal cubre las premisas enunciadas con anterioridad, sin embargo, es importante notar que existen puntos idóneos para el establecimiento de una administradora costera que ya cuentan con concesiones de zona federal marítimo terrestre otorgadas casi de manera exhaustiva a lo largo del litoral. En estos casos, como se mencionó anteriormente, se propondrá intercambiar la concesión vigente por un contrato de arrendamiento con la administradora municipal.

La única referencia histórica de experiencia exitosa para convencer a un destinatario de una concesión para cambiarlo por un contrato de arrendamiento ha ocurrido en las Administraciones Portuarias Integrales, en donde los particulares han accedido a cambiar sus concesiones por contratos, en donde se les ofrece pagar un monto menor, la garantía de que los recursos provenientes de sus pagos se aplicarán en rubros en la misma zona costera, en donde existe una instancia en donde pueden participar en las decisiones (el Consejo Asesor y de ser el caso la representación en el Consejo de Administración) y se les ofrece recibir servicios de administración, tales como la ventanilla única, la solución de algunos trámites, servicios públicos, vigilancia.

Cabe mencionar que si bien es posible que la sociedad mercantil solicite para la administración de servicios costeros zonas en el litoral, físicamente, en la práctica la zona federal marítimo terrestre es sólo una mínima porción del territorio para desarrollar homogéneamente una actividad (20 mts). Sin duda, lo más práctico, y si la disposición de predios lo permite y así lo confirma el interés de la autoridad local, es que la sociedad mercantil solicite la concesión de un polígono de agua y tierra más extenso que los 20 metros de zona federal, de manera que la SCT y la SEMARNAT conjuntamente puedan delimitar y deslindar un predio como Recinto Portuario (que es la figura jurídica que incluye la Ley de Puertos y que se ha aplicado para las Administraciones Portuarias Integrales (API'S).

El riesgo sin embargo es que en la Ley no está especificado que la concesión se puede limitar a servicios costeros, pues está originalmente planteada para el desarrollo ágil y

eficiente de la actividad portuaria de altura (como en la realidad ha ocurrido).²² Existe el riesgo de que en un periodo de tiempo determinado, se soliciten concesiones de recintos portuarios y se desarrollen planes de servicios portuarios que no sean congruente con la política portuaria nacional.

Estratégicamente la política portuaria la debe dictar, dirigir y controlar el Gobierno Federal, por lo que se percibe un riesgo en que una sociedad mercantil municipal pueda tener un Recinto Portuario aunque en el título de concesión se limiten sus alcances. Esto es, con el tiempo, para tener la certeza de que se preservan los intereses de la federación en la ley, debería haber una figura jurídica por ley exactamente concebida para el otorgamiento de concesiones para la administración de zonas federales propicias para el desarrollo de servicios costeros (no portuarios en los términos de la Ley de Puertos²³).

Una limitación adicional de la propuesta es que no existe jurídicamente la obligación de establecer candados y mecanismos que garanticen la transparencia en el uso de los recursos. En la práctica, las condiciones se incluirán en los títulos de concesión y acuerdos de destino, sin embargo, para garantizar un control y rendición de cuentas total, también los cambios en la ley deberían garantizar las auditorías ciudadanas en el manejo de los recursos. Lo anterior con el fin de preservar a la sociedad mercantil lejos de ser sujeto de financiamiento de acciones de interés local que no fomenten el desarrollo costero y que puedan entenderse como de promoción electoral.

Evidentemente una limitante adicional a la propuesta, y de acuerdo al marco teórico que se presenta en el capítulo II, es el esquema tarifario aplicable en el proyecto de las administraciones costeras integrales sustentables.

²² Se recuerda que en la Ley de Puertos se establece que a los concesionarios corresponde entre otras actividades la prestación de servicios portuarios y conexos por sí, o a través de terceros mediante el contrato respectivo (Artículo 40 fracción V). Sin embargo no se define el tipo de servicios incluidos en el término “conexos”.

²³ Sería conveniente incluir actividad portuaria menor, es decir, aquella que por su naturaleza y por su estructura de costos deba y pueda ser controlada, regulada y administrada a nivel local. En la práctica se le puede referir como actividad portuaria menor de interés meramente local.

Efectivamente las tarifas a aplicar a la sociedad mercantil por el uso de la zona costera son una forma práctica de regulación del monopolio local que se formará. Los criterios para el establecimiento de esa tarifa deberían ser económicos en primera instancia y a partir de ello definir si conviene exentar o no a la sociedad mercantil de esos pagos.

Por otra parte, la forma en que se establecen las tarifas directas a los prestadores de servicios y consumidores finales en estas áreas federales son totalmente variables y responden a multiplicidad de criterios. Para evitar distorsiones en los mercados, habría que instalar un sistema tarifario competitivo en los mercados que así lo permitan y un sistema de tarificación Ramsey en los que mantengan su característica de estructura monopólica.

En síntesis, la limitante de la propuesta es que sólo abarca una primera etapa de la regulación que se podría calificar como meramente administrativa, queda pendiente una segunda etapa de corrección de fallas de mercado vía tarificación.

Alternativas de la propuesta. Variantes.

a) Alternativa privatización total

Una alternativa al esquema es el establecimiento de la posibilidad de que el sector privado participe en la posesión de acciones de la empresa mercantil.

La debilidad de esta propuesta radica en una posición política, pues grupos de la sociedad pueden utilizar el argumento de la privatización de las costas. En la práctica la propiedad federal no se cede, aunque de facto se ejercerá en muchas ocasiones, pues lo ideal es que la federación llegue a ser solo vigilante y garante del buen uso de la zona costera. Esta transmisión de decisión es una demanda política de las entidades y gobiernos locales, sin embargo, que el sector privado

también sea dueño de la empresa administradora puede ser el inicio de un mecanismo de cooptación del sector privado a la autoridad.²⁴.

- b) Alternativa otorgamiento de concesiones a sociedades 100% de propiedad y/o de control del Gobierno Estatal.

Sin duda, es natural que exista gran presión en la elaboración de la política pública para permitir que la administración de la zona costera fuese descentralizada a una entidad del gobierno del estado.

Un argumento que refuerza esta demanda es que existen municipios sin la capacidad de gestión suficiente para desarrollar una administradora costera.

Sin embargo, se considera conveniente que la participación mayoritaria la tengan el o los municipios participantes en la recepción de concesiones²⁵, pues se pretende impulsar un federalismo auténtico y subsidiario, no un federalismo intermedio en donde se fortalezca la centralización de las decisiones en la entidad federativa que en algunas ocasiones, significa que los tomadores de decisiones continúan estando a kilómetros de distancia de las zonas costeras a desarrollar.

²⁴ Un argumento que refuerza la no conveniencia de facilitar el otorgamiento de concesiones para administrar servicios costeros a un privado es la experiencia que se tiene de haber otorgado una concesión de administración de servicios portuarios a una empresa privada en Acapulco. El ejemplo se mencionó anteriormente y refuerza el hecho normal de que una empresa privada no cuenta por su naturaleza con los incentivos para promover el bien común y el interés público.

²⁵ En el momento que tengan la capacidad de cumplir los requisitos para integrar su administradora costera integral sustentable. Mientras los municipios y los estados conjuntamente generan esa capacidad, el gobierno federal deberá continuar atendiendo su obligación de administrar los usos de zona costera en esas localidades.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sin duda, en los últimos años, la preocupación por el medio ambiente y por el manejo de riesgo en las empresas ha revalorizado las teorías de la intervención gubernamental en las “reglas del juego” en diversos mercados.

El mercado de los usos del suelo en la zona costera en México no es la excepción. Y en México, hay preocupación desde el punto de vista ambiental, económico y además, jurídico para mejorar la regulación del mismo.

La intuición nos hace pensar que los costos (cuantificables y no cuantificables) asociados a la regulación en este mercado, pueden ser menores a los beneficios (cuantificables y no cuantificables) asociados a “poner orden” desde el punto de vista ambiental, económico, jurídico e incluso desde el punto de vista político.

A partir de lo presentado en los capítulos anteriores, se obtienen las siguientes conclusiones:

- El gobierno federal no tiene la capacidad física para administrar eficientemente y eficazmente el uso del suelo federal en las costas.
- Existe una demanda por abrir espacios para la participación en las decisiones de política que se ejecutan en la zona costera a grupos de autoridad local y sociedad civil local.
- La regulación es una materia de política pública que tiene que ver con la vida de los ciudadanos más de lo que la mayoría imagina. Sin embargo, la regulación es una intervención gubernamental que sin duda, puede distorsionar la actividad económica más de lo que las ineficiencias del mercado lo hacían originalmente. Por lo pronto, la regulación administrativa y en una segunda etapa, la regulación tarifaria son pertinentes en la administración de los usos de la zona costera.

- Se requiere aplicar una política de administración de la costa que garantice transparencia en el uso de los recursos, federalismo en las decisiones, subsidiariedad del centro hacia las localidades y certeza jurídica para los dueños de las inversiones necesarias para impulsar el desarrollo integral sustentable en estas áreas.
- Las administraciones costeras integrales sustentables es una propuesta flexible, que garantiza el incremento en la eficiencia para el uso de la zona costera sin perder el control estratégico de la misma. Además es un esquema que garantiza la obtención de recursos económicos que pueden aplicarse en beneficio de las mismas zonas costeras.
- La instalación de la propuesta de las administraciones costeras integrales sustentables requiere ser asumido en un proceso de aproximaciones sucesivas en las cuales se permitan ajustes y se permita avanzar hacia el efecto esperado de manera cautelosa y pausada, es decir se debe ir poco a poco generando los cambios para lograr un sistema total de competencia y eficiencia.
- Para comprender la urgencia de instalar un esquema regulatorio transparente, eficaz y eficiente de manera paulatina y gradual conviene considerar lo que afirma Viscusi: “para entender el porque el marco regulatorio luce tal como lo hace, el individuo está obligado a entender las motivaciones de los consumidores, de las empresas, de los sindicatos, legisladores, autoridades reguladoras y funcionarios gubernamentales.”²⁶

A partir de lo anterior, se presentan las siguientes recomendaciones:

1. Acelerar la implementación de una primera etapa de regulación a través de la instalación de Administraciones costeras integrales sustentables en localidades que acepten realizar pruebas piloto.

²⁶ Viscusi, Vernon. Economics of Regulation and antitrust. 3th edition. MIT Press 2000. pp 324.

2. Establecer un mecanismo de retroalimentación claro y abierto, que permita asimilar los comentarios, sugerencias y observaciones en la práctica de los funcionarios que se desempeñan físicamente en la zona costera. Se recomienda recordar que siempre que los decisores de políticas especifiquen, como deben hacer frecuentemente, los diversos criterios conflictivos con que desean dirigir la aplicación de una política, el desarrollo de la misma queda en manos de los funcionarios.
3. Se recomienda, en paralelo impulsar un cambio legal que incremente la certidumbre de los inversionistas y de las mismas autoridades que instalen una sociedad mercantil tipo administración costera integral sustentable. Se recomienda estudiar la forma legal de incluir entre las atribuciones de la SEMARNAT el establecimiento de Recintos Costeros en la Ley General de Bienes Nacionales, como una modalidad de administración y control de bienes públicos al cuidado del Gobierno Federal. Es importante no minimizar la experiencia que se ha ganado a través de la inclusión de los Recintos Portuarios en la Ley de Puertos, con toda la regulación asociada que se ha visto reflejada en transparencia de uso de recursos y eficiencia económica.
4. Se recomienda establecer en los títulos de concesión y acuerdos de destino (y posteriormente en la ley relevante), la obligación de contar con un comisario en cada administración costera o bien, la obligación de contar periódicamente con auditorías externas (realizadas por el colegio de contadores de la entidad federativa) cuyo resultado, proceso y dictamen sea público.
5. En una segunda etapa de la regulación, se recomienda aplicar un modelo tarifario Ramsey en el mercado de administración de áreas costeras y en los mercados de servicios costeros que tengan estructura monopólica. Es importante notar que el modelo tarifario deberá aplicarse de acuerdo a las características de cada localidad.

6. En la práctica se puede aplicar municipio por municipio, una vez que las sociedades administradoras estén funcionando en un esquema transparente. La recomendación sería identificar el monto de la tarifa que se debería cobrar para hacer eficiente la administración de la zona costera y en la medida que las administradoras avancen en la operación y soliciten la administración de áreas adicionales hacerlas verdaderamente autosustentables bajo este criterio de tarificación. Si la Federación o el Gobierno Estatal o Municipal decidieran subsidiar ese monto por argumentos distintos a los criterios económicos es válido siempre y cuando se pueda conocer el monto del costo de cada decisión.
7. Dado que en el corto y mediano plazo la propuesta de administración y desarrollo de las costas a través de sociedades mercantiles municipales no es exhaustivo, se recomienda dotar a la SEMARNAT de recursos adicionales para que a su vez, pueda descentralizar las actividades de autorizaciones y evaluación de solicitudes de uso de zona costera.

ANEXOS

ANEXO 1: MUNICIPIOS COSTEROS DE MÉXICO

Municipios Costeros	Población Total	Población del Estado en Municipios Costeros	Porcentaje de la Población Estatal que vive en Municipios Costeros
total estatal Baja California:	2,487,367		97%
1. Ensenada	370,730	2,409,572	
2. Mexicali	764,602		
3. Tijuana	1,210,820		
4. Playas de Rosarito	63,420		
total estatal Baja California Sur:	424,041		100%
5. Comondu	63,864	424,041	
6. Mulege	45,989		
7. La Paz	196,907		
8. Los Cabos	105,469		
9. Loreto	11,812		
total estatal Campeche:	690,689		78%
10. Calkini	46,899	539,715	
11. Hecelchakán	24,889		
12. Tenabo	8,400		
13. Campeche	216,897		
14. Champotón	70,554		
15. Carmen	172,076		
total estatal Chiapas:	3,920,892		15%
16. Arriaga	37,989	580,295	
17. Tonalá	78,438		
18. Pijijiapan	46,949		
19. Mapastepec	39,055		
20. Acapetahua	25,154		
21. Villacomaltitlán	26,706		
22. Mazatan	24,079		
23. Tapachula	271,674		
24. Suchiate	30,251		
total estatal Colima:	542,627		47%
25. Manzanillo	125,143	253,006	
26. Armería	28,574		
27. Tecomán	99,289		
total estatal Guerrero:	3,079,649		38%

Municipios Costeros	Población Total	Población del Estado en Municipios Costeros	Porcentaje de la Población Estatal que vive en Municipios Costeros
28. La Unión de Isidoro Montes de Oca	27,619	1,175,758	
29. José Azueta	95,548		
30. Petatlán	46,328		
31. Quechán de Galeana	60,313		
32. Benito Juárez	15,448		
33. Coyuca de Benitez	69,059		
34. Acapulco de Juárez	722,499		
35. San Marcos	48,782		
36. Florencio Villareal	19,061		
37. Copala	13,060		
38. Azoyu	32,400		
39. Cuajinicuilapa	25,641		
total estatal Jalisco:	6,322,002		4%
40. Cihuatlán	32,019	283,036	
41. La Huerta	22,827		
42. Tomatlán	34,329		
43. Puerto Vallarta	184,728		
44. Cabo Corrientes	9,133		
total estatal Michoacán:	3,985,667		5%
45. Coahuayana	13,974	207,226	
46. Aquila	22,152		
47. Lázaro Cárdenas	171,100		
total estatal Nayarit:	920,185		44%
48. Acaponeta	36,512	408,126	
49. Tecuala	42,237		
50. Rosamorada	34,683		
51. Tuxpan	31,202		
52. Santiago Ixcuintla	94,979		
53. San Blas	42,762		
54. Compostela	65,943		
55. Bahía de Banderas	59,808		
total estatal Oaxaca:	3,438,765		16%
56. Santiago Tapextla	3,234	550,624	
57. Santo Domingo Armenta	3,347		
58. Santiago Pinotepa Nal.	44,193		
59. Snta. Ma. Huazolotitlán	10,118		
60. Santiago Jamiltepec	17,922		

Municipios Costeros	Población Total	Población del Estado en Municipios Costeros	Porcentaje de la Población Estatal que vive en Municipios Costeros
61. Sn. Pedro Tututepec	42,645		
62. Santos Reyes Nopala	14,058		
63. Sn. Pedro Mixtepec	32,471		
64. Snta. Ma. Colotepec	18,120		
65. Snta. Ma. Tonameca	20,228		
66. Sn. Pedro Pochutla	36,982		
67. Snta. Ma. Huatulco	28,327		
68. San Miguel del Puerto	8,584		
69. Sn. Pedro Huamelula	9,862		
70. Santiago Astata	2,577		
71. Snto. Domingo Tehuantepec	53,229		
72. Salina Cruz	76,452		
73. Sn. Mateo del Mar	10,657		
74. Juchitán de Zaragoza	78,512		
75. Sn Dionisio del Mar	4,931		
76. Snta. Ma. Xadani	5,698		
77. Sn. Fco. Del Mar	5,782		
78. Sn. Fco. Ixhuatán	9,318		
79. Sn. Pedro Tepanatepec	13,377		
total estatal Quintana Roo:	874,963		96%
80. Cozumel	60,091	843,911	
81. Felipe Carrillo Pto.	60,365		
82. Isla Mujeres	11,313		
83. Othón P. Blanco	208,164		
84. Benito Juárez	419,815		
85. Lázaro Cárdenas	20,411		
86. Solidaridad	63,752		
total estatal Sinaloa:	2,536,844		84%
87. Ahome	359,146	2,126,648	
88. Guasave	277,402		
89. Angostura	43,827		
90. Navolato	145,622		
91. Culiacán	745,537		
92. Elota	49,471		
93. San Ignacio	26,762		
94. Mazatlán	380,509		
95. Rosario	47,934		

Municipios Costeros	Población Total	Población del Estado en Municipios Costeros	Porcentaje de la Población Estatal que vive en Municipios Costeros
96. Escuinapa	50,438		
total estatal Sonora:	2,216,969		76%
97. Sn. Luis Rio Colorado	145,006	1,695,747	
98. Puerto Peñasco	31,157		
99. Caborca	69,516		
100. Pitiquito	9,236		
101. Hermosillo	609,829		
102. Empalme	49,987		
103. Guaymas	130,329		
104. Bacum	21,322		
105. Cajeme	356,290		
106. Etchojoa	56,129		
107. Huatabampo	76,296		
108. Navojoa	140,650		
total estatal Tabasco:	1,891,829		28%
109. Huimanguillo	158,573	534,816	
110. Cárdenas	217,261		
111. Paraíso	70,764		
112. Centla	88,218		
total estatal Tamaulipas:	2,753,222		30%
113. Matamoros	418,141	837,770	
114. San Fernando	57,412		
115. Soto la Marina	24,231		
116. Aldama	27,997		
117. Altamira	127,664		
118. Ciudad Madero	182,325		
total estatal Veracruz:	6,908,975		29%
119. Pueblo Viejo	50,329	1,987,816	
120. Tampico Alto	12,643		
121. Ozuluama de Mascareyas	24,394		
122. Tamalín	11,589		
123. Tamiahua	26,306		
124. Tuxpan de Rodriguez Cano	126,616		
125. Cazones de Herrera	23,839		
126. Papantla de Olarte	170,304		
127. Tecolutla	25,681		
128. Mtz. De la Torre	119,166		

Municipios Costeros		Población Total	Población del Estado en Municipios Costeros	Porcentaje de la Población Estatal que vive en Municipios Costeros
129.	Nautla	9,798		
130.	Vega de Alatorre	18,771		
131.	Alto Lucero de Gtz. Barrios	27,188		
132.	Actopan	39,354		
133.	Ursulo Galván	27,684		
134.	La Antigua	23,389		
135.	Veracruz	457,377		
136.	Boca del Rio	135,804		
137.	Alvarado	49,499		
138.	Lerdo de Tejada	20,161		
139.	Angel R. Cabada	32,119		
140.	Sn. Andrés Tuxtla	142,343		
141.	Catemaco	45,383		
142.	Soteapan	27,486		
143.	Mecayapan	15,210		
144.	Pajapan	14,071		
145.	Coatzacoalcos	267,212		
146.	Agua Dulce	44,100		
total estatal Yucatán:		1,658,210		13%
147.	Halacho	16,864	209,232	
148.	Maxcanu	18,804		
149.	Celestun	6,065		
150.	Hunucma	25,979		
151.	Progreso	48,797		
152.	Chicxulub Pueblo	3,503		
153.	Ixil	3,226		
154.	Telchac Puerto	1,594		
155.	Sinanche	3,039		
156.	Yobain	2,067		
157.	Dzidzantun	7,877		
158.	Dzilam de Bravo	2,414		
159.	San Felipe	1,838		
160.	Rio Lagartos	3,061		
161.	Tizimin	64,104		
Total todo México		93,562,520	15,067,339	

Fuentes:

Mapas de Complemento Municipal; División Distrital 1996; IFE

INEGI. Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

**ANEXO II: DERECHOS A PAGAR POR EL USO, GOCE O
APROVECHAMIENTO DE INMUEBLES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA
FEDERACIÓN SEGÚN LA LEY.**

**LEY FEDERAL DE DERECHOS
ARTICULO 167**

POR EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES, PERMISOS Y AUTORIZACIONES PARA LA CONSTRUCCION Y OPERACION DE OBRAS MARITIMO PORTUARIAS; ASI COMO PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MARITIMOS O PORTUARIOS EN LAS VIAS GENERALES DE COMUNICACION POR AGUA, SE PAGARA ANUALMENTE EL DERECHO DE CONCESION, PERMISO O AUTORIZACION, CONFORME A LA CUOTA DE \$853.2400.

ARTICULO 168

NO PAGARAN LOS DERECHOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO ANTERIOR:

- I.-LAS INSTITUCIONES QUE SE DEDIQUEN A LA INVESTIGACION OCEANOGRAFICA.
- II.-LAS ESCUELAS DE PREPARACION Y CAPACITACION DE PERSONAL TECNICO PARA LA EXPLOTACION DEL MAR.
- III.-LOS HOSPITALES DE BENEFICENCIA PUBLICA.
- IV.-LAS INSTALACIONES DE SEÑALES MARITIMAS Y MANIOBRAS DE RESCATE.

ARTICULO 194-C

POR EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS O CONCESIONES PARA EL USO O APROVECHAMIENTO DE ELEMENTOS Y RECURSOS NATURALES DENTRO DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS, SE PAGARAN DERECHOS CONFORME A LAS SIGUIENTES CUOTAS:

- I. POR EL OTORGAMIENTO DE LA CONCESION, ANUALMENTE \$800.00
- II. POR EL OTORGAMIENTO DE PERMISO, POR CADA UNO \$78.00

ARTICULO 232

ESTAN OBLIGADAS A PAGAR EL DERECHO POR EL USO, GOCE O APROVECHAMIENTO DE INMUEBLES, LAS PERSONAS FISICAS Y LAS MORALES QUE USEN, GOCEN O APROVECHEN BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACION EN LOS PUERTOS, TERMINALES, E INSTALACIONES PORTUARIAS, LA ZONA FEDERAL MARITIMA, LOS DIQUES, CAUCES, VASOS, ZONAS DE CORRIENTES, DEPOSITOS DE PROPIEDAD NACIONAL Y OTROS INMUEBLES DEL DOMINIO PÚBLICO DISTINTOS DE LOS SEÑALADOS EN OTROS CAPITULOS DE ESTE TITULO, CONFORME A LO QUE A CONTINUACION SE SEÑALA:

- I.- EL 7.5% ANUAL DEL VALOR DEL INMUEBLE CONCESIONADO O PERMISIONADO INCLUYENDO TERRENO, AREAS DE AGUA OCUPADAS, OBRAS E INSTALACIONES, EN SU CASO.

CUANDO SE TRATE DE BIENES NACIONALES COMPRENDIDOS EN LOS ARTICULOS 113 Y 114 DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, DISTINTOS DE LOS SEÑALADOS EN LAS FRACCIONES IV Y V DE ESTE ARTICULO, PAGARAN ANUALMENTE POR METRO CUADRADO DE SUPERFICIE CONCESIONADA O PERMISIONADA, LA SIGUIENTE CUOTA \$1.5736

II.- EL 3.5% ANUAL DEL VALOR DEL INMUEBLE CONCESIONADO O PERMISIONADO, CUANDO SE DESTINE PARA PROTECCION Y ORNATO, NO SE REALICEN CONSTRUCCIONES Y EL CONCESIONARIO O PERMISIONARIO SEA PROPIETARIO, POSEEDOR O ARRENDATARIO DEL PREDIO COLINDANTE A ESTE.

III.- EL 2% ANUAL DEL VALOR DEL INMUEBLE CONCESIONADO O PERMISIONADO, CUANDO EN EL INMUEBLE SE REALICEN ACTIVIDADES AGROPECUARIAS.

PARA LOS EFECTOS DE LAS FRACCIONES I, II Y III QUE ANTECEDEN, EL VALOR DEL INMUEBLE SE DETERMINARA CONFORME A UN AVALUO QUE EMITA LA COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES, MISMO QUE SERA ACTUALIZADO ANUALMENTE EN TERMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 17-A DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CADA CINCO AÑOS COMO MAXIMO DEBERA REALIZARSE UN NUEVO AVALUO, SI EL TERMINO DE LA CONCESION O PERMISO EXCEDE DEL PERIODO MENCIONADO. DICHO AVALUO UNICAMENTE DEBERA CONSIDERAR EL INMUEBLE COMO ORIGINALMENTE SE CONCESIONO O PERMISIONO, SIN INCLUIR LAS MEJORAS Y ADICIONES QUE SE HUBIEREN EFECTUADO DURANTE LA CONCESION O EL PERMISO.

IV.- DE \$0.0201 ANUAL POR METRO CUADRADO, CUANDO EL USO O GOCE CONSISTA EN LA REALIZACION DE ACTIVIDADES AGRICOLAS O PECUARIAS, EN EL CASO DE LOS BIENES NACIONALES COMPRENDIDOS EN LOS ARTICULOS 113 Y 114 DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES.

V.- DE \$1.2649 ANUAL POR METRO CUADRADO, CUANDO EL USO O GOCE CONSISTA EN LA REALIZACION DE ACTIVIDADES DE PROTECCION Y ORNATO, NO SE REALICEN CONSTRUCCIONES Y EL CONCESIONARIO O PERMISIONARIO SEA PROPIETARIO, POSEEDOR O ARRENDATARIO DEL PREDIO COLINDANTE A ESTE, RESPECTO DE AQUELLOS BIENES NACIONALES COMPRENDIDOS EN LOS ARTICULOS 113 Y 114 DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES.

VI.- DE \$1.2679 ANUAL POR METRO CUADRADO CUANDO EL USO O GOCE CONSISTA EN LA REALIZACION DE ACTIVIDADES PESQUERAS.

VII.- DE \$0.0505 ANUAL POR METRO CUADRADO, CUANDO EL USO O GOCE CONSISTA EN LA REALIZACION DE ACTIVIDADES DE ACUACULTURA.

...

NÓ QUEDAN COMPRENDIDAS EN ESTE ARTICULO LAS PERSONAS FISICAS Y MORALES QUE ESTEN OBLIGADAS A PAGAR EL APROVECHAMIENTO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 37 DE LA LEY DE PUERTOS.

ARTICULO 232 -C

ESTAN OBLIGADAS A PAGAR EL DERECHO POR EL USO, GOCE O APROVECHAMIENTO DE INMUEBLES, LAS PERSONAS FISICAS Y LAS MORALES QUE USEN, GOCEN O APROVECHEN LAS PLAYAS, LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE, Y LOS TERRENOS GANADOS AL MAR O A CUALQUIER OTRO DEPOSITO DE AGUAS MARITIMAS. EL MONTO DEL DERECHO A PAGAR SE DETERMINARA CON LOS SIGUIENTES VALORES Y LAS ZONAS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 232-D DE ESTA LEY:

ZONAS	USOS		
	PROTECCIÓN U ORNATO (\$/M2)	AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA, ACUACULTURA, ASÍ COMO EXPLOTACIÓN Y EXPLORACIÓN DE SALINAS FORMADAS DIRECTAMENTE POR AGUAS MARINAS Y LA EXTRACCIÓN ARTESANAL DE PIEDA BOLA (\$/M2)	GENERAL (\$/M2)

ZONA I	.21	.084	.77
ZONA II	.50	.084	1.63
ZONA III	10.9	.084	3.34
ZONA VI	1.68	.084	5.03
ZONA V	2.26	.084	6.76
ZONA VI	3.52	.084	10.16
ZONA VII	4.69	.084	13.56
ZONA VIII	8.86	.084	25.52
ZONA IX	11.85	.084	34.05
ZONA X	23.78	.084	68.17

SE CONSIDERARA COMO USO DE PROTECCION, EL QUE SE DE A AQUELLAS SUPERFICIES OCUPADAS QUE MANTENGAN EL ESTADO NATURAL DE LA SUPERFICIE CONCESIONADA, NO REALIZANDO CONSTRUCCION ALGUNA Y DONDE NO SE REALICEN ACTIVIDADES DE LUCRO. SE EXCEPTUAN LAS OBRAS DE PROTECCION CONTRA FENOMENOS NATURALES.

SE CONSIDERARA COMO USO DE ORNATO, EL QUE SE DE A AQUELLAS SUPERFICIES OCUPADAS EN LAS CUALES SE HAYAN REALIZADO OBRAS DE INGENIERIA CIVIL, CUYA CONSTRUCCION NO REQUIERA DE TRABAJOS DE CIMENTACION, Y QUE ESTEN DESTINADAS EXCLUSIVAMENTE PARA EL EMBELLECIMIENTO DEL LUGAR O PARA EL ESPARCIMIENTO DEL SOLICITANTE, SIEMPRE Y CUANDO DICHAS AREAS NO ESTEN VINCULADAS CON ACTIVIDADES LUCRATIVAS.

SE CONSIDERARA COMO USO GENERAL EL QUE SE DE A AQUELLAS SUPERFICIES OCUPADAS EN LAS CUALES SE HAYAN REALIZADO CONSTRUCCIONES CON CIMENTACION O SE LLEVEN A CABO ACTIVIDADES CON FINES DE LUCRO. SE EXCEPTUAN LAS OBRAS DE PROTECCION O DEFENSA CONTRA FENOMENOS NATURALES.

EN AQUELLOS CASOS EN QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS HAYAN CELEBRADO CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL CON LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, LOS INGRESOS QUE SE OBTENGAN POR EL COBRO DE LOS DERECHOS POR EL USO, GOCE O APROVECHAMIENTO DE LOS INMUEBLES UBICADOS EN LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE, Y LOS TERRENOS GANADOS AL MAR PODRAN DESTINARLOS CUANDO ASI LO CONVENGAN EXPRESAMENTE CON ESTA, A LA VIGILANCIA, ADMINISTRACION, MANTENIMIENTO, PRESERVACION Y LIMPIEZA DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE, ASI COMO A LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS QUE REQUIERA LA MISMA.

ARTICULO 232-E

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE ESTEN ADHERIDAS AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL, PODRAN CELEBRAR CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL CON LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, PARA QUE, POR CONDUCTO DE SUS MUNICIPIOS, EJERZAN FUNCIONES OPERATIVAS DE ADMINISTRACION, SOBRE LOS INGRESOS QUE SE OBTENGAN POR EL COBRO DE DERECHOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 232, FRACCION I, SEGUNDO PARRAFO DE ESTA LEY, ASI COMO LAS FRACCIONES IV Y V DEL MISMO ARTICULO, POR EL USO, GOCE O APROVECHAMIENTO DE INMUEBLES UBICADOS EN LAS RIBERAS O ZONAS FEDERALES CONTIGUAS A LOS CAUCES DE LAS CORRIENTES Y EN LOS VASOS O DEPOSITOS DE PROPIEDAD NACIONAL.

EN LOS TERMINOS DE LOS CONVENIOS QUE SE HUBIEREN CELEBRADO DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL PARRAFO ANTERIOR, LOS MUNICIPIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL DISTRITO FEDERAL PERCIBIRAN EL 90% DE LA RECAUDACION QUE SE OBTENGA POR LOS DERECHOS Y SUS CORRESPONDIENTES ACCESORIOS, ASI COMO EL 100% DE LAS MULTAS IMPUESTAS POR ELLOS EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES.

DE DICHOS INGRESOS LOS MUNICIPIOS Y EL DISTRITO FEDERAL DESTINARAN, CUANDO MENOS, EL 50% A LA CUSTODIA, CONSERVACION, MANTENIMIENTO Y REGULARIZACION DE

LA ZONA FEDERAL A QUE ESTE ARTICULO SE REFIERE, ASI COMO A LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS QUE LA MISMA REQUIERA.

EL 10% RESTANTE, SE ENTERARA A LA FEDERACION DE CONFORMIDAD CON LOS PROPIOS CONVENIOS QUE SE HAYAN SUSCRITO.

ARTICULO 232 –D2

LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES QUE USEN, GOCEN, O APROVECHEN LAS PLAYAS, LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTE, LOS TERRENOS GANADOS AL MAR O CUALQUIER OTRO DEPÓSITO DE AGUAS MARÍTIMAS, PARA PERNOCTAR DENTRO DE LOS MISMOS EN VEHÍCULOS AUTOMOTORES, REMOLQUES, O SEMIRREMOLQUES TIPO VIVIENDA, PAGARÁN POR DÍAS, POR CADA VEHÍCULOS, REMOLQUE O SEMIRREMOLQUE, UNA CUOTA DE: \$155.96

ARTICULO 233

PARA LOS EFECTOS DE LOS ARTICULOS 232 Y 232-C, SE ESTARA A LO SIGUIENTE:

...

IV.- NO PAGARAN LAS ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES SIN FINES DE LUCRO, QUE TENGAN CONCESION O PERMISO PARA EL USO DE LAS PLAYAS, LA ZONA FEDERAL MARITIMA TERRESTRE O A CUALQUIER OTRO DEPOSITO DE AGUAS MARITIMAS, ASI COMO LA ZONA FEDERAL ADMINISTRADA POR LA COMISION NACIONAL DEL AGUA Y QUE REALICEN ACCIONES ENCAMINADAS A CONSERVAR Y RESTAURAR EL MEDIO AMBIENTE A TRAVES DE LA REFORESTACION CON ESPECIES NATIVAS O LA COBERTURA VEGETAL COMO MANGLARES, VEGETACION DE MARISMAS, BOSQUES DE CONIFERAS, SELVAS, ARBUSTOS Y MATORRALES XEROFILOS INUNDABLES, PANTANOS SALOBRES, REPARIOS, MESOFILOS Y VEGETACION HIDROFILO.

V.- NO SE PAGARA EL DERECHO A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 232-C DE ESTA LEY, CUANDO LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE Y LOS TERRENOS GANADOS AL MAR O A CUALQUIER OTRO DEPOSITO DE AGUAS MARITIMAS ESTEN OCUPADOS POR MONUMENTOS ARQUEOLOGICOS, HISTORICOS O MUSEOS, BAJO LA ADMINISTRACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA.

VI.- NO SE PAGARA EL DERECHO A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 232-C DE ESTA LEY, CUANDO LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE Y LOS TERRENOS GANADOS AL MAR O A CUALQUIER OTRO DEPOSITO DE AGUAS MARITIMAS ESTEN DESTINADOS A LABORES DE SEGURIDAD NACIONAL, QUE REALICEN LAS SECRETARIAS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA.

VII.- NO SE PAGARA EL DERECHO A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 232-C DE ESTA LEY, CUANDO LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE Y LOS TERRENOS GANADOS AL MAR O A CUALQUIER OTRO DEPOSITO DE AGUAS MARITIMAS ESTEN DESTINADOS A LABORES PROPIAS DE LAS CAPITANIAS DE PUERTO DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

TRANSITORIOS

ARTICULO Tercero

A PARTIR DEL AÑO 2005 Y PARA LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 232-C DE LA LEY... NO ESTARÁN OBLIGADOS AL PAGO DE LOS DERECHOS CORRESPONDIENTES, LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES, ESTATALES O MUNICIPALES QUE MEDIANTE EL ACUERDO ADMINISTRATIVO DE DESTINO ... ADMINISTREN LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTE, LO TERRENOS GANADOS AL MAR O CUALQUIER OTRO DEPÓSITO DE AGUAS MARÍTIMAS, ASÍ COMO LAS PERSONAS FÍSICAS Y LAS MORALES QUE RECIBAN EN CONCESIÓN DICHOS BIENES QUE SE ENCUENREN BAJO LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS ANTES SEÑALADOS.

**ANEXO III: CONVENCION NACIONAL HACENDARIA.
ACUERDOS RELEVANTES PARA LA ADMINISTRACION DE LA ZONA
COSTERA.**

1. Descentralizar, desconcentrar y ceder el usufructo a terceros de los bienes y servicios de las zonas costeras y ribereñas, vinculados al ámbito competencial de la SEMARNAT y SCT.
2. Promover la constitución de sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos municipales o de las entidades federativas.
3. Adjudicar de manera directa la concesión a la entidad federativa o municipal que se constituya como Administración Costera Integral (ACI).
4. Transferir la competencia que se paga al gobierno federal por concesiones y permisos al estado municipio que corresponda, en caso de que constituyan una ACI.
5. Se prevé una nueva definición de vías generales de comunicación por agua a través del proyecto de Ley de Navegación y Comercio Marítimos que se encuentra en el H. Congreso de la Unión, y que permita que los Estados tengan la competencia para atender sus aguas interiores, exceptuando los casos que se trate de aquellas que sean límites entre dos o más Estados o que formen parte de la línea fronteriza de nuestro país con otro; mientras se obtiene la autorización señalada el instrumento sería Convenios de Coordinación entre el Gobierno Federal y las Entidades federativas.
6. El estado percibirá los ingresos, de acuerdo con el convenio que a efecto se celebre con la SHCP, que generen los cobros por concepto de matrículas, permisos de turismo náutico, construcción y operación de muelles, embarcaderos o similares que otorgue el estado.
7. Descentralizar, desconcentrar y ceder el usufructo a terceros de los bienes y servicios de las zonas costeras y ribereñas, vinculados al ámbito de competencia del Gobierno Federal, donde se ubiquen balnearios, marinas e instalaciones portuarias de uso público a través de la concesión de una Administración Costera Integral y la competencia a las Entidades federativas en materia de autoridad portuaria de aguas interiores en jurisdicciones estatales.
8. Promover la constitución de una figura (Administración Costera Integral) que considere la participación mayoritaria o bajo control de gobiernos municipales o de las entidades federativas, para la administración, uso, aprovechamiento, explotación, y operación de los bienes y servicios de la zona costera y ribereñas donde se ubiquen balnearios, marinas e instalaciones portuarias, cuya influencia sea preponderantemente municipal o estatal, utilizando los instrumentos jurídicos de contratos de cesión parcial de derechos, concesión o contratos de arrendamiento, para el usufructo a terceros de los bienes o servicios.

9. Con base en el Programa Maestro de la Zona Costera de que se trate, (Diagnóstico, Descripción de Áreas, Programas de Obras, servicios y compromisos de mantenimiento), considerar una inversión inicial con cargo al presupuesto regular de la SCT, para el mejoramiento de las instalaciones portuarias susceptibles de concesión a la Administración Costera Integral.
10. Incluir en los casos en que así se acuerde, en la concesión para la ACI, además de las marinas, e instalaciones portuarias de uso público, los bienes de las costas y riberas que se vinculen con balnearios y los servicios relacionados, así como las obras de ayudas a la navegación y protección playera.
11. Desincorporar de las Administraciones Portuarias Integrales los bienes y servicios que se destinen a actividades diferentes a la prestación de servicios portuarios e incorporarlos a la Administración Costera Integral que corresponda.
12. Adjudicar de manera directa la concesión o destinar los bienes a la Administración Costera Integral.
13. La ACI será autónoma en su gestión operativa y financiera.
14. Los prestadores de servicios y los usuarios, se registrarán por el Programa Rector de Desarrollo Litoral por Entidad Federativa, el Programa Maestro de Desarrollo de la Zona Costera y Reglas de Operación, definidas por la ACI, y sancionadas por sus órganos de gobierno de acuerdo a las normas aplicables.
15. En el órgano de gobierno de la Administración Costera Integral, habrá representantes de las autoridades de los tres órdenes del gobierno ubicadas en la localidad y vinculadas con la concesión.