

# MUNICIPIOS COSTEROS Y CAPACIDADES DE GOBIERNO: POSIBILIDADES PARA EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

José Sosa y Cuauhtémoc León

## Introducción

Es posible afirmar que en la abundante literatura sobre el desarrollo regional, en general, y sobre el desarrollo sustentable, en particular, existe una relativa coincidencia de autores y escuelas respecto al papel central que las instituciones públicas deben cumplir. La mayoría de los estudios suelen ofrecer conclusiones en las que se señalan los objetivos, las tareas y las acciones que los gobiernos deben llevar a cabo para alcanzar los propósitos de desarrollo equilibrado y de sustentabilidad identificados en los múltiples estudios y trabajos. Sin embargo, una gran parte de tales posturas suele omitir la consideración detallada de las cuestiones que tienen que ver con las capacidades políticas y económicas de los gobiernos a los que se atribuyen objetivos, actividades y acciones. Esto es, la mayor parte de los estudios sobre desarrollo y sustentabilidad dan por hecho que las instituciones públicas tienen la capacidad y disponen de los recursos para atender sus recomendaciones (ver los otros dos capítulos de esta sección).

Al analizar la situación que guardan las políticas y programas gubernamentales dirigidos a conciliar los objetivos de desarrollo con los criterios de sustentabilidad, emerge un panorama que dista enormemente de la posición que los estudios sobre la materia les atribuyen. En su mayoría, gobiernos, dependencias administrativas y funcionarios carecen de lo que podría denominarse, a) una visión integrada de los propósitos generales del desarrollo, b) una estructura organizativa cuya configuración tecnológica pueda considerarse plenamente desarrollada que además sea c) capaz de adaptarse a los continuos cambios que se presentan en los sectores productivos y regiones geográficas a los que en principio atienden (OECD, 2002). Lo anterior no es resultado, como podría suponerse, del desinterés de las autoridades gubernamentales en adoptar abiertamente los objetivos del desarrollo, en general, y del desarrollo sustentable, en particular (que, como se verá más adelante, obedece a un discurso difícil de operar). Se trata, en cambio, de las dificultades que resultan de la evolución cotidiana del trabajo gubernamental y de los graves problemas a que se han enfrentado en los últimos cinco lustros. No puede perderse de vista que, desde los años ochenta,

la mayoría de las administraciones públicas del mundo fueron objeto de severas críticas, de continuos ajustes a sus estructuras y de recortes a sus recursos; tras de lo cual estas administraciones se han visto obligadas a mantener un perfil discreto en cuanto a sus posibilidades de intervención efectiva en casi cualquier sector de actividad. Adicionalmente, la creciente democratización de los sistemas políticos nacionales, regionales y locales ha ejercido una mayor presión en las dependencias públicas al demandarles una atención más efectiva de las necesidades sociales, sean éstas servicios públicos o la protección de derechos específicos.

El propósito de este trabajo es analizar la situación que presentan las estructuras de gobierno de los municipios costeros de México en los inicios del siglo XXI y su mayor o menor capacidad para enfrentar los retos que su impostergable desarrollo demanda. También, se busca ofrecer una valoración sobre las posibilidades de que estas administraciones municipales puedan incorporar criterios y mecanismos de acción que garanticen la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad para futuras generaciones. El texto parte del argumento arriba planteado, que ofrece evidencia en torno al insuficiente desarrollo de las capacidades administrativas de los gobiernos municipales de México, en general. En segundo término, se abordan los aspectos más destacados de los procesos de democratización y descentralización que tomaron forma en los años ochenta y noventa así como su impacto en los municipios costeros. Finalmente, se analizan las perspectivas que en el futuro inmediato existen para estos municipios. Este trabajo forma parte de una investigación más amplia que los autores están desarrollando sobre el papel de los gobiernos locales en el manejo de las zonas costeras de México.

### **El origen: los municipios costeros de México hasta 1980**

Son de sobra conocidos los rasgos de elevado centralismo que caracterizaron el desarrollo económico de México hasta 1980. Los argumentos comúnmente empleados para justificar la concentración de actividades y riqueza en unas cuantas ciudades y regiones insistieron en la necesidad de aprovechar economías de escala y de soportar el proceso de desarrollo y de creación de infraestructura en las principales localidades urbanas del país. Sin embargo, los aspectos no considerados en estos argumentos son aquellos que limitaron el desarrollo del resto de las regiones y

localidades no favorecidas por las decisiones centralizadoras. Tal es el caso de las partes Sur y Suroeste, con excepción de los polos de desarrollo operados por la industria petrolera en algunos estados y la totalidad de los litorales y costas (con excepción de los polos de desarrollo turísticos dirigidos por el gobierno federal y de algunos puertos diseñados a partir de las necesidades planteadas por el comercio internacional).

De la misma forma, el desarrollo de las capacidades gubernamentales y la conformación de políticas públicas avanzadas se concentró en algunos sectores y niveles. Al gobierno federal y a sus principales organismos descentralizados (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Fondo Nacional de Fomento al Turismo; etc.) correspondieron, así, los mayores recursos y las mayores capacidades para establecer una estrategia de desarrollo (Pardo, 1994). Los gobiernos estatales y los ayuntamientos se mantuvieron, en su mayoría, ajenos a los procesos y políticas establecidas desde el gobierno federal, aunque llevaron a cabo intervenciones marginales cuando se trataba de actividades que afectaban a sus respectivas poblaciones y territorios.

*Hay grandes diferencias y desigualdades entre los municipios costeros. Algunos forman parte de los procesos centralizados de desarrollo del país y otros, la mayoría, fueron excluidos. Ello implica caminos muy diferentes para avanzar hacia un desarrollo sustentable.*

En el caso específico de las regiones costeras y de los municipios que las conforman, es posible afirmar que su desarrollo a lo largo del siglo XX estuvo dominado por dos tendencias principales. Por un lado, la mayoría de estas regiones y municipios constituyeron el "lado oscuro" de los principales procesos de desarrollo. Es decir, fueron las localidades y territorios que cedieron población (al migrar) en favor de los centros urbanos creados por la fuerte urbanización que el país experimentó a partir de los años cincuenta; también, los espacios no considerados por las políticas de infraestructura (con excepción quizás del programa de electrificación impulsado desde los años setenta); y, finalmente, las regiones que no recibieron inversión pública o privada para la industrialización en sus diferentes fases. Por otro lado, algunas regiones y municipios costeros formaron parte de los procesos centrales de desarrollo por la importancia que en contextos determinados alcanzaron sus recursos o su

posición geográfica. Tal es el caso de los municipios petroleros en estados como Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas. Es también la situación de los municipios afectados por la creación o expansión de puertos y de desarrollos turísticos en Veracruz, Campeche, Sinaloa, Sonora, Colima, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo.

Las dos tendencias anteriores dieron lugar a un patrón territorial costero caracterizado por fuertes desigualdades, tanto en términos de las condiciones de vida de sus residentes, como en el uso y aprovechamiento de sus recursos y potencialidades productivas. Una caracterización muy general de este patrón se muestra en la Figura 1, en la que se puede ver cómo la distribución de la población siguió un patrón de concentración que excluyó a las costas, no existiendo ciudades relevantes en estas regiones.

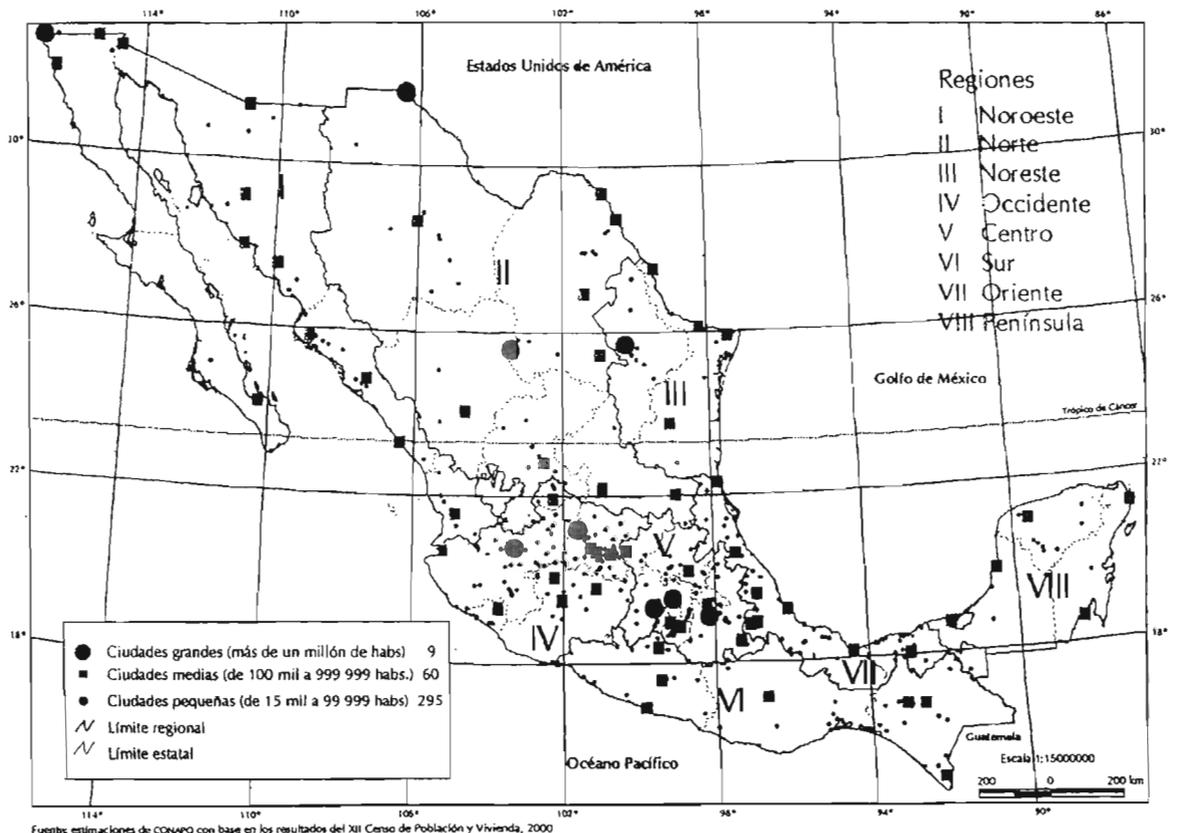


Figura 1 | México, sistema urbano nacional: Distribución territorial de las ciudades según tamaño, 2000. Fuente: Consejo Nacional de Población (2001)

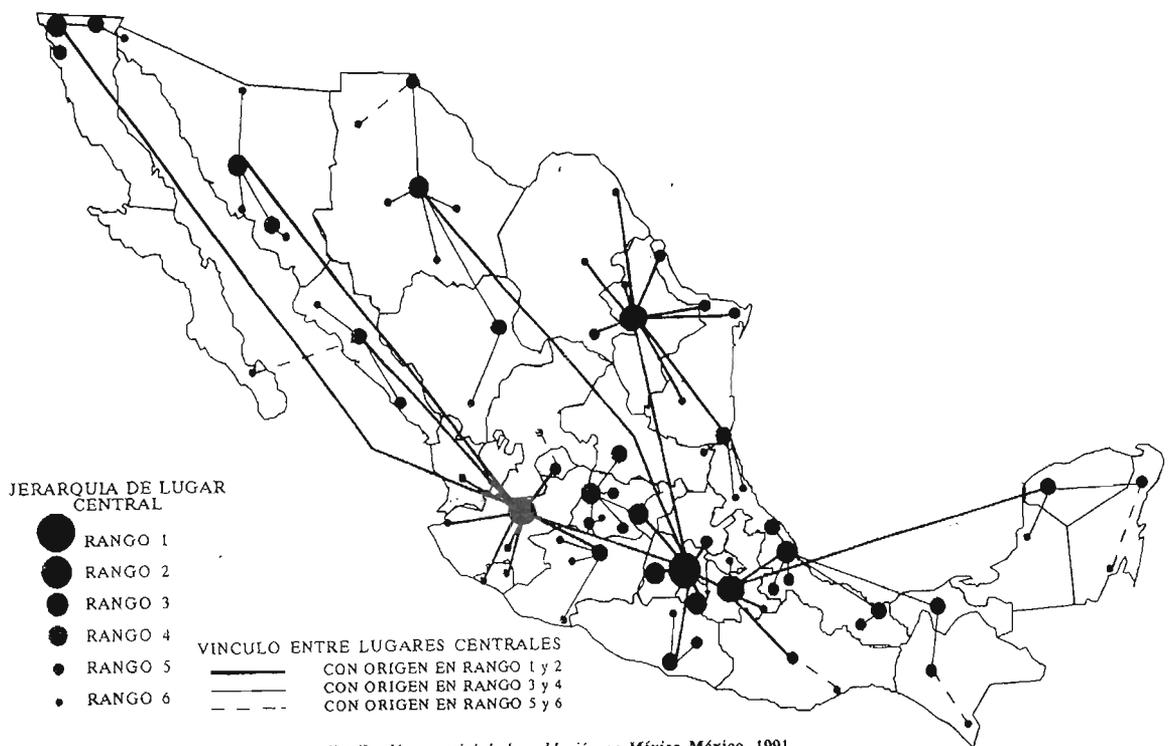
## Los municipios costeros en el contexto nacional

Los rasgos más significativos de las especializaciones regionales son los siguientes. En primer lugar, México es un país que llevó a cabo su proceso de desarrollo sin considerar a sus litorales como parte integral del mismo. Es decir, no hay en el modelo de desarrollo seguido una sola ciudad propiamente costera o portuaria que haya recibido un lugar relevante para la industrialización o que haya sido considerada como eje de la urbanización (Figura 2). En segundo lugar, parece haber significativas diferencias entre la situación de los municipios ubicados en la cuenca del Golfo de México respecto a los que se encuentran en el Océano Pacífico. En el caso del primero, pese a los rasgos de exclusión señalados, predominan actividades industriales y de explotación directa de recursos naturales no renovables. En esta parte se ubica también una mayor proporción de los puertos más antiguos del país y las interrelaciones entre los diferentes municipios han sido relativamente estables a lo largo de varias décadas.<sup>1</sup> En esta cuenca se incluyen también a los municipios de Yucatán y Quintana Roo, ubicados en la parte exterior del Golfo y que forman parte del Mar Caribe. La cuenca del Pacífico se caracteriza por una menor presencia de actividades industriales y por una mayor diferenciación entre municipios. Más allá de descripciones fisiográficas, en esta cuenca existen por lo menos tres subregiones funcionales. a) región del Golfo de California que incluye la península de Baja California y los municipios costeros de Sonora, Sinaloa, Nayarit, Colima y una parte de Jalisco; b) región central del Pacífico que abarca una parte de Jalisco, la costa de Michoacán y la costa grande de Guerrero; c) región sur que comprende la costa chica de Guerrero y los litorales de Oaxaca y Chiapas. Estos eslabonamientos son resultado de las interrelaciones funcionales que se dan entre municipios y regiones (Figura 2 y Sobrino, 1999). En tercer lugar, las especializaciones regionales condicionan fuertemente las opciones disponibles para los municipios que se ubican en cada una de las regiones. De esta forma, siguiendo las especializaciones definidas por diversos estudios (Sosa, 1991; Graizbord y Aguilar, 1995), el fuerte sesgo que muestran las regiones del

---

<sup>1</sup> Esta relativa vinculación puede explicarse a partir de diversos factores, entre los que destacan la tradicional influencia del puerto de Veracruz como principal punto de contacto hacia la cuenca del Océano Atlántico, el peso de la industria petrolera y su evidente capacidad para integrar funcionalmente amplios territorios, y la cercanía con la costa de los Estados Unidos y la península de Florida.

Pacífico Sur y de la península de Yucatán, provocan que sus municipios costeros se especialicen en la oferta de servicios turísticos y en los relativos al comercio exterior y a la explotación de hidrocarburos. En las regiones Golfo de México y Noreste, el peso de las actividades de transformación derivadas de la explotación de hidrocarburos, favorece la especialización costera en este tipo de actividades y en la operación de puertos industriales. Finalmente, en las regiones que colindan con el Océano Pacífico, las especializaciones favorecen las actividades turísticas, aunque los recientes cambios derivados de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte y la formación de redes en la cuenca del Pacífico parecen abrir perspectivas en favor de nuevas actividades de tipo comercial y manufactureras (APEC, 2001).



**Figura 2** | Sistema de ciudades de México: estructura urbana, jerarquía y vínculos.  
Fuente: Consejo Nacional de Población (1991).

Por lo que se refiere a los gobiernos de los municipios costeros, la situación que prevaleció hasta los años ochenta se puede señalar como de escaso desarrollo institucional derivado de los procesos negativos de exclusión, centralización y especialización

regional antes señalados. Esto no quiere decir que carecieran de otros elementos de carácter político y social que les dotaran de capacidades específicas para la atención de las demandas y necesidades de su población y territorio. Siguiendo la clasificación de municipios elaborada por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1993), la mayoría de los gobiernos ubicados en municipios costeros se caracterizaba por una estructura administrativa poco desarrollada, resultado de la limitada disponibilidad de recursos económicos, pero con amplias capacidades de contacto y comunicación con la población. Aunque sus posibilidades de extraer recursos por medios fiscales eran también limitadas, se compensaban con fuertes lazos de carácter político y cultural que sostenían a las autoridades municipales y que les permitían actuar con eficacia en situaciones difíciles, movilizándolo para ello recursos sociales.

**Los ámbitos de desarrollo regional son un inductor importante de modalidades de desarrollo municipal, aunque a veces éstos estén desligados de la zona costera.**

Toda esta situación comenzó a modificarse significativamente a partir de los años ochenta, cuando la irrupción de nuevos procesos políticos y económicos alteró los equilibrios territoriales existentes hasta entonces. La democratización que ocurrió hacia mediados de la década y la inevitable apertura del país a fenómenos de carácter global alteraron la forma en que se adoptaban las principales decisiones públicas y dotaron de una mayor autonomía a todas las instancias de gobierno, incluidos los ayuntamientos costeros.

### **La modificación del entorno: democracia, descentralización y revaloración de lo local**

El proceso de cambio político y económico que ha caracterizado a México desde la década de 1980 tiene en las instancias de gobierno regionales y locales uno de sus ejes fundamentales. Quizás como reacción al elevado centralismo, las estructuras locales de representación política y social fueron las primeras en experimentar fuertes tensiones políticas y demandas por la modificación de los mecanismos tradicionales relativos a la obtención del poder político y al ejercicio de la autoridad pública. Como resultado de estas presiones, se modificaron los procedimientos electorales que

luego darían paso a elecciones democráticas y a la llegada de nuevos grupos sociales y nuevos partidos políticos a posiciones de gobierno. Más allá de los importantes efectos que la democratización del poder en México ha tenido en la mayoría de los sectores sociales, en el ámbito municipal su principal consecuencia ha sido la conformación de nuevas reglas que posibilitan la articulación de discursos ideológicos y de estrategias de desarrollo basados principalmente en las condiciones locales más inmediatas. Es decir, la democratización ha permitido revalorar los espacios locales y regionales como ámbitos de discusión política auténtica y como escenarios en los que la acción del gobierno se explica y justifica por sí sola, tanto en términos de los objetivos que se propone alcanzar, como en el uso de los recursos que son necesarios para alcanzarlos.

**La democratización del país ha tenido repercusiones importantes en el ámbito municipal. Ha permitido generar estrategias de desarrollo basadas en las condiciones locales más inmediatas. Ello abre espacios para la participación de actores locales en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrentan. Así mismo permite que comiencen a interactuar la multiplicidad de actores que conforman la zona costera.**

Del complejo entramado de nuevas definiciones que ha surgido a lo largo de este período de democratización, destacan tres vertientes fundamentales que están afectando en forma particular la condición de los gobiernos municipales costeros. En primer lugar, la descentralización de políticas y programas públicos promovida por el gobierno federal; en segundo, la experimentación de modelos de gestión pública municipal inspirada en los éxitos relativos de algunos ayuntamientos; y en tercero, la reconfiguración de la agenda pública municipal a partir de la promoción de intereses sociales distintos a los estrictamente relacionados con las elecciones, la distribución de recursos fiscales y la adecuación de los marcos normativos.

Como respuesta a las presiones políticas que se expresaron en los espacios municipales y estatales, las sucesivas administraciones federales han aplicado programas y estrategias de descentralización con el objeto de dotar de mayores recursos y capacidades a todos los gobiernos subnacionales por igual. En algunos casos, los programas se sustentaron en reformas de carácter legal –como fue el caso de la

reforma al artículo 115 de la constitución aplicada en 1983—; en otros se emplearon medios administrativos y fiscales, como sucedió en los procesos de descentralización de los servicios educativos (1986), de los servicios de salud (1994), y en la creación del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (1998) (Torres, 1986; Pardo, 1999; Barcénas y Monroy-Luna, 2002).

Debe destacarse que, aun cuando estos procesos buscaron transferir efectivamente facultades y recursos del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales, la forma en que fueron concebidos y los mecanismos utilizados en su desarrollo no contemplaron las evidentes diferencias que existen entre entidades federativas y municipios, en términos del tamaño de su población, su extensión territorial, su grado de urbanización y las características específicas de sus sistemas gubernamentales. La principal consecuencia de ello fue la aparición de patrones diferenciados de descentralización que llevaron a la integración de múltiples esquemas de negociación intergubernamental. Como resulta obvio suponer, los estados y municipios con mayores niveles de desarrollo económico aprovecharon más rápido los beneficios de la descentralización; en tanto que el resto se vio sometido a importantes ajustes en sus estructuras gubernamentales, que no siempre resultaron en la adopción plena de las facultades y recursos sujetos a descentralización.

Otro ámbito en el que han tenido lugar importantes cambios en la operación de los gobiernos municipales es el de la gestión pública. De la misma forma en que el grado de desarrollo económico y el nivel de urbanización condicionaron la aplicación o no de las estrategias de descentralización, el uso de nuevos modelos de gestión pública ha estado condicionado por la existencia previa de estructuras administrativas sólidas, las cuales sólo se presentan —como se ha dicho— en gobiernos de municipios urbanos o metropolitanos, o en aquellos cuya estructura productiva es de tipo industrial o de servicios. La denominada “Gerencia Pública Municipal” (Cabrero, 1999), si bien limitada a los municipios señalados, conforma hoy en día una sólida tendencia de cambio gubernamental que enfatiza el uso de técnicas modernas en la planeación y gestión de sistemas y recursos (planeación estratégica, gestión moderna de recursos humanos, sistemas “justo a tiempo” para la administración de servicios, reingeniería organizativa, certificación de unidades mediante normas del tipo ISO, etc.). En lo fundamental, esta tendencia asume la existencia variable de potencialidades y recursos

desaprovechados en el seno de los gobiernos municipales y sus entornos socioeconómicos. Su aplicación como enfoque dominante de la administración municipal permitiría hacer uso de tales potencialidades y recursos.

Por último, y como es ampliamente sabido, la democratización de la sociedad mexicana trajo consigo la irrupción de la sociedad civil en la definición de los asuntos públicos (Olvera, 1999). Este hecho se ha configurado, sobre todo, como el fin del monopolio de políticos y funcionarios públicos sobre la definición de los asuntos de interés general y su inserción en las agendas de gobiernos y partidos. Así, no sólo ha sido posible ampliar o mejorar la definición de problemas tradicionales como la salud, la educación o la seguridad pública; también se han abierto amplios cauces para la discusión y eventual atención de problemas hasta hace poco no considerados fundamentales, como los derechos de las minorías, la protección del ambiente y la igualación territorial de las condiciones de vida.

El peso creciente de estas tres vertientes, y su paulatina interacción e integración en los debates públicos y en la atribución de responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno, está dando lugar a una situación en la que los ciudadanos tienden a poner una mayor atención en el trabajo gubernamental, al tiempo que plantean un cúmulo también mayor de demandas y necesidades que esperan sean satisfechas. Para los gobiernos municipales, estas presiones son en particular agudas. Por una parte, el hecho de que estos gobiernos hayan sido los primeros espacios de la democracia condiciona las posibles estrategias que los líderes locales pueden llevar a cabo, al no poder plantear alternativas distintas a las electoralmente más exitosas o, dicho en otros términos, a las "socialmente más sentidas". Por otra, aunque el proceso de descentralización fiscal ya ha alcanzado la totalidad de los municipios mexicanos, en especial a través de los recursos del Ramo 33, siguen existiendo importantes diferencias en cuanto a las capacidades de atención de los distintos aparatos públicos municipales y a las propias condiciones que presentan las economías locales. De ahí que sea necesario establecer con claridad las condiciones concretas que se dan en las diferentes regiones y municipios del país. En el caso de los municipios costeros, es fundamental entender su posición relativa al resto del país, así como los retos particulares que enfrentan y que no se presentan en otros puntos del territorio nacional.

Una forma de ubicar la situación de los municipios costeros en el contexto nacional es valorar las condiciones que muestran su principal institución de gobierno: el Ayuntamiento. Siguiendo la metodología desarrollada por los autores durante la elaboración de un diagnóstico regional específico (véase Graizbord y León, 2002), la valoración del desarrollo institucional de los ayuntamientos en los municipios costeros comprende tres dimensiones o variables principales: a) disponibilidad de recursos, b) complejidad de la estructura administrativa, y c) amplitud de la reglamentación municipal. Cada una de éstas ofrece grados de valoración específicos, según se muestra en el Cuadro 1:

| Disponibilidad de recursos | Complejidad de la estructura administrativa | Amplitud de la reglamentación |
|----------------------------|---|-------------------------------|
| Presupuestos altos         | Alta  | Media                         |
| Presupuestos medios        | Alta/Media                                  | Media/Media                   |
| Presupuestos bajos         | Alta  | Variable                      |

**Cuadro 1** | Posibilidades de combinación de variables. Elaboración propia a partir de Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Los Municipios de México; e INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, varios años.

Los resultados que para el conjunto de municipios costeros del país arroja el análisis de las capacidades de sus gobiernos locales son los siguientes:

*Primero.* Como se anticipó, existen importantes diferencias en las capacidades de los gobiernos municipales a lo largo de las costas. Éstas llevan a agrupar a los gobiernos de los municipios en dos tipos principales.<sup>2</sup> El primero se compone por municipios

<sup>2</sup> El método de evaluación institucional de los ayuntamientos identifica hasta tres tipos de gobiernos: sólidos (aquellos que tienen elevadas capacidades de gasto, estructuras administrativas complejas y niveles de reglamentación de medio a alto); de solidez media (capacidades medias de gasto, estructura administrativa de media a alta y nivel de reglamentación variable); y débiles (limitadas capacidades de gasto, estructuras escasamente desarrolladas y reglamentaciones básicas). Cfr. Graizbord y León, 2002.

que han alcanzado grados de crecimiento y diversificación relevantes, aunque aún inferiores a los de los municipios más avanzados del país. Se perciben insuficiencias en rubros como el desarrollo y perfeccionamiento de la reglamentación y en el uso adecuado de los recursos públicos para la realización de obras. En el sistema de evaluación aludido se les denomina como “Gobiernos de solidez media”.

El segundo grupo contiene a los municipios restantes de los considerados en este análisis. Sus capacidades son limitadas en términos del desarrollo de estrategias de reglamentación y de producción de bienes y servicios. Esto resulta grave ya que en los últimos años han contado con incrementos substanciales de recursos públicos a través de los fondos que componen el Ramo 33. Son referidos como “Gobiernos débiles”.

*Segundo.* Los dos grupos arriba referidos no muestran una continuidad geográfica, salvo en algunos casos. Esto implica que no hay un patrón regular en la distribución de las capacidades públicas a lo largo de las costas lo que, por una parte, afirma la idea de porosidad y diversidad en esta franja, y por otra, plantea severos problemas para la implantación de una estrategia regional que pudiera impulsar la adopción de criterios de sustentabilidad en el desarrollo de actividades productivas y no productivas.

## La sustentabilidad en el ámbito municipal

La palabra o concepto de Desarrollo Sustentable ha sido objeto de un sinnúmero de artículos donde se analizan su significado y alcances. Más allá de la definición canónica publicada en el reporte “Bruntland” en 1987, esta palabra confusa y muy difundida es utilizada como cliché y mantram; por moda ha degenerado casi cualquier discurso ambiental al grado que prácticamente quiere decir todo y nadie acepta que no es posible discernir ya qué quiere decir o qué implicaciones tiene. Sin embargo, es posible decir que ha tenido 3 vertientes básicas (Cuadro 2).

1) Ha permitido insertar en la discusión sobre el desarrollo, y en especial sobre los procesos económicos, la dimensión temporal del largo plazo, forzando a considerar que los beneficios presentes están comprometiendo las capacidades y alternativas de las generaciones futuras al dilapidar el capital natural. Dentro de la economía, esto ha implicado una revolución, pues no hay instrumentos para predecir el valor futuro de los capitales.

| Sustentabilidad          | Funcionales  | Límites                                  |
|--------------------------|--|--|
| Cultural-político-tiempo | Indígenas-identidad Grupos o conjuntos de municipios vecinos | Dos generaciones                         |
| Territorio               | Cuenca Ecosistema (Bosque)                                   | Cuenca alta-baja Biodiversidad-servicios |

**Cuadro 2** | Variables regionales asociadas a la sustentabilidad. Elaboración propia.

2) Como idea motriz, ha impulsado una evolución conceptual en los distintos campos del conocimiento, donde empiezan a converger disciplinas sociales y naturales, conformando nuevos discursos, y si bien al principio fueron simplemente para documentar el deterioro ambiental y la interacción entre procesos sociales, políticos, económicos y ecológicos, hoy inician las aportaciones para resolver estos problemas.

3) Como su definición fue producto de un difícil consenso que culminó en la evolución conceptual de diferentes campos (ingreso, capacidad de carga, justicia inter e intrageneracional), la operatividad del mismo se limitó a enlistar una serie de principios que, al seguirlos, garantizarían la sustentabilidad; es decir, si bien existía una aparente clara definición, un acuerdo en lo que era, no existió, y no existe aún un acuerdo en cómo lograrlo. Y si en una primera etapa (la década de los 90) la discusión se centró en la generación de principios (transparencia, el que contamina paga, sustitución e inversión energética, capacidad de carga de los ecosistemas, etc.) en estos momentos la discusión está en cómo medir el tránsito hacia la sustentabilidad. La búsqueda de los indicadores es hoy el motor de la discusión y la atención de las instituciones.

De la misma manera que los responsables del mundo pueden dividirse en países para la contabilidad económica, los nuevos procesos y vínculos económicos (comercio y exportación) y biofísicos (huracanes, cambio climático, corrientes oceánicas y atmosféricas) que se han mostrado como lugares remotos están interconectados y no hay, hasta donde se sabe, forma de hablar de la sustentabilidad de unidades

territoriales discretas como los municipios. No se han definido aún principios de sustentabilidad para unidades políticoadministrativas, aunque los nuevos indicadores se refieren a países más o menos sustentables en función del nivel de vida y de la relación con el deterioro de sus recursos.

**El concepto de sustentabilidad y su realización puede traer grandes beneficios a los municipios: generar visiones de largo plazo y más integrales sobre la realidad de su territorio, sociedad y economía, generar ingresos a través de nuevas actividades, generar participación social y consenso, mejorar la calidad de vida**

962

Dos propuestas se muestran adecuadas para aclarar la importancia de que los municipios inicien y se apropien del concepto de sustentabilidad. Una, que el desarrollo de un discurso político se dirija a proponer planes municipales verdes, con ventajas económicas y sociales para los gobernados. Y dos, pensar en este concepto como un instrumento que convoque a la sociedad hacia amplios consensos, en el sentido de rehacer y dirigir las instituciones sociales, considerando un proyecto cultural (en el sentido que los antropólogos lo utilizan) en el que se rescate una parte del origen que establece el desarrollo sustentable como un proceso y no como un estadio al que se llega y en el que, como estar en el cielo, es reconocible una vez que se llega a la felicidad. Es decir, si el desarrollo sustentable es un proceso social, lo que se debe medir es el ritmo del cambio y la dirección del mismo; si la calidad de vida y la condición del medio ambiente nos satisfacen y mejoran, se podría afirmar que la transición hacia este desarrollo es viable. Por otra parte, esto necesariamente conduce a pensar en plural, no hay un solo desarrollo sustentable, sino muchos, tantos como proyectos culturales o diferencias regionales se puedan identificar; habría el tailandés lo mismo que el brasileño, y al interior de México habría tantos modelos como diversidad se tiene. Los desarrollos sustentables son una forma de identificar múltiples rutas, que con el tiempo se modifican, tanto como las distintas sociedades acuerden.

Los municipios se enfrentan a varios obstáculos antes de poder proponer elementos de política tales que puedan considerarse sustentables. Entre ellos están los períodos de su gestión, ya que cualquier propuesta que no tenga las garantías de la transición entre un ayuntamiento y otro, difícilmente podrá calificarse de sustentable. La con-

tinuidad a la que aquí se alude no está pensada como monolito intocable e invariable, sino como aquellas acciones cuyo referente es la condición social o ecológica que lleva muchos años evaluar, corregir o ver sus frutos, la que con un consenso puede pensarse como proyecto cultural, donde la sustentabilidad sea verificable.

Si el municipio no tiene vecinos que compartan esta propuesta, la sustentabilidad de una cuenca así como sus beneficios y perjuicios estarán distribuidos inequitativamente. Cuenca arriba, los usuarios del bosque, del agua o de las tierras, y en general los habitantes cuyas actividades les generan buenas ganancias por la tala, el riego y la agricultura, provocarán la erosión, la escasez de agua y fertilidad, la acumulación de pesticidas y fertilizantes, perjuicio que se expresará cuenca abajo. Por lo tanto, regionalmente no es posible hablar de sustentabilidad. Visto así, se puede afirmar que todos los municipios costeros son presa o están presos o cautivos de lo que se dispone cuenca arriba.

Si por un lado los municipios deben garantizar que sus proyectos y políticas crucen la barrera electoral de los tres años entre un ayuntamiento y el sucesor, también deben garantizar que territorialmente tengan nexos y acuerdos de distribución de beneficios entre sus distintos vecinos, a lo largo de la costa y cuenca arriba.

### **Municipios costeros: situación actual y perspectivas**

Como resultado de las tendencias descritas anteriormente la situación de los municipios costeros del país ha variado de forma significativa respecto a la que se tenía en 1980. Sin embargo, difícilmente puede ser considerada semejante a la del resto de los municipios de México, aunque ha sido referida como una de mayor democracia y pluralismo (Guillén, 1995), y sometida a fuertes procesos de modernización económica y social (Mancilla, *et al.*, 1996). Como se describe a continuación, la condición de los municipios costeros se ha mantenido cualitativamente distinta a la que presentan los de otras regiones. Su condición costera se define de la siguiente manera:

1. Pese a los cambios señalados en el patrón de desarrollo nacional, la condición rural y semiurbana que todavía mantiene una parte importante de los municipios costeros, ha limitado el impacto de algunos de los procesos de cambio más significativos.

Tal y como la evidencia estadística sugiere, los procesos de consolidación democrática más amplios —en términos del número de actores que participan en los procesos electorales y de las posibilidades de alternancia política— se han ubicado sobre todo en contextos metropolitanos y urbanos. En contextos rurales y semiurbanos, si bien la democracia se ha alcanzado plenamente, persisten algunos rasgos de la etapa anterior, como la presencia excesiva de un solo partido o la existencia de una clase política poco diversificada. Algo semejante sucede en cuanto a la diversificación de las actividades productivas en los territorios costeros. El predominio de unas cuantas actividades y la reducida participación de las regiones litorales en procesos más amplios de integración productiva y comercial (mediante el régimen de maquila, por ejemplo) reducen igualmente las posibilidades de empleo de la población y el volumen de recursos al que pueden acceder los gobiernos locales, a través de mecanismos como el impuesto predial y los impuestos especiales. Hoy en día los municipios costeros presentan un gran potencial de desarrollo respecto a la consolidación de sus sistemas políticos locales y a la conformación de estructuras productivas más diversificadas que les permitan retener población y recursos. Expresado de otra manera, ante la disyuntiva de atender las localidades urbanas y olvidar las rurales, cada municipio seguirá enfrentando un proceso de urbanización creciente con la alternativa de mantenerse atento para no dilapidar su capital natural (su paisaje y la calidad de sus recursos) y enfrentarse con programas que equilibren regionalmente su desarrollo (empleo y urbanización).

Los municipios costeros presentan un potencial de desarrollo respecto a la consolidación de sus sistemas políticos locales y a la conformación de estructuras productivas más diversificadas, que les permitan retener población y recursos. Cada municipio seguirá enfrentando un proceso de urbanización creciente con la alternativa de mantenerse atento para no deteriorar su ambiente (su paisaje, la calidad de sus recursos y los servicios ambientales que prestan sus ecosistemas) y enfrentarse con programas de empleo y urbanización que equilibren regionalmente su desarrollo.

2. En contraste con lo antes dicho, respecto a las tendencias de descentralización y consolidación institucional, los municipios costeros ocupan un lugar de avanzada en la redefinición de las agendas públicas y en la identificación de nuevos temas de

interés general. Muy en especial, los municipios costeros constituyen los principales ámbitos en los que se han venido definiendo las cuestiones relativas a la protección de los derechos de las minorías étnicas y a la identificación y revaloración de los recursos naturales y el medio ambiente. Esta condición vanguardista proviene justamente de los factores que han limitado su presencia en términos de una mayor modernización productiva e institucional: su baja urbanización y su estructura productiva poco diversificada. Como ya se apuntó, los gobiernos municipales en las zonas costeras de México cuentan con recursos sociales y de movilización ciudadana más amplios, que compensan sus deficiencias en otras áreas y que incluso les proveen de bases de legitimidad más sólidas para encabezar estrategias como las que se requieren para definir y operar políticas públicas, procesos productivos y organizaciones sociales con criterios y resultados de sustentabilidad. La democracia ha significado para estos municipios la oportunidad de plantearse un desarrollo que pueda alcanzar los niveles de bienestar y de diversidad que muestran otras regiones del país, evitando el deterioro ambiental y el arrasamiento cultural que las acompañó. No puede perderse de vista el hecho significativo de que una parte importante de la biodiversidad y la riqueza natural del país se ubica precisamente en las regiones costeras. Así, los municipios en la agenda verde (y azul o marina) tienen mucho que decir; la alternativa es capitalizar las acciones que local e internacionalmente realizan las organizaciones no gubernamentales, o mantenerse al margen de los impactos tanto positivos como negativos. Por un lado, casos como la defensa de tortugas marinas, ballenas (y otros mamíferos como la vaquita del Alto Golfo de California) o aves migratorias en esteros y lagunas costeras, muestran que el potencial para obtener recursos financieros y buscar alternativas de empleo está al alcance, aunque esta agenda implica también nuevos conflictos con actividades tradicionales, como lo sería la pesca del camarón.

**Los gobiernos municipales en las zonas costeras de México cuentan con recursos sociales y de movilización ciudadana más amplios, que compensan sus deficiencias en otras áreas y que incluso les proveen de bases de legitimidad más sólidas para encabezar estrategias como puede ser el manejo integral de la zona costera.**

3. Las perspectivas que en el futuro inmediato se plantean para los municipios costeros son un combinado de factores del pasado y tendencias presentes. Por un lado, están los retos que derivan del desarrollo institucional y productivo que la mayoría de estos municipios y sus gobiernos encaran. Se requiere que los sólidos vínculos que existen entre grupos sociales y autoridades locales adquieran rasgos de mayor institucionalidad que permitan establecer sistemas de gobierno y políticas públicas con visión de largo plazo que apoyen, a su vez, el aprovechamiento de los potenciales sociales y productivos para generar empleo y bienestar a toda la población. Por otro lado, la constante presión que los mecanismos globales y nacionales ejercen para expandir redes productivas y para aprovechar recursos naturales disponibles implican riesgos de devastación ambiental y cultural que requieren de un cuidadoso estudio por parte de las comunidades locales y sus instituciones de gobierno. La idea de sustentabilidad ofrece, en este sentido, importantes ventajas para el desarrollo productivo e institucional de los municipios costeros de México. Como se ha señalado reiteradamente, la sustentabilidad es ya un requisito inexcusable para la mayoría de las organizaciones y los programas gubernamentales. Sin embargo, la sustentabilidad no es aplicable en contextos de baja institucionalidad y desarrollo insuficiente de mecanismos de gobernabilidad y participación ciudadana (OECD, 2002). De la misma manera que la agenda verde y azul se conforman e incrementan de manera notable en los últimos años, las capacidades de gobierno enfrentan retos ineludibles y complejos. Los desastres naturales y los potenciales cambios climáticos junto con las variaciones naturales climáticas (el fenómeno de El Niño, por ejemplo) imponen el desarrollo de nuevas capacidades organizativas para encararlos. Ante catástrofes asociadas a lluvias o períodos de sequía, la infiltración salina a los acuíferos, la pérdida de bosques y mangles, los maremotos o tormentas y, por supuesto, los ciclones y huracanes, los gobiernos locales tienen una agenda, y ciertamente sus capacidades han mostrado que reflejan el desfase, junto con las federales, para enfrentarse a esto.

**Los gobiernos municipales deberán fortalecer sus vínculos con grupos sociales que les permitan plantear estrategias de manejo integral de la zona costera a largo plazo. Por otro lado, la presión que ejercen mecanismos globales y nacionales para aprovechar recursos naturales disponibles en el municipio implica riesgos de devastación ambiental y cultural que requieren de un cuidadoso estudio por parte de las comunidades locales y de sus instituciones de gobierno.**

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC.** 2001. Osaka Action Agenda—2001 Update. En: APEC, Key APEC Documents 2001. Singapore, APEC Secretariat, December 2001; pp. 45-128.
- Barcénas, C. y R. Monroy Luna.** 2002. Origen y funcionamiento del ramo 33. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, Mimeo. 13 p.
- Cabrero, E. (coord.).** 1999. Gerencia pública municipal. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 575 p.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal.** 1993. La administración municipal en México. Secretaría de Gobernación, México, 569 p.
- Consejo Nacional de Población.** 1991. Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México. Consejo Nacional de Población. México, 142 p.
- Consejo Nacional de Población.** 2001. Población de México en el nuevo siglo. Consejo Nacional de Población. México, 169 p. (<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/La%20poblacion.htm>)
- Guillén López T.** 1995. Municipios en transición: actores sociales y nuevas políticas de gobierno. El Colegio de la Frontera Norte, México, 153 p.
- Graizbord, B. y A. Aguilar.** 1995. La reestructuración regional en México: cambios de actitud económica urbana 1980-1988. En: Comercio Exterior 45 (2): 140-151.
- Graizbord, B. y C. León (coords).** 2002. Bases para el Ordenamiento Ecológico de la Región de Escalera Náutica (Componente Social y Económico). Reporte. El Colegio de México-INE-SEMARNAT, México, 150 p.

- Mancilla G., S., Sandoval F.E., Tinoco García, R., L.R. Martínez (coords.).** 1996. El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, 346 p.
- Olvera, A.** 1999. La sociedad civil: de la teoría a la realidad. El Colegio de México, México, 362 p.
- Organization for Economic Co-operation and Development.** 2002. Improving policy coherence and integration for sustainable development: a checklist. OECD, Paris, 12 p.
- Pardo, M. C. (coord.)** 1999. Federalización e innovación educativa en México. El Colegio de México, México, 578 p.
- Pardo, M. C.** 1994. La modernización administrativa en México. 2ª. Edición, El Colegio de México, México, 147 p.
- Sobрино, L. J.** 1999. El contexto espacial de las actividades económicas. Documento de investigación (30), El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, 32 p.
- Sosa, J.** 1991. Regional development in México: the geography of a centralist tradition. Tesis de maestría en estudios urbanos y regionales. Brighton, England, The University of Sussex. 102 p.
- Torres, B.** 1986. Descentralización y democracia en México. El Colegio de México, México, 280 p.