Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco

Alberto Arellano Ríos ■ Ismael Ortiz Barba
coordinadores

Universidad de Guadalajara

Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco

Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco

Alberto Arellano Ríos
Ismael Ortiz Barba
coordinadores

Universidad de Guadalajara
2013

Primera edición, 2013

D.R. © 2013 Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de la Costa
Av. Universidad 203,
Delegación Ixtapa, CP. 48280,
Puerto Vallarta, Jalisco, México

ISBN 978-607-450-853-6

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Prólogo
Marco Antonio Cortés Guardado 9

Introducción
Alberto Arellano Ríos
Ismael Ortiz Barba 13

El área metropolitana de Guadalajara:
travesía urbana, política y gestión metropolitana
Roberto Arias de la Mora
Alberto Arellano Ríos 27

La zona metropolitana de Puerto Vallarta.
Contexto urbano y políticas de gestión territorial
José Alfonso Baños Francia
Erika Patricia Cárdenas Gómez 61

La zona metropolitana de Ocotlán:
políticas públicas y actores sociales en su conformación
Adriana Hernández García 93

De los autores 119

La zona metropolitana de Puerto Vallarta. Contexto urbano y políticas de gestión territorial

José Alfonso Baños Francia
Erika Patricia Cárdenas Gómez

Introducción

En este capítulo se estudia y analiza a la zona metropolitana de Puerto Vallarta. El texto descansa en dos pilares. En el primero se contextualiza el territorio donde se asienta este conglomerado a partir de describir el comportamiento demográfico, urbano y económico. Luego en la segunda parte, se analizan las iniciativas para gestionar el territorio. En este apartado se especifican las políticas de ordenamiento metropolitano implementadas con el ánimo de acceder a un crecimiento equilibrado para finalmente dar cuenta del aventurado tránsito hacia una gestión metropolitana eficiente que permitan acceder a un desarrollo integral en esta zona estratégica de Jalisco y México.

Antes de iniciar con el análisis urbano-territorial y político-institucional conviene precisar que el municipio de Puerto Vallarta se constituyó jurídicamente el 31 de mayo de 1918 cuando adoptó dicho nombre. Anteriormente se denominaba Las Peñas, comisaría integrada al municipio de San Sebastián del Oeste; inclusive en mapas anteriores y otras fuentes documentales más antiguas se denominaba El Carrizal (*Cartografía histórica de la Nueva Galicia*, 1984: 149).

Pero en sentido estricto y como centro poblacional, Puerto Vallarta se fundó el 12 de diciembre de 1851 cuando don Guadalupe Sánchez junto con familiares y amigos, se instalaron a orillas del río Cuale y constituyeron el poblado Las Peñas de Santa María de Guadalupe (Munguía, 1997: 100). El asentamiento estaba compuesto por alrededor de 3 500 personas (*ibid*.:

115)[1] quienes procedían mayoritariamente de los poblados circunvecinos de Mascota, Talpa y San Sebastián del Oeste y se dedicaban a la minería en un primer momento y posteriormente a la agricultura, ganadería y otras actividades primarias.

Hacia la segunda mitad del siglo XX, comenzó el arribo regular de turistas y con ello, el tránsito paulatino a una nueva vocación económica, el turismo (Gómez, 2008). Las cualidades del contexto regional, conformado por el paisaje de Bahía de Banderas, planicies y montañas, entreveradas por ríos y escurrimientos,[2] así como la riqueza ambiental expresada en la diversidad de flora y fauna, fueron factores clave para el despegue turístico de Puerto Vallarta.

El éxito de la actividad favoreció la puesta en valor de los atractivos y la inversión en infraestructura que detonaron el crecimiento demográfico y la expansión urbana extendiéndose más allá de los límites administrativos de Jalisco, abarcando hasta el sur del estado de Nayarit. Ello generó una conurbación funcional que impulsó la escisión del municipio de Compostela para fundar en diciembre de 1989, el municipio de Bahía de Banderas, pasando a ser el número 20 en la división política de Nayarit (INEGI, 2009: 49).

De esta manera, la zona metropolitana de Puerto Vallarta, incluyendo su porción nayarita, es una región significativa en el sistema urbano nacional, al tiempo que muestra características particulares al ser la única región conurbada de vocación turística localizada en dos entidades federativas de México.

---

[1] Este dato se debe tomar con reserva, pues las fuentes oficiales de 1921 señalan que el número de pobladores de Puerto Vallarta era alrededor de 2 218 habitantes.

[2] La Bahía de Banderas es una de las más grandes de México; sus extremos son al norte, Punta Mita y al sur, Cabo Corrientes. En cuanto a la topografía se integra por la accidentada sierra de Vallejo y Madre del Sur, composición que contrasta con la planicie del Valle de Banderas y la cuenca del río Ameca, frontera administrativa entre los estados de Nayarit y Jalisco.

Crecimiento demográfico, urbano y económico

Este primer apartado tiene como objetivo delinear la dinámica de expansión urbana analizando el crecimiento demográfico, la ocupación territorial y los principales componentes económicos en Puerto Vallarta y su zona metropolitana. Vale subrayar que una particularidad de las ciudades del turismo en México es el rápido crecimiento de la población; en este caso, el *boom* demográfico se dio inicialmente en Puerto Vallarta por altas tasas de migración, al arribar cientos de trabajadores que colaboraron en la edificación y consolidación de la infraestructura turística local (César y Arnaiz, 2002). Muchos de estos inmigrantes se asentaron definitivamente alcanzándose una segunda etapa manifestada en la reproducción natural de la población regional. Así, el número de residentes aumentó más del doble en dos décadas, pasando de 151 288 en 1990 a 379 886 habitantes en el año 2010.

Cuadro 1. Crecimiento demográfico en la zona metropolitana de Puerto Vallarta, 1990-2010

Municipio	1990	1995	2000	2005	2010
Puerto Vallarta	111 457	149 876	184 728	220 368	255 681
Bahía de Banderas	39 831	47 077	59 808	83 739	124 205
Zona metropolitana de Puerto Vallarta	151 288	196 953	244 536	304 107	379 886

Fuente: SEDESOL-CONAPO-INEGI (2008). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005* y datos del INEGI (2001). *XIII Censo general de población y vivienda*.

Como se estableció, Puerto Vallarta encabezó el crecimiento demográfico, sin embargo, esta tendencia se ha venido modificando paulatinamente al asumir el municipio de Bahía de Banderas (Nayarit) un papel más protagónico. Con ello, entre 2005 y 2010, la población en esta demarcación registró 40 466 nuevos habitantes superando, por primera vez a su contraparte jalisciense en el mismo periodo. Esto significa que en 20 años, el crecimiento neto de residentes se ha quintuplicado y la tendencia sigue en aumento,

mientras que en Puerto Vallarta los índices se mantienen estables sin superar los 40 mil nuevos vallartenses en un lustro.

Cuadro 2. Crecimiento neto de población en la zona metropolitana de Puerto Vallarta, 1990-2010

Municipio	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Puerto Vallarta	38 419	34 852	35 640	35 313
Bahía de Banderas	7 246	12 731	23 931	40 466
Zona metropolitana de Puerto Vallarta	45 665	47 583	59 571	75 779

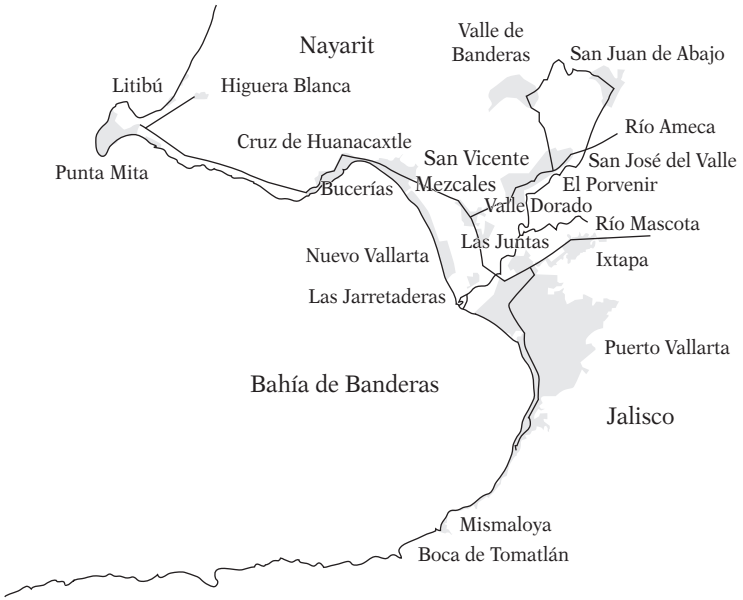
Fuente: SEDESOL-CONAPO-INEGI (2008). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005* y datos del INEGI (2001). *XIII Censo general de población y vivienda*.

Esta transformación se origina por dos factores principales: el primero es que la costa nayarita ha sido el principal receptor de inversiones turísticas al ofertarse como un producto renovado, bien comunicado, con diversidad de atractivos y rodeado de bellezas naturales, edificándose con mayor frecuencia hoteles e instalaciones turísticas de gran lujo;[3] y el segundo, a la masiva edificación de viviendas de interés social, orientados a la clase trabajadora, sin políticas sobre el mercado de suelos, donde los desarrolladores privados se imponen en la agenda habitacional modificando los instrumentos de planeación y flexibilizando la regulación urbanística (Cerezo, 2009). Con ello, se acentúa la dispersión urbana fragmentada, en una modalidad insular del espacio metropolitano, similar a lo acontecido en otras urbes de México (Rubalcava y Schteingart, 2012).

[3] Como corresponde con la localización en Punta Mita de los hoteles Four Seasons y St. Regis Punta de Mita Resort, compañías de hospedaje reconocidas por el lujo excesivo de sus instalaciones, albergando a personajes importantes de la política, los negocios y la farándula. En el primer caso, el hotel oferta 140 habitaciones mientras que en el segundo corresponde a 120.

La estructuración espacial de la zona metropolitana de Puerto Vallarta tiende a manifestarse en el modelo policéntrico o polinuclear[4] donde los centros de población se ubican en localizaciones separadas entre sí, sin formar una continuidad urbana al interior del Valle pero hilvanadas linealmente en el litoral costero. La dispersión urbana regional encuentra en Puerto Vallarta (Jalisco) la centralidad predominante, con una zona claramente definida, donde se instalan los principales equipamientos y servicios como se advierte en el siguiente mapa.

Mapa 1. La zona metropolitana de Puerto Vallarta



Fuente: Observatorio Urbano de Puerto Vallarta (ITSPV).

[4] De acuerdo con el análisis espacial y económico de los conglomerados metropolitanos se distinguen dos tipos recurrentes de regiones: las céntricas y/o las policéntricas o polinucleares (Arellano, 2013: 8).

Esta condición tiene implicaciones en la expansión territorial destacando la primacía urbana del municipio de Puerto Vallarta, integrada por una mancha relativamente compacta que representa más de 86% urbanizado mientras el resto se distribuye en tres localidades tradicionales: Las Palmas de Arriba, Ixtapa y Las Juntas. Aunque estas circunscripciones se han mantenido físicamente separadas, se prevé que en los próximos años se integren físicamente, debido a las tendencias de crecimiento urbano en esta porción de la ciudad.

Cuadro 3. Extensión urbana en Puerto Vallarta, 2011

Centro poblacional	Hectáreas*	Porcentaje
Puerto Vallarta	4 258.15	86.03
Ixtapa	364.52	7.36
Las Palmas de Arriba	202.35	4.09
Las Juntas	124.59	2.52

* La superficie se expresa en hectáreas y está redondeada.

Fuente: INEGI (2001). *XIII Censo general de población y vivienda* y datos del Observatorio Urbano de Puerto Vallarta (ITSPV).

Por su parte, en Bahía de Banderas (Nayarit), destaca el asentamiento difuso en diez centros de población[5] debido a las condiciones de su configuración geográfica, de planicie en el Valle de Banderas donde se albergan ocho poblados, así como dos localidades en el litoral. Cabe señalar que el desarrollo turístico Nuevo Vallarta no ha sido incluido por las fuentes oficiales a pesar de su importancia y peso en la estructura urbana local.

[5] Dichos centros corresponden a las poblaciones localizadas al interior del Valle de Banderas, señalando al poblado del mismo nombre así como Bucerías, Cruz de Huanacaxtle, Las Jarretaderas, Mezcales, El Porvenir, San José del Valle, San Juan de Abajo, San Vicente y Valle Dorado. Sin embargo, también hay que señalar a las localidades de Coral del Risco, Higuera Blanca, Sayulita, San Francisco y Lo de Marcos, que tienen un peso relevante en el sistema urbano municipal, así como en la actividad turística pero que para efectos de este análisis no se consideró pertinente su inclusión.

Cuadro 4. Extensión urbana en Bahía de Banderas, Nayarit, 2011

Centro poblacional	Hectáreas*	Porcentaje
Bucerías	313.37	19.04
San José del Valle	276.60	16.18
San Juan de Abajo	232.69	14.14
Cruz de Huanacaxtle	230.38	14.00
Valle de Banderas	181.65	11.04
San Vicente	152.54	9.40
Valle Dorado	99.89	6.07
Las Jarretaderas	83.98	5.10
El Porvenir	50.57	3.20
Mezcales	19.16	1.16

* La superficie se expresa en hectáreas y está redondeada.

Fuente: INEGI (2001). *XIII Censo general de población y vivienda* y elaboración propia.

La actividad económica predominante en la zona metropolitana de Puerto Vallarta corresponde al sector terciario, particularmente con la provisión de servicios, donde el personal ocupado en esa rama significa 60.90% del total con una producción bruta de 64% (INEGI, 2009).

La población económicamente activa (PEA) se conformaba en el año 2009 por 91 538 integrantes, de los cuales 70.8% (64 835) correspondían a Puerto Vallarta y el restante 29.8%, equivalente a 26 703 residentes de Bahía de Banderas, Nayarit. Al observar la ubicación de los mismos, se comprueba la primacía de Puerto Vallarta como centralidad generadora de empleos y actividad productiva, seguido marginalmente por poblaciones en auge como Bucerías y Mezcales (Nayarit).

Si se consideran las actividades comerciales dentro de los servicios entonces el total del personal ocupado en el sector terciario es de 90.40%. El total se completa con manufacturas (3.90%) y otros con 5.70% restante del personal ocupado.

Cuadro 5. Porcentaje de personal ocupado total por localidad en la zona metropolitana de Puerto Vallarta, 2009

Centro poblacional	Porcentaje	Centro poblacional	Porcentaje
Puerto Vallarta	79.29	Las Jarretaderas	1.15
Las Juntas	1.74	San Vicente	0.59
Ixtapa	2.23	El Porvenir	0.69
Las Palmas de Arriba	0.34	Valle de Banderas	1.01
Cruz de Huanacaxtle	1.05	San Juan de Abajo	1.53
Bucerías	5.38	San José del Valle	1.49
Mezcales	3.05		

Fuente: INEGI (2009). Zonas metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. *Censos económicos 2009*, p. 49.

Cuadro 6. Personal ocupado por sector en la zona metropolitana de Puerto Vallarta, 2009

Unidad económica	Absoluto	Porcentaje
Manufacturas	3 717	3.90
Comercio	26 995	29.50
Servicios	55 751	60.90
Resto sectores	5 251	5.70
Total zona metropolitana	91 538	100

Fuente: INEGI (2009). Zonas metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. *Censos económicos 2009,* p. 49.

El total de unidades económicas es de 14 647, de las cuales 4 263, equivalentes a 29.1% estan en el municipio de Bahía de Banderas y 10 384 (70.9%) en Puerto Vallarta. De ellas, se impone la actividad comercial con 7 213 unidades –49.2%– y los servicios, ejemplificadas con 43.3% y 6 335 unidades.

Finalmente, el valor total de la producción asciende a más de 22 mil millones de pesos, consolidándose las actividades de servicios como las

más relevantes significando 64% del total producido, cifra que se elevaría a 85.50% si se incluyeran las labores comerciales en la zona metropolitana.

Cuadro 7. Unidades económicas en la zona metropolitana de Puerto Vallarta, 2009

Unidad económica	Absoluto	Porcentaje
Manufacturas	851	5.80
Comercio	7 213	49.20
Servicios	6 335	43.3
Resto sectores	248	1.70
Total zona metropolitana	14 647	100

Fuente: INEGI (2009). Zonas metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. *Censos económicos 2009*, p. 49.

Cuadro 8. Valor total de la producción en la zona metropolitana de Puerto Vallarta, 2009

Unidad económica	Absoluto	Porcentaje
Manufacturas	897 780	4.00
Comercio	4 636 078	20.50
Servicios	14 502 040	64.00
Resto sectores	2 617 340	11.60
Total zona metropolitana	22 653 238	100

Fuente: INEGI (2009). Zonas metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. *Censos económicos 2009*, p. 49.

Con estos elementos se confirma la importancia de Puerto Vallarta en el sistema urbano regional del Occidente de México, manifestado en el crecimiento demográfico, expansión urbana y el peso económico de su actividad principal, el turismo. Hecho lo anterior, resulta conveniente analizar las políticas que han trastocado al territorio de Puerto Vallarta y su región

conurbada a partir de la década de 1960. Pero antes es necesario mencionar algunos antecedentes histórico-jurídicos para comprender dichos procesos institucionales en las incipientes políticas metropolitanas en este territorio.

Como se sabe, durante siglos fueron escasos los asentamientos urbanos en las costas de México, por lo que Puerto Vallarta se va a caracterizar inicialmente por la lentitud en su desarrollo. Así pasarán las primeras seis décadas del siglo XX, pero para resarcir esta dinámica demográfica, el entonces presidente de México, Adolfo Ruiz Cortines, instituye en 1953 el Programa de Progreso Marítimo mejor conocido como "Marcha al mar". Con este programa se buscó crear o reacondicionar 70 puertos, habilitar flotas pesqueras e incrementar el comercio marítimo, las comunicaciones interoceánicas y el enlace de las costas con el altiplano. Para lograr este cometido era indispensable redirigir los flujos migratorios del campo a las ciudades en los litorales mexicanos (Gilabert, 2011: 40).

En esas mismas fechas la política federal concurrió con los trabajos de la Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco, organismo encargado de sentar las políticas y ejecutar los programas formulados por el gobierno estatal encabezado por Agustín Yáñez. En dicha tarea se proponía incorporar a la región de la costa al desarrollo económico de la entidad, considerando la actividad turística como estrategia económica para su crecimiento y desarrollo. Con ello se logró el impulso a Puerto Vallarta como un destino turístico de alcance internacional (Rodríguez, 1994: 28), aunque estas medidas empezaron a surtir efecto hasta finales de la década de 1960.

Los procesos de crecimiento demográfico, urbano y económico en la zona metropolitana de Puerto Vallarta han estado inscritos en políticas estatales con implicaciones de carácter nacional y regional. Sin embargo, el alcance de la transformación territorial, social y económica han tenido consecuencias no previstas, las cuales, y pese a contar con algunas iniciativas de gestión metropolitana, no han funcionado adecuadamente para resolver los problemas en este conglomerado urbano.

Se debe recordar que las políticas federales y estatales diseñadas a finales de 1950 coincidieron con otras acciones que sentaron las bases de creci-

miento y constitución de esta área urbana. Uno de ellos fue dotar, por un lado, de certeza jurídica en el uso de suelo con la creación del Fideicomiso Bahía de Banderas y Puerto Vallarta (López y Baños, 2012) y por el otro, con la construcción de importantes infraestructuras como vías de comunicación y terminales para conectar por aire, tierra y mar a este destino con ciudades del país y del extranjero. Fue así como los intereses de los capitales privados identificaron en la costa de Jalisco el lugar adecuado para invertir en el turismo, en particular con la construcción de hoteles. Con la puesta en marcha de grandes edificaciones, arribaron contingentes de población con la esperanza de obtener un empleo impulsando con ello el fenómeno de la migración. Así, Salvador Gómez señala que

> …una gran cantidad de los que llegaron a trabajar a la rama de la construcción decidieron quedarse a residir de manera permanente, trayendo a sus familias o llamando a otros nuevos migrantes; creando con ello nuevas colonias, barrios y asentamientos irregulares alrededor del municipio (2003: 194).

El aparente éxito de la vocación, comenzó a reflejarse en el intenso crecimiento demográfico, primero en Puerto Vallarta (cuadro 9) y posteriormente en Bahía de Banderas con sus acentos y matices pero sosteniéndose el incremento poblacional.

Cuadro 9. Población del municipio de Puerto Vallarta, Jalisco

Año	Total de habitantes	Año	Total de habitantes
1921	2 218	1970	35 911
1930	10 245	1980	57 028
1940	10 471	1990	111 457
1950	10 801	2000	184 728
1960	15 462	2010	255 681

Fuente: INEGI. *Censo general de población y vivienda, 1921, 1930, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000* y *2010*.

Como se ilustra en el cuadro anterior, el boom demográfico comenzó a partir de 1960. Sin embargo, este fenómeno tiene repercusiones significativas, como apunta Gilabert (2011: 147) con relación a que el crecimiento poblacional se plasma en el urbanismo e imprime una expresión espacial de las relaciones sociales. Con el mayor número de habitantes se hizo necesaria la construcción de más vivienda y la habilitación de infraestructura, extendiéndose el área urbana. Debido a las condiciones geográficas, la mayor expansión urbana se propagó mayoritariamente en las zonas planas del municipio de Bahía de Banderas.

Dicho lo anterior, se describirán las acciones institucionales y políticas que se formularon e implementaron a partir de 1970 y que están relacionadas con el "problema metropolitano" en este destino turístico cuya gestión deberá atender y resolver sus complejas problemáticas.

Políticas y gestión metropolitana en la ZMPV, 1970-2012

En esta segunda parte se analizan las iniciativas y políticas de gestión territorial impulsadas con el objetivo de atender de manera integral la dinámica de la zona metropolitana de Puerto Vallarta. Los instrumentos de ordenamiento a considerar son: a) La Comisión de Conurbación de la Desembocadura del río Ameca y su plan regional de desarrollo urbano; b) el Plan maestro de desarrollo urbano y turístico de la Bahía de Banderas; c) el Programa de ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas; d) el Convenio de asociación intermunicipal entre los ayuntamientos de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas; y e) el Convenio de coordinación para la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, así como su plan de ordenamiento.

La Comisión de Conurbación de la Desembocadura del río Ameca

La primera política institucional para atender la tendencia de conurbación en Puerto Vallarta data de finales de la década de 1970. En el documento oficial fechado el 9 de enero de 1978 el presidente de México José López Portillo, decretó la creación de la Comisión de Conurbación de la Desem-

bocadura del río Ameca (César y Arnaiz, 2006: 140) con la meta de prever y adelantarse a los problemas que podrían surgir en el futuro provocados por el acelerado crecimiento de Puerto Vallarta.[6]

En el decreto el presidente López Portillo expuso:

> Que la región costera Puerto Vallarta-Costa Alegre integrada por los municipios de Puerto Vallarta del Estado de Jalisco y Compostela del Estado de Nayarit, respectivamente cuenta con un crecimiento demográfico y flujos migratorios turísticos, que de acuerdo con las previsiones a corto plazo, trascenderá los límites geográficos de dichos municipios, integrando una unidad física, económica y social (*Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 1978: 108).

El decreto señaló:

> …se declara zona conurbada la comprendida por el área circular generada por un radio de 30 kilómetros, cuyo centro está constituido por el punto de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de Jalisco y Nayarit, y de la línea que resulte unir la cabecera municipal del Municipio de Puerto Vallarta, Jal., con el centro de población La Jarretadera, del municipio de Compostela, Nayarit (*ibid.*:, 9 de enero de 1978: 107).

---

[6] Esta comisión se deriva de la Ley General de Asentamientos Humanos, aprobada en 1976, la cual establecía la posibilidad de constituir comisiones de conurbación integradas por los sectores público, privado y social, con responsabilidad para elaborar planes de ordenamiento urbano en zonas metropolitanas (Santín, 2012: 40). Para esos años se declararon en el país seis Comisiones de Conurbación: 1) Zona Conurbada del Centro, 2) Zona Conurbada de La Laguna, 3) Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Balsas, 4) Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Ameca, 5) Zona Conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad, y 6) Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Panuco. Como se puede observar desde finales de 1970 ya estaban contempladas algunas de las zonas metropolitanas interestatales actuales.

Entre las propuestas de la Comisión se encontraba impulsar poblaciones tradicionales como Ixtapa, Yelapa, Las Palmas, Valle de Banderas, San Francisco y disminuir la atracción creciente hacia Puerto Vallarta (Munguía, 1997: 211) con el ánimo de controlar la planificación del territorio. Así el ingeniero Jaime Luna, director general de Planeación Territorial de Asentamientos Humanos señalaba esperanzado: "el caso de Acapulco no se repetirá en Puerto Vallarta, ya que en esta población existiría la planificación adecuada por parte de la Comisión de Conurbación" (*ibid*.: 212).

Con la intención de operar las iniciativas de la Comisión en el territorio se formuló el Plan regional de desarrollo urbano con un área de aplicación que abarcaba a los municipios de Puerto Vallarta, San Sebastián del Oeste, Mascota, Talpa de Allende, Tomatlán y Cabo Corrientes en Jalisco y Compostela, San Pedro Lagunillas, Ahuacatlán y Amatlán de Cañas en Nayarit, distribuida en una superficie de 15 160 km^2 y con una población de 253 mil habitantes, cuyas principales actividades económicas eran agricultura, ganadería y turismo, esta última en incipiente desarrollo (SAHOP, 1979).

Los objetivos del Plan regional eran:

1. Racionalizar la distribución de las actividades económicas y de la población localizándolas en las superficies geográficas de mayor potencial.
2. Promover el desarrollo integral y equilibrado de los centros de población.
3. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamientos urbanos.
4. Mejorar y preservar el medio ambiente que conforma los asentamientos humanos.

El Plan se aprobó y fue presentado ante la Comisión Nacional de Asentamientos Humanos en 1980. Si bien las intenciones eran regular el explosivo crecimiento en la zona conurbada de la desembocadura del río Ameca para evitar la urbanización descontrolada, sus acciones se limitaron ante la realidad impuesta por el interés económico de la actividad turística.

Con el paso del tiempo se ha comprobado que el objetivo trazado por la Comisión y el Plan regional no se lograron,[7] pues la compleja problemática de los asentamientos humanos continúa, como se manifiesta en la ampliación de la división social del espacio, el incremento de la marginación en las periferias y la urbanización irregular en colonias precarias (Baños, 2010), dinámica que se repite en otras metrópolis y destinos turísticos de litoral en México.

Plan maestro de desarrollo urbano y turístico de la Bahía de Banderas, estados de Jalisco y Nayarit

En el año 2002 el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) en coordinación con los respectivos gobiernos estatales y municipales e impulsado por iniciativas ciudadanas y académicas, procedió a elaborar el Plan maestro de desarrollo urbano y turístico en esta zona conurbada, incluyendo a los municipios de Puerto Vallarta y Cabo Corrientes en Jalisco, así como al de Bahía de Banderas (Nayarit).

Dicho plan tuvo como objetivo integrar una visión estratégica para impulsar un sistema de gestión que propiciara el desarrollo integral de la zona. El documento incluyó un completo diagnóstico del territorio, pero desafortunadamente, todo quedó en papel pues las principales propuestas no se implementaron (Baños, 2010: 229). Es válido mencionar que frecuentemente los diagnósticos son ignorados por las autoridades y tomadores de decisión. Las razones son varias: falta de presupuesto adecuado, reducidas capacidades de los gobiernos locales, carencia de participación ciudadana efectiva, la prevalencia de intereses particulares, entre otros. Hasta ahora, estudiar las dinámicas metropolitanas en el país ha sido de interés académico e institucional de los organismos de la planeación pero en el ámbito político no se ha logrado la trascendencia que tiene.

---

[7] La mayoría de las Comisiones de Conurbación dejaron de operar en la década de 1980. Dichas comisiones eran un cuerpo colegiado sin poder real y en el mejor de los casos contaban con un secretariado técnico que asumía algunas funciones de gestión metropolitana y ordenación del territorio (Zentella, 2007: 14).

La importancia de Puerto Vallarta y su región se comprueba con la inclusión dentro de las principales zonas metropolitanas de México[8] realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2005.

Programa de ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas (ZMIPV-BB).

El Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro Occidente (FIDERCO) elaboró el Programa de ordenamiento de la zona metropolitana considerando su condición interestatal.

En el trabajo se avanzó en la definición de la zona metropolitana[9] y se elaboró un amplio diagnóstico considerando el medio socioeconómico, físico natural y transformado, así como la infraestructura regional. De igual manera se formuló una matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) y se estableció el marco jurídico para subscribir

---

[8] Los organismos mencionados clasificaron 56 zonas metropolitanas en el territorio nacional, de las cuales seis se encuentran entre límites interestatales, siendo: i) la Laguna, entre Coahuila y Durango; ii) Ciudad de México, incluyendo el Distrito Federal y los estados de Hidalgo y México); iii) La Piedad y Pénjamo, entre Michoacán y Guanajuato; iv) Puebla y Tlaxcala; v) Tampico y Veracruz, entre los estados de Tamaulipas y Veracruz); y, vi) Puerto Vallarta, que considera el municipio del mismo nombre en Jalisco, así como Bahía de Banderas (Nayarit).

[9] FIDERCO clasificó el territorio en tres escalas. La primera es regional e incluye a varios municipios de Jalisco y Nayarit: Mascota, Cabo Corrientes, San Sebastián del Oeste, Tapalpa, Tomatlán y Puerto Vallarta en Jalisco; y por parte de Nayarit se encuentran San Blas, Compostela y Bahía de Banderas. La segunda corresponde únicamente a Puerto Vallarta y Bahía de Banderas. La tercera considera el territorio conurbado de la zona urbana de Puerto Vallarta, el cual incluye el aeropuerto, Las Juntas, Ixtapa, El Pitillal, Mismaloya, La Desembocada y en Bahía de Banderas en territorio de Nayarit: la zona de Nuevo Vallarta, Mezcales, El Quelele, Bucerías y Cruz de Huanacaxtle, San Vicente, El Porvenir, San José del Valle, Santa Rosa, Valle de Banderas y San Juan de Abajo (2009: 178).

el convenio de coordinación metropolitana entre Jalisco y Nayarit. La importancia de este ejercicio es el hecho de que se actualizaron los datos y su obtención a partir de una metodología de trabajo interinstitucional entre los tres niveles de gobierno.

Convenio de asociación intermunicipal

En un sentido político-institucional y para mejorar la gestión metropolitana local, los presidentes municipales de la región intentaron dar un paso adelante con la elaboración y aprobación de un convenio de asociación, que dadas las características político-administrativas tenía que contar con el aval de los congresos estatales, cosa que así sucedió. Es necesario puntualizar que el convenio fue resultado del incentivo que los ayuntamientos tenían para acceder a recursos del Fondo Metropolitano (Aguilar, *NoticiasPV*, 19 de noviembre de 2008).

Una problemática constante en estos municipios es el aumento de la demanda de los servicios públicos que los gobiernos locales están obligados a cubrir. Se les asignan demasiadas obligaciones pero con recursos económicos limitados, por lo cual las administraciones tienen que buscar fuentes de financiamiento diversas. En el caso de las zonas metropolitanas, una estrategia ha sido la asociación intermunicipal para acceder al Fondo Metropolitano que ofrece la Federación desde el año 2006. Estos ingresos extraordinarios se destinan principalmente a la edificación de infraestructuras estratégicas y la prestación de servicios públicos básicos.[10]

En enero de 2010 los municipios de la zona metropolitana de Puerto Vallarta sentaron las bases para iniciar una gestión compartida (Lira, *NoticiasPV*,

---

[10] Caber recordar que los servicios públicos de competencia municipal son: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercado y centrales de abastos; e) Panteones; f) rastros; g) Calles, parques, jardines y su equipamiento; y h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito (artículo 115 Constitucional, fracción III).

16 de enero de 2010), con el incentivo de acceder a recursos del Fondo Metropolitano y destinarlos a temas relevantes como movilidad, transporte, imagen visual, seguridad e infraestructura de alcance regional. Para ello, se signó un convenio elaborado para tal efecto. [11]

Posteriormente, los ayuntamientos turnaron la iniciativa de decreto a sus respectivos congresos para que se aprobara el convenio de asociación.[12] Con la firma del acuerdo se confirma que en el país hay interés en la agenda metropolitana y se generan nuevas posibilidades para que municipios colindantes, previo acuerdo entre los ayuntamientos, unifiquen estrategias y esfuerzos, coordinando recursos en la solución y/o prestación de uno o varios servicios públicos (Santín, 2012: 24).

El Convenio de asociación signado por los ayuntamientos de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas contempla:

I. Un beneficio de las zonas conurbadas para formar una unidad económica y social para todos los habitantes de ambos municipios.
II. Coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.
III. Unir esfuerzos y recursos en forma coordinada para realizar obras de infraestructura vial, saneamiento, agua potable, alcantarillado pluvial, imagen urbana e instalaciones (Castro, 2010).

---

[11] El entonces síndico municipal de Puerto Vallarta, Fernando Castro Rubio, fue el encargado de formular y elaborar dicho convenio.

[12] El Congreso de Jalisco procedió a aprobarlo el 3 de agosto de 2010 que el municipio de Puerto Vallarta firmara el convenio, y el Congreso de Nayarit hizo lo propio el 31 de agosto de 2010. Una vez que se aprobó el convenio de asociación entre Puerto Vallarta y Banderas se continuó con la instalación del Comité Técnico del Fideicomiso de Administración de Inversión de la zona metropolitana (Cárdenas, *Vallartaopina*, 29 de noviembre de 2010). El entonces presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, firmó como testigo el Convenio de coordinación de la zona metropolitana de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas.

El Convenio de asociación tuvo como sustento el artículo 115, fracción VI de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como el artículo 28, fracción IV. En el caso de Puerto Vallarta, también se consideran la *Constitución Política del Estado de Jalisco* y la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. Además, en la Ley General de Asentamientos Humanos se señala que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de sus centros de población.

Como se puede observar, los ajustes constitucionales de 1999 al artículo 115 han sido de suma importancia pues a los municipios se les otorgó ampliar su capacidad asociativa para prestación de servicios públicos, no sólo a los ayuntamientos dentro de una misma entidad federativa, sino entre dos o más estados, siendo necesario contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos (Santín, 2012: 24).[13]

El Convenio de asociación para la zona metropolitana de Puerto Vallarta tiene que sortear varias dificultades porque se trata de un acuerdo que compete a ayuntamientos que están supeditados a las decisiones de los gobiernos estatales, además de que están en un fase de formulación (Cárdenas, 2013). Ésta y otras problemáticas se discutirán en párrafos posteriores cuando se analice el acceso al Fondo Metropolitano. A lo anterior se suma el fortalecimiento del municipio como institución, el cual se ha convertido en un agente de interlocución estratégico con los habitantes, pero donde también cohabitan diversos intereses políticos (Santín, 2012: 40). Así, en los municipios existen cotos de poder, cacicazgos y ausencia

[13] Aunque Zentella señala que con las reformas de 1983 al artículo 115 Constitucional se fortalecen las facultades municipales para la creación de reservas territoriales y el control y la planeación del desarrollo urbano; además de facultarlos para asociarse a fin de lograr una más eficaz prestación de los servicios públicos (2007: 14).

de cauces institucionales para la participación ciudadana (Zentella, 2007: 19) lo que dificulta una gestión metropolitana eficiente como acontece en el caso que nos ocupa.

De los logros que destacan del Convenio de asociación para la zona metropolitana de Puerto Vallarta ha sido la inversión en obras de infraestructura vial, obtenidas del Fondo Metropolitano. De este modo, en el 2010 se asignaron más de 49.4 millones para la obra vial, [14] inversión que estuvo a punto de perderse debido a la burocracia y diferencias partidistas entre los gobiernos de Jalisco y Nayarit.[15] En el 2011 la Federación etiquetó 41'325,473 pesos para continuar con los proyectos y obras complementarias para el puente Federación, y para el 2012 se aprobaron 41'300,000 pesos (SEDESOL, 2012: 2) que no fueron ejercidos pero siguen etiquetados para su inversión en el 2013. Este monto debe completarse con recursos estatales y municipales.

Un asunto a destacar es la desigual asignación de recursos del Fondo Metropolitano, ya que en 2013, la Federación destinará 8 616 058 106 pesos a nivel nacional, de los cuales 39% se queda en la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM) y 10% en la de Guadalajara (López, 2013) mientras que a Puerto Vallarta solamente se destinará 0.48% del total.

---

[14] En el 2010 el entonces presidente municipal de Puerto Vallarta, Salvador González Reséndiz, expuso al Consejo Metropolitano "que no contaba con el dinero suficiente para aportar, recursos extras al Fideicomiso de las obras complementarias para el Puente Interestatal de Avenida Federación". Se tenía que indemnizar a ejidatarios por la afectación de cinco hectáreas. Se requerían siete millones (Moguel y Aguilar, *Noticiaspuertovallarta*, 28 de julio de 2010).

[15] El trámite se detuvo en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Finanzas. El entonces presidente municipal de Puerto Vallarta expuso: "No quisiera pensar mal, quisiera pensar que sólo es burocracia, la realidad es que no han podido los gobiernos de los estados ponerse de acuerdo con este tema y los afectados somos los municipios" (consultada el 20 de diciembre de 2012 en: lajornajalisco.com.mx/2010/10/19).

Convenio de coordinación para la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, y su plan de ordenamiento

Otro paso significativo en la gestión de la zona metropolitana de Puerto Vallarta ha sido la firma del convenio de coordinación para planear y regular conjuntamente el desarrollo urbano y regional en los municipios de Puerto Vallarta, Jalisco y Bahía de Banderas, Nayarit constituyendo la Comisión de Conurbación de la Zona Metropolitana de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas. Dicho acuerdo fue celebrado a finales de 2010 por los tres niveles de gobierno. Por la parte federal estuvo el representante de la Secretaría de Desarrollo Social. La estatal fue encabezada por los ejecutivos de los gobiernos de Jalisco y Nayarit. Finalmente, los municipios estuvieron presididos por los presidentes locales de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas (*Diario Oficial de la Federación*, 14 de septiembre de 2012).

El objetivo de la Comisión de Conurbación es definir responsabilidades en la administración y gestión del ordenamiento a nivel metropolitano. De esta manera, se deberá formular y aprobar el Programa de ordenación de la región interestatal Jalisco y Nayarit, evaluando su debido cumplimiento, a través de la Comisión de Conurbación (*idem.*).[16]

Los lineamientos estratégicos que establece el Convenio de coordinación son los siguientes:

1. Zona primaria que corresponde a la clasificación de áreas y a la definición de la utilización general del suelo.
2. Definición de las reservas urbanas, estableciendo el uso y aprovechamiento de las reservas a lo estrictamente necesario sin excederse.
3. Conservación de las zonas agrícolas, así como las zonas protegidas y las de valor natural o paisajístico.
4. Infraestructura vial, promoviendo una sola estructura vial.

[16] La comisión se integraría por un presidente, un vicepresidente, un vocal ejecutivo y dos secretarios técnicos y dos vocales.

5. Movilidad y transporte, propiciando el traslado ágil y seguro de las personas recurriendo a un enfoque integral.
6. Infraestructura de agua y saneamiento. La certificación de playas y el saneamiento de al menos quince poblados rurales.
7. Servicios turísticos, homologando la normatividad del Desarrollo Urbano y promoviendo un instrumento ordenado que permita facilitar los procesos de gestión y administración de desarrollo urbano a las autoridades estatales y municipales precisándolo y adecuándolo para su mejor aplicación en reciprocidad (*idem*.).

Otro de los puntos importantes que se estableció en el convenio es el tema referente al acopio y la administración de los recursos necesarios para lo cual se propusieron dos mecanismos.[17] Asimismo, el convenio señaló su duración, el cual entró en vigor el día de su firma y concluyó el 30 de noviembre de 2012. Durante este periodo el convenio pudo ser revisado, adicionado, modificado y/o dado por concluido de común acuerdo por las partes, conforme a los preceptos y lineamientos que lo originaron. Si hubiese programas y proyectos en ejecución deberían ser reasignados a las dependencias, entidades y organismos estatales y municipales competentes, con el objeto de que su desarrollo no sufriera perjuicio alguno. De igual manera, el convenio, en caso de seguir operando contempla la actualización con la firma de los representantes acreditados, incluyendo las adecuaciones pertinentes (*idem*.).

---

[17] Los mecanismos fueron: 1) La constitución de un fideicomiso público, cuya integración y funcionamiento se sujetará a las disposiciones jurídicas aplicables. 2) La apertura de una cuenta concentradora en el fideicomiso de inversión y fuente de pago número 2049 denominado "para el Desarrollo Regional Centro Occidente" (FIDERCO) en donde la Federación, los estados de Jalisco y de Nayarit, así como los municipios de ambas entidades federativas que integran esta zona conurbada, depositen los recursos para la operación de dicho programa de ordenación, acordando los mecanismos para la emisión de pagos y la custodia de la documentación justificativa y comprobatoria de las operaciones realizadas (*Diario Oficial de la Federación*, 14 de septiembre de 2012).

Como resultado del convenio anterior, se formuló el *Programa de ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas,* promovido por la Secretaría de Desarrollo Social y elaborado por El Colegio de la Frontera Norte (2012).

El objetivo del programa fue impulsar un proceso de conurbación diferente al acontecido en el pasado, impulsando una red metropolitana que enlace los centros de población generando una articulación eficiente bajo un modelo de desarrollo que atienda el entorno natural y facilite el mejoramiento en las condiciones de vida de los residentes en un escenario de largo plazo. Desde la dimensión urbana se busca atender la diversidad usos de suelo, su re-densificación y mixtura, así como contar con un sistema de transporte colectivo regional eficiente (SEDESOL, 2012: 82).[18]

Ahora bien, en el Plan de ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas se señala que los instrumentos de gestión como están planteados son insuficientes para la instrumentación del programa por las siguientes razones:

a) falta de participación de la sociedad civil en los organismos de seguimiento de dicho programa;
b) se requiere contemplar un lineamiento especifico de formación de capacidades tanto en los organismos municipales a fin de poder empatar o coordinar las políticas y acciones emanadas del programa propuesto con las consideradas en los planes de desarrollo urbano de centro de población y en los planes parciales;

[18] Es importante señalar que un ejercicio similar de coordinación a éste se llevó a cabo en el año 2004 en la zona metropolitana interestatal de Puebla-Tlaxcala, en donde los mecanismos que se establecieron fueron: convenio, comisión de conurbación y programa de ordenamiento. Sin embargo, los mecanismos han quedado sometidos a la voluntad de los políticos. Además, no se sabe si el plan de ordenamiento vaya a actualizarse con los proyectos que han elaborado, en los últimos años, por parte de algunas instituciones (Iracheta, 2012: 138).

c) carencia de homologación de la legislación estatal en aspectos clave como son el establecimiento de límites de centros de población y la aprobación de planes parciales y el papel que tienen estados y municipios en el ordenamiento del territorio;
d) es necesario ampliar las capacidades de gestión e instrumentación de los gobiernos municipales para el ordenamiento (*ibid*.: 72 y 73).

Estas problemáticas también son expresadas por Iracheta, quien señala que la administración metropolitana muestra: a) el voluntarismo como base de la coordinación intergubernamental y un enfoque claramente centralista; b) la ausencia de participación social en sus órganos; c) la falta de estructuras que definan los caminos para una coordinación efectiva e institucionalizada (2012: 75). Sin embargo, un paso significativo es reconocer e identificar los problemas que enfrenta la coordinación metropolitana para buscar las posibles soluciones. La principal dificultad que ha impedido acceder a una administración eficaz en el caso de Puerto Vallarta y su zona conurbada es la debilidad institucional y la carencia de un marco normativo que articule y coordine eficazmente la compleja administración compartida de un territorio turístico de alcance metropolitano (*ibid*.: 76).

A la fecha se desconoce si el plan de ordenamiento para la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas fue aprobado y si éste tiene validez jurídica o contribuirá a mejorar la gestión regional. Aunque en el acuerdo de coordinación se estableció que los estados de Jalisco y Nayarit y sus respectivos municipios realizarán los trámites necesarios para darle plena obligatoriedad al programa (*Diario Oficial de la Federación*, 14 de septiembre de 2012).

En términos normativos se comienza a avanzar en disminuir los rezagos en la agenda metropolitana en México, pues la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha aprobado cuatro iniciativas en la materia, las cuales pretenden sentar una base constitucional y establecer un marco jurídico mínimo y general para todas las metrópolis del país (Arellano, 2013: 33-41). Aunque estas iniciativas aún no han sido ratificadas en la

Cámara de Senadores ni en la mayoría de los congresos estatales, la ruta está trazada.

Sin embargo, llama la atención la última iniciativa, sobre todo, en el artículo 122 de la Constitución donde se pretende que el Congreso de la Unión tenga una participación más activa en las zonas metropolitanas interestatales (Arellano, 2012: 9); y es que en éstas donde la problemática de coordinación se incrementa. En este sentido, tiene validez la opinión de Zentella (2007: 20), quien señala que hoy en día el gobierno federal debe asumir un papel promotor para lograr mejores resultados en la gestión metropolitana.

Respecto a la legislación estatal, se muestra un desfase entre los ordenamientos de Nayarit y Jalisco, toda vez que la legislación nayarita no considera el fenómeno metropolitano dentro de su marco normativo y reglamentos estatales (SEDESOL, 2012: 2). Mientras que en el caso de Jalisco el Congreso local aprobó, en 2011 la Ley de Coordinación Metropolitana, para regular el procedimiento para la constitución de áreas y regiones metropolitanas en el estado. Asimismo, sienta las bases generales para la organización y funcionamiento de instancias de coordinación metropolitana y los requisitos mínimos para establecer un convenio metropolitano. Así pues, estipula la creación de instancias de coordinación para las zonas metropolitanas de Jalisco: la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano (Arellano, 2013: 99-102).

Desafortunadamente esta ley no contempla la regulación de procesos de conurbación interestatal y de ahí que este ejercicio resulte interesante, pues la realidad supera de nueva cuenta lo que estipula este ordenamiento estatal.[19] Así pues, para la operación de esta ley, con la creación de instancias

[19] Como lo expone Iracheta el proceso de metropolización que vive el país no ha estado acompañado de un marco normativo apropiado que permita el diseño y aplicación de instrumentos de planeación metropolitana eficaces, lo cual muestra la necesidad de conceptuar con mayor profundidad este fenómeno socioespacial, reconocer su variedad y especificidad, definir los indicadores para su delimitación y, sobre todo, establecer las condiciones para su gobierno, administración, concretando con claridad las materias y atribuciones que corresponden a las metrópolis (2012: 28).

políticas, técnicas y ciudadanas, es necesario que las partes (los gobiernos municipales y estatales) dialoguen y acuerden su cumplimiento y que no sea considerado como una intromisión a la soberanía del estado de Nayarit.

Conclusiones

Las bondades del territorio en Bahía de Banderas han favorecido la adopción del turismo como la principal actividad económica en la región. En un primer momento, Puerto Vallarta fue la punta de lanza del modelo y con su consolidación, se aceleró la inversión turística en el sur de Nayarit, particularmente en el municipio de Bahía de Banderas. Si bien el turismo ha sido detonador para el desarrollo regional, también ha dejado su impronta territorial debido al explosivo crecimiento demográfico y la rapidez de la expansión urbana, resultando en un déficit en las condiciones de vida de los pobladores locales mientras los turistas se benefician de los mejores escenarios y paisajes. En particular, se ha acelerado el proceso de conurbación entre los dos municipios y estados, dificultándose una gestión metropolitana eficiente e incluyente.

Como se pudo observar en la zona metropolitana de Puerto Vallarta hubo incipientes políticas federales que impulsaron a ordenar las dinámicas de conurbación. Estas políticas junto con la convergencia de diversos procesos sociales y económicos, así como diferentes instituciones y actores locales, regionales, nacionales e internacionales, incentivaron que el "fenómeno metropolitano" expresado en un *boom* del crecimiento urbano, cuantiosas inversiones para la industria turística, aumento poblacional, entre otros; con la consecuencia de graves "problemas metropolitanos", como deterioro ambiental, marginación, problemas de movilidad, ausencia de una planeación efectiva y mecanismos efectivos de gestión metropolitana.

En un inicio las políticas federales y estatales impulsaron y se centraron en estimular el "fenómeno metropolitano" pero ahora se advierten las consecuencias de un grave deterioro. Si bien desde el ámbito federal y estatal se intenta ofrecer los marcos institucionales que permitan acceder a una

gestión metropolitana eficiente que atienda la complejidad y diversidad de problemas. Sin embargo, este asunto tiene implicaciones y demanda acciones de carácter local.

Durante mucho tiempo el territorio de esta porción del país era un espacio para intervenir, desde instancias foráneas pero ahora los actores, sociedad e instituciones locales buscan frenar la imposición de intereses particulares y transitar del desorden e ingobernabilidad hacia un estado de gobernanza metropolitana. Si bien hay incipientes acciones de colaboración institucional entre los ayuntamientos de la región, en el corto y mediano plazo se advierten retos relevantes inscritos en la debilidad institucional de los gobiernos locales. En el municipio de Bahía de Banderas esta debilidad podría ser explicada por la juventud de su constitución y por la suma de grandes intereses económicos, lo que también sucede en Puerto Vallarta. El factor explicativo de la debilidad institucional de los gobiernos locales se encuentra en que son rehenes no sólo de interés económicos sino de la corrupción y la constitución de un clientelismo político que impiden una visión y dinámica metropolitana.

Además, el problema de la gestión metropolitana en este caso se complejiza aún más por su condición interestatal donde hay marcos legislativos diferentes que acentúan las asimetrías institucionales. En Nayarit no se tiene contemplado el problema más allá del asociacionismo, en tanto que en Jalisco hay un marco que impulsa la coordinación aunque en la práctica no quede claro el tipo de instituciones se deben diseñar; como sea, la necesidad de disponer de instancias eficientes en la política, técnica y ciudadana parece ser la clave. El reto no sólo radica en la asimetría, en los instrumentos normativos y de espacios políticos diferentes sino de falta de voluntad política, con prácticas que incentivan más el conflicto que la cooperación aunado a la debilidad institucional ya expuesta, donde con frecuencia se cae en prácticas corruptas que atienden los intereses del capital, así como a la desarticulación social en los procesos de toma de decisión. Esto coloca a la gestión metropolitana en el mismo plano de la planeación urbana, donde los instrumentos parecen un catálogo de buenos deseos y útiles sólo para

gestionar el espacio desde una postura teórica y no para incidir en el ordenamiento y gestión sustentable del territorio.

Con ello se presenta la oportunidad histórica de asimilar las lecciones del pasado y promover una agenda metropolitana robusta y capaz de enfrentar los enormes retos del desarrollo compartido en este destino turístico de alcance mundial. Habrá que replantear con arrojo y valentía nuevas modalidades de coordinación para que los escasos recursos presupuestales y las limitaciones del talento humano favorezcan la vivencia de una región con altos índices de bienestar para sus pobladores. Finalmente, se abre la puerta para implementar el paradigma de la sustentabilidad en esta región urbana y turística de México, en justo homenaje a las bondades naturales y humanas de su territorio.

Bibliografía

Arellano Ríos, Alberto (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas/El Colegio de Jalisco.

Baños, José Alfonso (2010). *Arquitectura y urbanismo en Puerto Vallarta. Una mirada a la construcción de una ciudad turística de litoral*. Puerto Vallarta: Instituto Tecnológico Superior de Puerto Vallarta/Astra Ediciones.

Cárdenas Gómez, Erika Patricia (2013). La zona metropolitana de Puerto Vallarta y su convenio de asociación intermunicipal. Roberto Arias de la Mora, coord. *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

Cartografía histórica de la Nueva Galicia (1984). Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla.

Castro Rubio, Fernando (2010). *Propuesta de convenio de colaboración que elaboró y sometió al pleno del Ayuntamiento de Puerto Vallarta*. Mimeo.

César, Alfredo y Stella Arnaiz (2002). *Globalización, turismo y sustentabilidad*. México: Universidad de Guadalajara.

—— coords. (2006). *Bahía de Banderas a futuro, construyendo el porvenir 2000-2025*. México: Universidad de Guadalajara.

Cerezo, Ricardo (2009). *Análisis socio-espacial de las áreas de cesión en los fraccionamientos populares en el municipio de Bahía de Banderas en el periodo 2005-2008.* Tesis de maestría. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara- Centro Universitario de la Costa.

Gilabert, Cesar (2011). *Del paraíso a las puertas del infierno. Evolución biopolítica y sociocultural de Puerto Vallarta.* Zapopan: El Colegio de Jalisco.

Gómez Nieves, Salvador (2003). *El turismo y los cambios en los modos de vida de la población residente de Puerto Vallarta*. Tesis doctoral. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Centro de Investigaciones y de Estudios en Antropología Social.

Gómez Encarnación, Manuel (2008). *Tres municipios en la Bahía de Banderas. Población y economía de un pasado en común*. Puerto Vallarta: Planet.

López, Jorge y Alfonso Baños (2012). Transformación del suelo urbano e implicaciones en el desarrollo local; apuntes sobre el caso de Puerto Vallarta, Jalisco. Stella Maris Arnaiz Burne y Gabriela Scartascini Espadaro, coords. *Desarrollo local y turismo*. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de la Costa.

Iracheta Cenecorta, Alfonso X. (2012). *Metrópolis en crisis. Una propuesta para la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala*. México: El Colegio Mexiquense/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Munguía Fregoso, Carlos (1997). *Panorama histórico de Puerto Vallarta y de la Bahía de Banderas*. México: Secretaría de Cultura de Gobierno de Jalisco/Ayuntamiento de Puerto Vallarta.

ONU Hábitat Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social (2011). *Estado de las ciudades de México 2011.* México: ONU Hábitat/SEDESOL.

Rubalcava, Rosa María y Martha Schteingart (2012). *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México.* México: CEDDU, El Colegio de México.

Santín del Río, Leticia (2012). La intermunicipalidad: metodología de gobierno político y administrativo para la asociación y cooperación entre municipios en México. Francisco Javier Galván Meraz y Leticia Santín del Río. *Asociacionismo intermunicipal. Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*. Guadalajara: Arlequín.

Zentella, Juan Carlos (2007). ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo. Thomas Cieslik, comp. *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*. México: Fundación Este País, pp. 7-24.

Páginas web

Aguilar, Patricia (2008). Los 40 millones para Bahía y Vallarta se los echaron al plato pero se van a conseguir recursos extraordinarios, asegura Paniagua. *NoticiasPV*, 19 de noviembre, consultada en enero de 2011en: www.noticiaspv.com.

Cárdenas, Manuel (2011). Instalaron Vallarta y Bahía el fideicomiso metropolitano. *Vallarta opina*, 29 de noviembre de 2010. Consultada en enero de 2011 en: www.vallartaopina.net.

Diario Oficial de la Federación (2012). Convenio de coordinación para planear y regular conjuntamente el desarrollo urbano y regional sustentable en los municipios conurbados de Puerto Vallarta, Jalisco y Bahía de Banderas, Nayarit, que celebran la Secretaría de Desarrollo Social, los estados de Jalisco y Nayarit y los municipios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de septiembre de 2012. Consultada en noviembre de 2012 en: www.dof.gob.mx

Lira, Mauricio (2010). Aprobaron sentar bases para conurbación Puerto Vallarta-Bahía de Banderas. *NoticiasPV*, 16 de enero. Consultada en enero de 2013 en: www.noticiaspv.com.

Notas periodísticas impresas

López, Rodrigo (2013). Recibirá Vallarta más de 200 mdp para obras. *Vallarta opina*. Puerto Vallarta, 3 de enero, p. 4.

Leyes y documentos oficiales

FIDERCO Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro Occidente (2009). *Programa de ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas*. *Diagnósticos*. Guadalajara: FIDERCO.

INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2009). Zonas metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. *Censos Económicos 2009*. Aguascalientes: INEGI.

SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social-COLEF El Colegio de la Frontera Norte (2012). Nora Bringas y Basilio Verduzco, coord. *Plan de ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas*. Tijuana: SEDESOL-El Colegio de la Frontera Norte.

SAHOP Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1979). *Plan regional de desarrollo urbano: zona prioritaria conurbada de la desembocadura del río Ameca. Versión abreviada*. México: SAHOP.

SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social-CONAPO Consejo Nacional de Población-INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2007). *Delimitación de zonas metropolitanas de México 2005*. Aguascalientes: SEDESOL-CONAPO-INEGI.