



Trace. Travaux et Recherches dans les
Amériques du Centre

ISSN: 0185-6286

redaccion@cemca.org.mx

Centro de Estudios Mexicanos y
Centroamericanos
México

Baños Francia, José Alfonso

Consideraciones sobre la gestión metropolitana en México. Acercamiento al caso de la
Bahía de Banderas

Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre, núm. 64, diciembre, 2013,
pp. 69-87

Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=423839522006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Consideraciones sobre la gestión metropolitana en México.

Acercamiento al caso de la Bahía de Banderas

José Alfonso
Baños Francia
Instituto Tecnológico Superior
de Puerto Vallarta

Fecha de recepción: 16 junio 2013 • Fecha de aprobación: 14 noviembre 2013

Resumen: El artículo aborda el tema de la gestión de las zonas metropolitanas en México, dada la importancia de estos conglomerados en el sistema urbano nacional. Se estudia el caso de la Bahía de Banderas en concreto, región turística cuya dinámica ejemplifica la complejidad de administrar el territorio que trasciende los límites municipales. Explicamos el fenómeno y la problemática de las metrópolis mexicanas, resaltando las deficiencias de la estructura institucional, normativa y gubernamental, que dificultan la innovación en la gestión de estas ciudades. Las conclusiones sugieren promover la asociación y coordinación entre los tres niveles del gobierno (Federal, Estatal y Municipal) para acceder a una gobernabilidad metropolitana efectiva y coherente.

Palabras clave: gestión metropolitana, coordinación institucional, desarrollo regional, Bahía de Banderas, México.

Abstract: The article focus on the management of the metropolitan areas in Mexico, based on the importance of these conglomerates in the urban national system. We study the case of Bahía de Banderas, a well-known touristic region, as an example of the complexity of administrating the territory that expands beyond the municipal boundaries. We explain the phenomenon and the problems of the Mexican metropolis, highlighting the shortcomings of institutional, regulatory and governmental structure that hinder innovation in the management of these cities. The findings suggest to encourage the association and coordination between the three levels of Government (Federal, State and Municipal) to achieve effective and coherent metropolitan governance.

Keyword: metropolitan management, institutional coordination, regional development, Bahía's Bay, Mexico.

Abstract: L'article aborde le thème de la gestion des zones métropolitaines au Mexique compte tenu de l'importance de ces conglomerats dans le système urbain national. Le cas de la Bahía de Banderas, région touristique dont la dynamique illustre bien la complexité d'administrer un territoire qui dépasse les limites municipales est ici étudié. Nous expliquons le phénomène et la problématique des métropoles mexicaines, en mettant en évidence les lacunes de la structure institutionnelle, normative et gouvernementale, qui rendent difficile l'innovation dans la gestion de ces villes. Les conclusions proposent de promouvoir l'association et la coordination entre les trois niveaux de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) afin d'accéder à une gouvernance métropolitaine effective et cohérente.

Mots clés: gestion métropolitaine, coordination institutionnelle, développement régional, la Baie de Banderas, Mexique.

México es un país predominantemente urbano, de acuerdo a cifras oficiales del año 2010, 72% de la población se asentaba en 383 ciudades con más de 15 mil habitantes y en 56 zonas metropolitanas, destacando la preeminencia de la Megalópolis de la Ciudad de México, la quinta más grande del mundo,¹ integrada por la zona metropolitana del Valle de México y otras seis áreas conurbadas,² las cuales aportan 42% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional y concentran al 30% de la población nacional.

El presente artículo versa sobre la gestión metropolitana en México y se estructura en tres partes. En la primera, se expone el estado de las metrópolis mexicanas poniendo el acento en el andamiaje institucional que conlleva al diseño y aplicación de instrumentos para administrar el territorio compartido. En la segunda, se revisa el caso de la zona metropolitana de la Bahía de Banderas, (ZMBB de ahora en adelante), región turística cuyos límites municipales trascienden las fronteras estatales (provinciales), y en donde la conjunción de múltiples intereses se entrelazaron para obstaculizar una gobernabilidad adecuada. En la tercera, se visualiza el desafío que implica atender la problemática metropolitana con la estructura institucional actual, basada en la asociación y coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) pese a los logros, limitaciones y retos para acceder a una gobernabilidad plena y coherente.

El esfuerzo se inscribe en los recientes procesos de diálogo, debate y generación de conocimientos sobre el fenómeno y la problemática metropolitana; alentados en la esfera gubernamental, académica, social y productiva; preparados para adherirse a una gestión efectiva en el territorio metropolitano de México.

EL FENÓMENO METROPOLITANO Y SU DINÁMICA EN MÉXICO

Los procesos de conurbación entre ciudades que se extienden fuera de sus límites administrativos se registraron en México a partir de 1940, cuando se integraron físicamente la delegación Miguel Hidalgo (Distrito Federal) y el municipio de Naucalpan (Estado de México) debido a la urbanización de Ciudad Satélite (Sedesol, INEGI, Conapo, 2008). Esta dinámica se extendió a otras urbes como Monterrey, Orizaba, Tampico y Torreón, las que rebasaron su jurisdicción administrativa durante la etapa de la industrialización nacional en la mitad del siglo XX (Garza, 2005).

Los primeros estudios sobre el fenómeno metropolitano comenzaron en la década de los setenta, a partir del análisis demográfico y sociourbano. Para ello, se consideraron los municipios que mantenían una conurbación económica, social y espacial con otros y disponían de más de 100 mil habitantes. En 1976, Unikel, Ruiz y Garza identificaron la zona metropolitana de la ciudad de México y a otras doce zonas a nivel nacional (Garza, 2005); en 1986, Negrete y Salazar incorporaron 26 regiones, mientras que Sobrino señaló 37 zonas conurbadas en 1990. A finales del siglo XX se fortaleció la hegemonía metropolitana en el Sistema Urbano Nacional (SUN).

En el año 2004, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) afinaron la metodología para delimitar las zonas metropolitanas en México, identificando 55 que incluían 309 delegaciones y municipios repartidos en 29 entidades federativas, con una población de 51.5 millones, representando 53% del total y 77% de los residentes urbanos en el país. La definición de “metropolitano” para estas instituciones se estableció como:

...el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica (Sedesol, Conapo, INEGI, 2008: 12).

En la conceptualización, se resalta la presencia de dos o más municipios vinculados a una ciudad central que funciona como el pivote para la expansión urbana y económica, fortaleciendo la interacción con otras poblaciones en el territorio metropolitano.

En el año 2008 se agregó una zona metropolitana más, sumando 56, con una población de 57 878 905 y una tasa de crecimiento anual de 1.5% (entre 2000 y 2005). En estas ciudades se genera casi 75% del PIB nacional, pero también se registran los mayores índices de pobreza, lo cual constituye una característica común en las zonas metropolitanas del mundo, particularmente en los países en desarrollo: la desigualdad en la vivencia del territorio materializada en el contraste entre riqueza y marginación (ONU-Hábitat, 2008) (véase tabla 1).

De las 56 zonas metropolitanas de México, seis se encuentran entre límites interestatales, destacando: 1) La Laguna, entre Coahuila y Durango; 2) Ciudad de México, incluyendo el Distrito Federal y los estados de Hidalgo y México; 3) La Piedad y Pénjamo, entre Michoacán

	1960	1980	1990	2000	2010
<i>Zonas Metropolitanas</i>	12	26	37	55	56
<i>Delegaciones y municipios</i>	64	131	155	309	345
<i>Entidades Federativas</i>	14	20	26	29	29
<i>Población total (millones)</i>	9	26.1	31.5	51.5	62.6
<i>Porcentaje de la población nacional</i>	25.6	39.1	38.8	52.8	55.8
<i>Porcentaje de la población urbana</i>	66.3	71.1	67.5	77.3	77.9

Tabla 1 - Evolución de las zonas metropolitanas en México, 1960-2010.
Fuente: Estado de las ciudades de México 2011, ONU-Hábitat y Sedesol.

y Guanajuato; 4) Puebla y Tlaxcala; 5) Tampico y Veracruz, entre los estados de Tamaulipas y Veracruz) y, 5) Puerto Vallarta,³ que considera los municipios de Bahía de Banderas (Nayarit) y Puerto Vallarta (Jalisco).

Las aportaciones de las zonas metropolitanas en México son fundamentales para el desarrollo regional, por su capacidad para el encuentro e intercambio de personas, ideas y prácticas. En el aspecto económico, son motores para la innovación productiva, la incubación de empresas y el fortalecimiento del capital humano, contribuyendo en la expansión de la riqueza nacional. Por su importancia política, muchas son sedes de gobierno, contribuyendo en la formación de nuevas tecnologías al albergar a universidades, centros de investigación y enseñanza, que añaden valor agregado a las actividades productivas. Además, reúnen en torno suyo, equipamientos e infraestructuras especializadas como unidades de atención médica, centros comerciales, aeropuertos y otros modos de transporte, al tiempo que en la esfera cultural se alienta la creación de nuevas manifestaciones creativas y artísticas (ONU-Hábitat y Sedesol, 2011).

Por la importancia del fenómeno metropolitano en México, es relevante evaluar el marco institucional para la gestión compartida, particularmente en una sociedad en transición democrática en la que no destaca la cultura de la legalidad y en donde las decisiones de gobierno suelen ser verticales, impuestas y sin una participación ciudadana efectiva (Lujambio y Estrada, 2012).

El entramado institucional de la metrópoli mexicana

El marco institucional en México se basa en el federalismo apoyado en tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. El primero, dividido en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que articula el pacto federal con 31 estados libres y soberanos, así como el Distrito Federal. Las entidades federativas también disponen de tres poderes y se dividen en municipios libres, los cuales se integran en un Ayuntamiento encabezado por el presidente municipal y compuesto por regidores y síndicos (Carpizo, 1999).

Como señala Arellano (2013), en la actualidad no se dispone de un entramado institucional que articule y coordine las relaciones entre ayuntamientos, gobiernos estatales y la federación para atender la problemática metropolitana en México. La solución debe trascender los aspectos meramente técnicos y lograr acuerdos intergubernamentales, en particular al no disponer, en la experiencia nacional, de instancias intermedias como los gobiernos regionales, dinámica que sí sucede en otros países como Estados Unidos y Francia. Aunado a ello, hay que señalar las reducidas capacidades y atribuciones de algunos gobiernos, sobre todo en la esfera municipal (ONU-Hábitat y Sedesol, 2011).

Los primeros esfuerzos de gestión sobre el territorio metropolitano en México comenzaron en la década de los setenta, y para ello se constituyeron comisiones de conurbación, consejos metropolitanos, comités de planeación y otras instancias (Ramírez, citado por Arellano, 2013).

La definición de
“metropolitano”...
el conjunto de dos
o más municipios
donde se localiza
una ciudad de 50
mil o más habitantes

Sin embargo, su debilidad radicó en que las consideraciones técnicas no estaban respaldadas en instrumentos jurídicos y políticos adecuados. Esta carencia subraya que los ejercicios de planeación metropolitana han sido, en todo caso, indicativos, regulatorios y normativos, pero sin implementación plena.

Fortalecer al municipio como instancia de gobierno e interlocutor con las entidades y la federación fue una estrategia implementada por el Estado mexicano. En este sentido, a partir de la década de los ochenta se apostó por la democratización y descentralización de facultades que robustecieron al federalismo y posibilitaron la implementación de nuevas atribuciones y competencias para que los gobiernos locales, a pesar de sus debilidades, influyeran en el desarrollo regional (Baños y Cárdenas, 2014).

Pese a ello, es común que los políticos perciban a los municipios como parcelas de poder y que los integrantes de los gobiernos locales provengan de diferentes partidos políticos, dificultando el establecimiento de metas compartidas, aunado a la reducida capacidad financiera y de recursos humanos. La falta de acuerdos institucionales se incrementa por la existencia de diferentes normas en cada localidad, lo que en ocasiones plantea disposiciones administrativas contrapuestas, manifestándose una ausencia de mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental.

Para abordar esta problemática y preservar el marco jurídico, político e institucional mexicano, que no contempla la conformación de una instancia de gobierno intermedia, solo se toman en cuenta dos maneras de gobernar la metrópoli: el asociacionismo y la coordinación (Cortés, 2013).

La asociación, puede darse en dos escalas: *i)* supramunicipal, donde los gobiernos de los estados (provincia) acuerdan con el gobierno local; *ii)* intermunicipal, donde los municipios pactan el trabajo compartido de manera conjunta (Ferreira, citado por Arellano, 2013). La fortaleza de la asociación radica en la unión de esfuerzos para mejorar la prestación de servicios públicos, fortalecer la economía regional, gestionar el territorio y abordar aspectos ambientales. Esta modalidad de gestión ha sido probada en México con algunos resultados positivos, como sucede en la zona metropolitana de Guadalajara, donde se trabaja de manera compartida el tema del agua y alcantarillado con la entidad paraestatal SIAPA (Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado). Sin embargo, la norma constitucional señala que la asociación intermunicipal deberá contar con la aprobación de las legislaturas de los estados.

En lo que concierne a la coordinación, esta figura se contempla en la Constitución Política Mexicana en varios apartados referidos a la administración de la seguridad pública, expedición de leyes y reglamentos, prestación de servicios públicos y otros tópicos. En la práctica se presentan múltiples obstáculos para su implementación como falta de confianza entre funcionarios, intereses partidistas, diferencias temporales en la administración, constantes cambios e inexperiencia de los actores. Recientemente la coordinación encuentra nuevos incentivos como el acceso a fondos federales en materia metropolitana para la provisión de infraestructuras y equipamientos regionales como se verá más adelante.

Esta dinámica adquiere relevancia, ya que las únicas vías jurídicas e institucionales para gobernar las metrópolis mexicanas son la asociación

y coordinación intermunicipal. Pese a ello, sigue sin determinarse la obligatoriedad de gestionar los territorios con jurisdicción compartida. Dicha debilidad, ya resuelta en otros países y contextos, inhibe la administración eficiente de las zonas metropolitanas y alarga el acceso a mejores condiciones de vida para los residentes locales.

El marco legislativo de lo metropolitano

La problemática metropolitana en México no se aborda directamente en la Constitución Política, pese a la responsabilidad del Estado en la promoción del desarrollo urbano armónico, instituyendo la concurrencia de los tres niveles de gobierno y alentando el ordenamiento territorial entre los centros de población de los municipios y entidades federativas.

En el artículo 27 constitucional se determina el objetivo social del suelo urbano⁴ y se establecen las medidas para ordenar los asentamientos humanos. Adicionalmente, se faculta al Congreso de la Unión para expedir los ordenamientos y leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, incluyendo la administración metropolitana.⁵

En cuanto a las atribuciones de los municipios, en el artículo 115 constitucional se establece la responsabilidad para formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano, participar en la creación y administración de reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Como se observa, las facultades se limitan a la jurisdicción territorial municipal y no se aborda la gestión del espacio conurbado.

Esta carencia se subsana parcialmente en la *Ley General de Asentamientos Humanos* (LGAH), promulgada en 1976, para cumplir con los preceptos en materia de planeación y desarrollo urbano, además de precisar los ámbitos de competencia de los niveles del gobierno. En la LGAH se expresa la conurbación como “la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población”,⁶ mientras que por zona metropolitana se entiende “el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población”.⁷ Sin embargo, las nuevas dinámicas urbanas en México han dejado obsoleto el concepto de conurbación, prefigurando nuevas modalidades de interacción referidas en la esfera metropolitana.

En la LGAH se determina un capítulo completo para la administración del territorio conurbado. Dentro de los principales elementos destacan:

- La planeación del territorio conurbado corresponderá a la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, fortaleciendo la concurrencia.
- Los tres niveles de gobierno delimitarán la zona metropolitana por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana, por la expansión física o funcional en entidades federativas vecinas y cuando uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada.
- En caso de acordarse un convenio de conurbación, éste se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los órganos de difusión oficial de las entidades federativas y en un periódico de circulación en la zona metropolitana.
- En la comisión de conurbación participarán la Federación, las entidades federativas y los municipios pertinentes; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones, debiendo formularse y aprobarse el programa de ordenamiento de la zona conurbada.
- El programa de ordenamiento de la zona metropolitana contendrá el área de aplicación, las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos, la determinación de los

centros de población y las acciones e inversiones para la dotación de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

- Una vez aprobados los programas de ordenamiento por las comisiones de conurbación, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente, las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Si bien en la LGAH se determinan las acciones que deben asumir las esferas de gobierno para la gestión urbana nacional, se advierte la ineficiencia del marco jurídico que a la fecha no ha resuelto la compleja problemática metropolitana.

Ante este rezago jurídico, legisladores federales de diferentes extracciones partidistas han propuesto un paquete de reformas⁸ a la Constitución Política para establecer un marco general que atienda y precise lo metropolitano. De estas iniciativas, cuatro se aprobaron en abril de 2011, turnándose a la Cámara de Senadores para su análisis y en su caso la aprobación; al momento de escribir estas líneas, éste órgano no se había pronunciado al respecto.

La propuesta de reforma al artículo 122 constitucional es relevante al ampliar las facultades del Congreso de la Unión para incidir en las zonas metropolitanas de alcance interestatal, donde la problemática de coordinación se incrementa (Arellano, 2013). En este sentido se pronuncia Zentella (2007) quien señala que el gobierno federal debe asumir un papel más activo en la promoción de la gestión metropolitana en México.

La necesidad de garantizar la solidez jurídica y la lentitud de las reformas constitucionales a nivel nacional, animaron a que algunas entidades federativas discutieran y aprobaran leyes de coordinación y desarrollo metropolitano⁹ en el ámbito de su competencia. En el caso de Jalisco, la Ley de Coordinación Metropolitana fue sancionada en enero del 2011; en ella se reforma y deroga los artículos relativos a los procesos metropolitanos contenidos en el Código Urbano estatal.

El objetivo de la ley es “regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas, así como las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana” (CEJ, 2011). Para ello, se identifican dos escalas de actuación: *i)* el área metropolitana, con aquellos centros de población conformados en el territorio por dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes; y, *ii)* la región metropolitana, es decir, aquella delimitación geográfica integrada por un área metropolitana y uno o más centros de población cercanos, con tendencias de crecimiento y relaciones socioeconómicas que los acerquen.

En el ordenamiento se establece el procedimiento para constituir el área o región metropolitana y con ello mejorar la planeación del desarrollo, gestionar la infraestructura y prestar los servicios públicos en asociación o coordinación metropolitana. Una de las aportaciones la constituye la formación de instancias de coordinación, integradas por: *1)* la Junta de Coordinación Metropolitana, *2)* el Instituto Metropolitano de Planeación, y *3)* el Consejo Ciudadano Metropolitano.

Pese a la novedad y pertinencia de la Ley de Coordinación Metropolitana de Jalisco, en la norma se advierte la preeminencia de las problemáticas de la zona metropolitana de Guadalajara, en detrimento de las dinámicas en las otras tres metrópolis estatales: Ocotlán, Puerto Vallarta y Cihuatlán, ésta última vinculada a Manzanillo (Colima).

Si bien es incipiente el interés por mejorar la gestión metropolitana en México, los esfuerzos de asociación y coordinación son destacados y pueden marcar la pauta para mejorar la administración del desarrollo en las ciudades conurbadas del país.

ACERCAMIENTO A LA ZONA METROPOLITANA DE LA BAHÍA DE BANDERAS

La región de la Bahía de Banderas se ubica en el litoral costero del Pacífico; se integra por los municipios de Puerto Vallarta (Jalisco) y Bahía de Banderas (Nayarit), destinos cuya principal vocación es el turismo y la provisión de servicios especializados. En los últimos años se ha fortalecido el dinamismo en su relación metropolitana.

Si bien a esta zona metropolitana interestatal se la ha denominado tradicionalmente como “Puerto Vallarta”,¹⁰ en fechas recientes se ha abierto una discusión respecto a la parcialidad de esta denominación ampliándose el debate en torno al título más adecuado para caracterizarla. Para efectos conceptuales, en la investigación desarrollada y que se comparte en esta participación, se propone la categoría de Zona Metropolitana de la Bahía de Banderas (ZMBB) al abarcar aspectos regionales vinculados con el territorio y la geografía delimitados en un entorno institucional, político y económico (véase figura 1).



Figura 1 - Principales localidades en la zona metropolitana de la Bahía de Banderas.

La estructuración de la ZMBB se expresa de manera diferenciada en cada estado. Debido a las rugosidades geográficas, se presenta un modelo difuso en las localidades de Nayarit, con diez centros de población¹¹ y uno más compacto en Puerto Vallarta, que ejerce las funciones de ciudad central.

Dinámica poblacional en la Bahía de Banderas

Una particularidad de las ciudades turísticas de México es el rápido crecimiento de la población; en la zona de estudio, el *boom* demográfico regional se presentó con mayor intensidad en Puerto Vallarta, debido a las altas tasas de migración generadas por la llegada de trabajadores que edificaron la infraestructura turística. Con el tiempo, muchos inmigrantes se asentaron definitivamente, alcanzando una segunda etapa manifestada en la reproducción natural de la población. Así, el número de residentes aumentó más del doble en dos décadas (tabla 2).

El crecimiento demográfico de Puerto Vallarta impulsaba al de Bahía de Banderas, sin embargo, esta relación se ha venido modificando al asumir éste último municipio un papel más protagónico. Esto se manifiesta en el aumento de 40 466 nuevos habitantes entre 2005 y 2010 superando, por primera vez, a su contraparte jalisciense en el mismo periodo. Así, en veinte años, el crecimiento neto de residentes se ha quintuplicado y la tendencia sigue en aumento. Por lo que respecta al total de la ZMBB, destaca que en los últimos cinco años la expansión se ubica arriba de los setenta y cinco mil pobladores (véase tabla 3).

El cambio en la dinámica demográfica se genera por dos factores: el primero, es que las mayores inversiones turísticas recientes se han dado en la costa nayarita; y el segundo, a la masiva edificación de viviendas de interés social en el Valle de Banderas, donde los desarrolladores inmobiliarios adquieren parcelas ejidales alejadas para optimizar la rentabilidad alentados por la ausencia de políticas de mercado de suelo, la modificación de los instrumentos de planeación y flexibilización en la regulación urbanística¹² en el municipio de Bahía de Banderas, Nayarit (Cerezo, 2009).

Desde la perspectiva demográfica, Puerto Vallarta concentra los mayores contingentes de población en la zona metropolitana, superiores a los 200 mil habitantes y con más del cincuenta por ciento del total. En el resto de las localidades se observa una fragmentación y dispersión urbana, fortaleciéndose la insularidad sin conexiones eficientes en el espacio conurbado (véase tabla 4).

Tabla 2 - Crecimiento demográfico en la ZMBB.

Fuente: Sedesol-INEGI-Conapo, 2008; e INEGI, 2010.

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

Tabla 3 - Crecimiento neto de población en la ZMBB, 1990-2010.

Fuente: Sedesol-INEGI-Conapo (2008) e INEGI, 2010.

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

Las dinámicas demográficas inciden en el proceso de estructuración urbana en la ZMBB, fortaleciéndose la primacía y centralidad de Puerto Vallarta en un modelo espacial relativamente compacto en comparación con las otras localidades.

Ocupación urbana en la zona metropolitana de la Bahía de Banderas

La ocupación territorial muestra un patrón diferenciado; así, Puerto Vallarta se impone como la ciudad central, diluyéndose en otros poblados periféricos¹³ separados físicamente de la zona urbana, pero que paulatinamente se van integrando gracias a procesos de conurbación intermunicipales, al tiempo que en Bahía de Banderas se distribuyen diez localidades principales (véase figura 1).

En esta modalidad vuelve a imponerse la hegemonía de Puerto Vallarta al extenderse la ocupación más de cuatro mil hectáreas, significando un 64.56% del total urbanizado en el territorio metropolitano, seguido de Ixtapa (Jalisco), Bucerías, San José del Valle y San Juan de Abajo en Nayarit.

Un elemento a resaltar es la diferencia en el proceso de ocupación entre las poblaciones localizadas en el litoral, de vocación turística, las cuales tienden a ocupar mayor superficie que su contraparte en el interior, cuyas actividades recaen en el sector primario, destacando la agricultura y ganadería particularmente en el Valle de Banderas (véase tabla 5).

Por tanto, en la zona metropolitana de la Bahía de Banderas se confirma la existencia de una ciudad central, Puerto Vallarta, cuya jerarquía encabeza a las otras localidades conurbadas que giran funcional y económicamente en torno a ella, aunque esta dinámica comienza a diluirse con el fortalecimiento de actividades en el territorio nayarita.

Poblado	Estado	Población	Porcentaje
Puerto Vallarta	Jalisco	203 342	53.53
Ixtapa	Jalisco	29 036	7.64
San José del Valle	Nayarit	25 805	6.79
San Vicente	Nayarit	14 319	3.77
Valle Dorado	Nayarit	14 278	3.76
Bucerías	Nayarit	13 098	3.45
San Juan de Abajo	Nayarit	10 442	2.75
Las Juntas	Jalisco	9 035	2.38
Mezcales	Nayarit	8 482	2.23
Valle de Banderas	Nayarit	7 666	2.02
Las Jarretaderas	Nayarit	6 262	1.65
Las Palmas de Arriba	Jalisco	4 145	1.09
Cruz de Huanacaxtle	Nayarit	3 171	0.83
El Porvenir	Nayarit	2 776	0.73
Otras localidades		28 029	7.38
Total		379 886	100.00

Tabla 4 - Concentración de población en la zona metropolitana de Bahía de Banderas, 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2010.

Poblado	Estado	Extensión*	Porcentaje
Puerto Vallarta	Jalisco	4 258.15	64.56
Ixtapa	Jalisco	364.52	5.53
Bucerías	Nayarit	313.37	4.75
San José del Valle	Nayarit	276.60	4.19
San Juan de Abajo	Nayarit	232.69	3.53
Cruz de Huanacaxtle	Nayarit	230.38	3.49
San Vicente	Nayarit	202.54	3.07
Las Palmas de Arriba	Jalisco	202.35	3.07
Valle de Banderas	Nayarit	181.65	2.75
Las Juntas	Jalisco	124.59	1.89
Valle Dorado	Nayarit	99.89	1.51
Las Jarretaderas	Nayarit	83.98	1.27
Mezcales	Nayarit	19.16	0.29
El Porvenir	Nayarit	5.57	0.08
Total		6 595.44	100.00

Tabla 5 - Extensión urbana en la zona metropolitana de Bahía de Banderas, 2011.

* Nota: Las cifras se expresan en hectáreas y están redondeadas.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2010.

La Zona
Conurbada de la
Desembocadura
del Río Ameca fue
declarada como
zona prioritaria de
desarrollo por el
Ejecutivo Federal
en 1977

LA GESTIÓN METROPOLITANA EN LA BAHÍA DE BANDERAS

La importancia de la zona metropolitana de la Bahía de Banderas ha incidido en la formulación de políticas que promuevan la gestión compartida en el territorio como factor para el desarrollo regional. De las acciones emprendidas se da cuenta en las siguientes líneas.

Desarrollo pionero de las costas de México

Dentro de los primeros esfuerzos institucionales para promover el potencial de los recursos costeros en México, destaca el programa de modernización de Progreso Marítimo Nacional conocido como La Marcha al Mar, impulsado por el presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958). La iniciativa se formuló para crear fuentes de empleo en zonas escasamente pobladas, absorber la población excedente de otras regiones, aprovechar la riqueza del medio natural, ampliar las flotas e infraestructura pesquera, incrementar el comercio marítimo y promover la ocupación ordenada de los puertos del país.

En Jalisco, durante el gobierno de Agustín Yáñez (1953-1959) se alinearon los trabajos con la administración federal, formalizando la Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco, con el ánimo de concertar acciones públicas y privadas para reavivar la actividad económica en el litoral jalisciense, acceder a diversas materias primas, atender la creciente demanda turística y reacomodar a la población excedente (Scartascini, 2011). Además, se avanzó en la generación de cartografía actualizada, ampliando el catastro, promoviendo estudios económicos, mejorando la comunicación y realizando acciones urbanísticas, como la introducción de servicios públicos en los centros de población.

Con la paulatina adopción del turismo en la región, el gobierno federal se comprometió a resolver la incertidumbre de tenencia del suelo, decretándose en 1970, la expropiación de 5 262 hectáreas de tierras ejidales de los municipios de Compostela (Nayarit) y Puerto Vallarta, conformándose el Fideicomiso Traslativo de Dominio Bahía de Banderas (Gómez, 2008). De la superficie expropiada, 1 026 hectáreas correspondían al ejido Puerto Vallarta, instrumentándose el Fideicomiso en 1973 para asegurar la propiedad privada y promover el crecimiento económico y turístico en la región (Munguía, 1997).

La Comisión de Conurbación de la Desembocadura del río Ameca

La Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Ameca fue declarada como zona prioritaria de desarrollo por el Ejecutivo Federal en 1977.¹⁴ Con el ánimo de asegurar la aplicación se formuló el Plan Regional de Desarrollo Urbano¹⁵ para racionalizar la distribución de las actividades económicas, en medio de las políticas de descentralización nacional (SAHOP, 1979).

El Plan Regional consideraba tres esferas de actuación: 1) normativa,¹⁶ 2) estratégica con programas operativos, 3) corresponsabilidad sectorial, y 4) instrumental, a partir de un convenio intergubernamental.

El área de aplicación incluía 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. En cuanto a las principales actividades, se enfatizaba agricultura, ganadería y turismo, esta última en incipiente desarrollo.

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. Resolver las necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamientos urbanos.
4. Mejorar y preservar el medio ambiente natural.

Se consideraban 10 programas específicos para detonar la actividad económica, industrial, turística, accesibilidad regional, promoción agropecuaria, conservación de recursos naturales, inversión en infraestructura y servicios públicos básicos.

Finalmente, se hizo un convenio de coordinación y se estableció la participación de dependencias y entidades de la administración pública federal con los Gobiernos de Jalisco y Nayarit para asegurar el cumplimiento del Plan Regional (SAHOP, 1979).

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 región de la Bahía de Banderas y evitar la urbanización descontrolada, desde la formulación se tuvo una visión sectorial y sus acciones se limitaron ante la realidad impuesta por el interés económico y político de la actividad turística. Este antecedente de ordenamiento no fue aplicado a cabalidad y se desperdició la oportunidad de mejorar las condiciones de vida en la zona por más de tres décadas.

El convenio de asociación intermunicipal

Para subsanar el rezado en la gestión metropolitana regional, los presidentes municipales de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas elaboraron y aprobaron un convenio de asociación que contó con el apoyo y aval de sus congresos estatales.

El convenio prosperó gracias al incentivo para acceder a los recursos del Fondo Metropolitano, partida presupuestal adicional otorgada por el gobierno federal desde el año 2006. Estos ingresos se destinan principalmente a la edificación de infraestructuras estratégicas y la prestación de servicios públicos básicos.¹⁷

Así, en enero de 2010 los gobiernos municipales de la ZMBB sentaron las bases para iniciar una gestión compartida en temas sectoriales y de mutuo interés, como la movilidad y el transporte, mejoramiento de la imagen visual, reforzamiento de la seguridad y ampliación de infraestructura estratégica de alcance regional.

Con ello, el convenio de asociación signado contempla:¹⁸

- Contribuir al fortalecimiento de las actividades económicas y sociales para los habitantes de ambos municipios.
- Coordinarse y asociarse para alcanzar mejores niveles de eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
- Unir esfuerzos y recursos en forma coordinada para realizar obras de infraestructura vial, saneamiento, agua potable, alcantarillado pluvial, imagen urbana e instalaciones.

De los logros alcanzados con el convenio de asociación en la ZMBB destaca la inversión en obras de infraestructura vial obtenidas del Fondo Metropolitano

De los logros alcanzados con el convenio de asociación en la ZMBB destaca la inversión en obras de infraestructura vial obtenidas del Fondo Metropolitano. Así, en el 2010 se asignaron más de 49.4 millones de pesos para obra vial. Un año después, la Federación etiquetó más de 41 millones para continuar con el proyecto y de obras complementarias para el nuevo puente sobre el río Ameca, límite físico entre Jalisco y Nayarit. Para el 2012 se aprobaron 41 300 000 pesos (Colef, 2012: 2) que no fueron ejercidos, pero siguen etiquetados para su inversión; este monto debe completarse con recursos estatales y municipales.

A pesar del apoyo de la Federación en la región, destaca la desigual asignación de recursos del Fondo Metropolitano, ya que en 2013 se destinaron más de ocho mil millones de pesos a nivel nacional, de los cuales 39% se ejerció en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), 10% en la de Guadalajara mientras que a Puerto Vallarta solamente se canalizó 0.48% del total (López, 2013).

Convenio de coordinación para la zona metropolitana de la Bahía de Banderas

Otro paso significativo en la gestión de la ZMBB fue la firma del convenio de coordinación para planear y regular conjuntamente el desarrollo urbano y regional en los municipios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas constituyendo, para tal efecto, la Comisión de Conurbación de la Zona Metropolitana de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas.

El acuerdo fue celebrado a finales del 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 de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas (Diario Oficial de la Federación, 14/09/2012).

El objetivo de la Comisión de Conurbación fue definir responsabilidades en la administración y gestión del ordenamiento a nivel metropolitano. De esta manera, se promovió la formulación del Programa de Ordenamiento evaluando su cumplimiento.¹⁹ Los lineamientos estratégicos que establece el Convenio de Coordinación son:

- Zona primaria que corresponde a la clasificación de áreas y a la definición de la utilización general del suelo.
- Definición de las reservas urbanas, estableciendo el uso y aprovechamiento de las mismas a lo estrictamente necesario sin excederse.
- Conservación de las zonas agrícolas, así como las zonas protegidas y las de valor natural o paisajístico.
- Infraestructura vial, promoviendo una sola estructura.
- Movilidad y transporte, propiciando el traslado ágil y seguro de las personas recurriendo a un enfoque integral.
- Infraestructura de agua y saneamiento. La certificación de playas y el saneamiento de al menos quince poblados rurales.

- Servicios turísticos, homologando la normatividad urbana y promoviendo un instrumento ordenado que permita facilitar los procesos de gestión y administración de desarrollo a las autoridades estatales y municipales precisándolo y adecuándolo para su mejor aplicación en reciprocidad (Diario Oficial de la Federación, 14/09/2012).

Otro de los puntos relevantes es el acopio y la administración de los recursos,²⁰ ya que en caso de seguir operando, contempla la actualización con la firma de los representantes acreditados, incluyendo las adecuaciones pertinentes.

Programa de Ordenamiento de la zona metropolitana de la Bahía de Banderas

Como resultado del convenio de coordinación, se formuló el Programa de Ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas, promovido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y elaborado por El Colegio de la Frontera Norte (Colef). Llama la atención que se consideren conceptos como “ordenamiento”, “interestatal” y se incluyan los nombres completos de los dos municipios que forman la región y zona conurbada.

El objetivo del programa fue impulsar un proceso diferente al acontecido en el pasado, promover una red metropolitana que enlace los centros de población generando una articulación eficiente bajo un modelo que atienda el entorno natural y facilitando el mejoramiento en las condiciones de vida de los residentes en un escenario a mediano y largo plazo. Desde la dimensión urbana se busca atender la diversidad, uso de suelo, alentar la redensificación y mixtura, así como contar con un sistema de transporte colectivo regional eficiente (Colef, 2012).²¹

En el Programa de Ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas se señala que los instrumentos de gestión, como están planteados, son insuficientes para la instrumentación del programa por las siguientes razones:

- Falta de participación de la sociedad civil en los organismos de seguimiento del programa.
- Se requiere fortalecer la formación de capacidades en los organismos municipales a fin de empatar y coordinar las políticas y acciones emanadas del programa, con las consideradas en los planes regionales y municipales de desarrollo urbano, así como de los planes parciales.
- Carencia en la homologación de la legislación urbana de Jalisco y Nayarit en aspectos clave para el ordenamiento del territorio, como el establecimiento de límites de centros de población y la aprobación de los instrumentos de gestión urbana.
- Necesidad de ampliar las capacidades de gestión e instrumentación de los gobiernos municipales (Colef, 2012: 72 y 73).

Estas debilidades también son señaladas por Iracheta (2012: 75) quien asienta que la administración metropolitana muestra: *a)* voluntarismo como base de la coordinación intergubernamental y un enfoque centralista; *b)* ausencia de participación social activa en sus órganos; y, *c)* falta de estructura organizacional para definir el rumbo para lograr una coordinación efectiva e institucionalizada.

En el caso de la ZMBB, la principal dificultad para acceder a una administración eficaz fue 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.

A la fecha se desconoce si el Programa de Ordenamiento fue aprobado, si tiene validez jurídica y de qué manera 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, 14/09/2012).

LIMITACIONES, LOGROS Y RETOS DE LA GESTIÓN METROPOLITANA EN LA BAHÍA DE BANDERAS

La gestión en las zonas metropolitanas de México se enfrenta a la compleja interacción entre las diferentes esferas de gobierno. Hasta ahora, las experiencias muestran limitaciones y logros, aunado a la posibilidad de mejorar la administración del territorio conurbado. En la región de estudio se encuentran estas premisas.

Debilidades en la administración compartida

Las limitaciones encontradas en el caso de la zona metropolitana de la Bahía de Banderas se pueden clasificar en cuatro rubros: el primero, de carácter normativo; al respecto, se muestra un desfase entre los ordenamientos de Nayarit y Jalisco, toda vez que la legislación nayarita no considera el fenómeno metropolitano (Colef, 2012), mientras que en Jalisco ya se dispone de este instrumento. Desafortunadamente, la ley jalisciense no contempla los procesos de conurbación interestatal dificultando la conformación de las instancias necesarias para el desarrollo metropolitano en la ZMBB.

El segundo se refiere a las restricciones institucionales que enfrentan los municipios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas para acordar y lograr una coordinación efectiva, particularmente en temas sectoriales relativos al ordenamiento del territorio, planeación del desarrollo urbano y mercado de suelos a nivel regional. Además, el principio de no reelección y el tiempo breve de las administraciones locales impiden acceder a una gobernabilidad efectiva a nivel metropolitano. Habrá que ver de qué manera influye la Reforma Política, recientemente aprobada, que permite la extensión del periodo de gobierno en los municipios del país.

La tercera limitación es política, esta es la resistencia de los actores y funcionarios públicos a nivel federal, estatal y municipal para alcanzar los acuerdos necesarios para la gestión del territorio común, a pesar que en el discurso sugieren lo contrario. Esta situación se percibió en la administración federal emanada del Partido Acción Nacional (PAN) entre los años 2000 y 2012, y también en el estado de Jalisco, cuyos gobernadores, de extracción panista en algún momento coincidieron con su contraparte nayarita,²² pero en la práctica no se lograron avances significativos en la materia. Pero la parte más débil se ubica en los gobiernos municipales; en Puerto Vallarta, los alcaldes han provenido de diferentes fuerzas²³ mientras que en Bahía de Banderas han sido tradicionalmente priistas. Esta dinámica no es exclusiva de la región de estudio, ya que se tiene documentada la dificultad de los actores políticos por avanzar en la agenda metropolitana en otros contextos de México.²⁴

Finalmente, se advierten limitaciones de la sociedad para participar real y efectivamente en la formulación, consulta e implementación de nuevas modalidades de administración compartida. Esta carencia de mecanismos de participación debilita la formación de una identidad metropolitana, donde los habitantes de los dos municipios se sienten más afines al terruño local que a la región conurbada.

Logros de la gestión metropolitana en la Bahía de Banderas

Pese a la dificultad por alcanzar logros en la ZMBB, también se advierten avances. Uno es la voluntad de los órdenes de gobierno por implementar mecanismos de asociación y coordinación metropolitana, al menos en el papel. Para ello, se han respetado los procesos establecidos en la norma jurídica y se ha concretado en resultados tangibles como el Programa de Ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas, que es un referente para la planeación regional.

También se ha logrado acceder a los recursos del Fondo Metropolitano Federal facilitando la inversión en infraestructura, principalmente la red viaria, aunque los montos asignados sigan siendo insuficientes ante los rezagos generados por la explosiva expansión urbana en la región. Es deseable que se sigan buscando estos recursos extraordinarios.

Un logro que parece menor es la homologación horaria entre el municipio de Bahía de Banderas y Puerto Vallarta, toda vez que en el estado de Nayarit rige el huso horario del Pacífico, mientras que en Jalisco lo hacía el Tiempo del Centro. Este desfase traía dificultades en las actividades laborales, económicas y particularmente turísticas, por lo que el Congreso Federal aprobó la homologación del horario, que se hizo efectivo a partir del 4 de abril del 2010.²⁵

Por último, destaca el interés de las administraciones estatales recientes de Nayarit y Jalisco, encabezadas por los gobernadores Roberto Sandoval Castañeda y Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, por retomar los trabajos de gestión en la zona metropolitana de la Bahía de Banderas, pero desde un enfoque pragmático, atendiendo temas sectoriales prioritarios y de interés común en torno a la seguridad pública, transporte y movilidad, así como el ordenamiento territorial en la región.

Los retos de la gestión compartida en la región

La importancia y potencial de la ZMBB prefigura los retos que conlleva la gestión compartida en esta región del país. Uno de ellos es lograr sumar los intereses de los actores que forman parte del desarrollo en ambos lados del río Ameca, dado que parece imponerse la agenda particular sobre la colectiva. Ello se presenta con mayor incidencia en el espacio turístico de ambos municipios dado que la actividad recreativa transforma severamente los entornos, ambientes y sociedades en los lugares de acogida.

Para ello, es recomendable articular los mecanismos de asociación y coordinación intermunicipal de manera efectiva, traducándose en prácticas de gobierno innovadoras para modificar hábitos, sobre todo a nivel municipal. Se intuye que a los presidentes locales les atemoriza ceder facultades a su contraparte metropolitana y prefieren mantener el estado de las cosas, pese a la exigencia regional por mejorar las condiciones de vida.

Una iniciativa concreta que se ha estado promoviendo es la instalación del Instituto Metropolitano de Planeación, asignándole funciones ejecutivas para promover las acciones en la ZMBB con una visión técnica y política, en

voluntad de los
órdenes de gobierno
por implementar
mecanismos
de asociación
y coordinación
metropolitana...
como el Programa de
Ordenamiento

un escenario de mediano y largo plazo. Las labores del Instituto se apoyarían en un Observatorio Turístico como coadyuvante de la gestión metropolitana regional. A la fecha, dichas iniciativas no han sido implementadas y su ejecución parece lejana.

Consideraciones finales

Las metrópolis en México tienen repercusiones económicas, sociales, culturales y demográficas. Casi tres cuartas partes de la población nacional residen en zonas metropolitanas con diferentes características y problemáticas. Pese a ello, el marco institucional y jurídico no ha abordado con eficacia la problemática debido a factores como la carencia de una estructura intermedia de gobierno que facilite el trabajo consensuado entre las diferentes esferas de gobierno.

Para resarcir esta debilidad, se han propuesto adecuaciones al marco institucional y legislativo mexicano con el ánimo de avanzar en la gestión del territorio metropolitano, aspecto que deberá ser resuelto en un futuro próximo.

En cuanto a la región de la Bahía de Banderas, las cualidades de su entorno favorecieron la adopción del turismo como la principal actividad económica. 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 debido al explosivo crecimiento demográfico y la rapidez de la expansión urbana ha dado como resultado 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 metropolización entre los dos municipios y estados, dificultándose una gestión compartida, eficiente e incluyente.

Durante el recorrido se pudo observar que en la zona metropolitana de Bahía de Banderas hubo incipientes políticas federales para ordenar las dinámicas de conurbación, pero cuyas directrices no fueron capaces de contener el crecimiento descontrolado, expresado en un fenómeno metropolitano complejo, marcado por el deterioro ambiental, marginación, problemas de movilidad, ausencia de planeación y mecanismos efectivos de gestión metropolitana. Por tanto, los esfuerzos deberán enfocarse en la implementación de nuevas alternativas de gobernabilidad para solucionar la problemática de compartir el territorio metropolitano, a pesar de la debilidad institucional en los gobiernos locales.

Tras analizar el proceso de metropolización en la Bahía de Banderas se aprende que, quizá la gestión metropolitana no se logra con grandes acciones sino con pequeñas mejoras en las prácticas cotidianas del espacio conurbado. Si bien hay que tener una visión global de las complejidades de lo “metropolitano”, el avance en temas sectoriales tangibles puede resultar significativo para la administración compartida, en un ambiente caracterizado por la escasez en los recursos presupuestales y las limitaciones del talento humano.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, A., 2013 – *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, México, UNAM-IUJ/El Colegio de Jalisco.
- Arias de la Mora, R. y A. Arellano, 2013 – “El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana”, en Alberto Arellano e Ismael Ortiz (coords.). *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*, Puerto Vallarta, Universidad de Guadalajara.
- Baños, A., 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.
- Baños, A. y E.P. Cárdenas, 2014 – *El federalismo y la planeación urbana*, Guadalajara, Instituto Estatal del Federalismo Prisciliano Sánchez.

- Cárdenas, E.P., 2013 – “La zona metropolitana de Puerto Vallarta y su convenio de asociación intermunicipal”, en Roberto Arias de la Mora (coord.), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, Zapopan, El Colegio de Jalisco.
- Carpizo, J., 1999 – México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 1, México, enero-junio.
- Cerezo, R., 2009 – “Análisis socioespacial 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.
- Cortés, M.A., 2013 – “Prólogo”, Alberto Arellano e Ismael Ortiz (coords.), *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*, Puerto Vallarta, Universidad de Guadalajara.
- Garza, G., 2005 – *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México.
- Gómez, M., 2008 – *Tres Municipios en la Bahía de Banderas. Población y economía de un pasado en común*, Puerto Vallarta, Planet.
- Iracheta, A., 2012 – *Metrópolis en crisis. Una propuesta para la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala*, México, El Colegio Mexiquense/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Lujambio, A. y Estrada, R., 2012 – *Tácticas parlamentarias hispanomexicanas. La influencia de los Reglamentos para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz en el Derecho Parlamentario de México*, México, Tirant lo Blanch.
- Munguía, C., 1997^a – *Panorama histórico de Puerto Vallarta y de la Bahía de Banderas*, México, Secretaría de Cultura de Gobierno de Jalisco/Ayuntamiento de Puerto Vallarta.
- ONU-Habitat (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), 2008 – *State of the World Cities 2007/08. Harmonic cities*, Londres, Earthscan.
- ONU-Habitat y Sedesol, 2011 – *Estado de las ciudades de México, 2011*. México.
- Santín, L., 2012 – “La intermunicipalidad: metodología de gobierno político y administrativo para la asociación y cooperación entre municipios en México”, en F.J. Galván y L. Santín del Río (coords.), *Asociacionismo intermunicipal. Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*. Guadalajara, Arlequín.
- Scartascini, G., 2011 – *Puerto Vallarta. La formación de un destino*, Puerto Vallarta, Universidad de Guadalajara.
- Zentella, J.C., 2007 – “¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo”, en Thomas Coislik (comp.), *Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*, México, Fundación Este País, pp. 7-24.

Notas periodísticas impresas

- López, R., 2013 – “Recibirá Vallarta más de 200 mdp para obras”, *Vallarta opina*, Puerto Vallarta, 3 de enero, p. 4.

Leyes y documentos oficiales

- Diario Oficial de la Federación, 2012 – Convenio de Coordinación, México.
- INEGI, 2009 – Zonas Metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. Censos Económicos 2009, Aguascalientes, INEGI.
- El Colegio de la Frontera Norte (Colef), 2012 – Plan de Ordenamiento de la Zona Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, en Bringas N. y B. Verduzco (coords.), Tijuana, Sedesol/El Colegio de la Frontera Norte.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), 1979 – Plan regional de desarrollo urbano zona prioritaria conurbada de la desembocadura del río Ameca, México, SAHOP.
- Sedesol-Conapo-INEGI, 2008 – Delimitación de zonas metropolitanas de México 2005, Aguascalientes.

NOTAS

- 1 Después de Tokio (Japón), Nueva Delhi (India), Sao Paulo (Brasil) y Mumbai (India).
- 2 Integradas por las zonas metropolitanas de Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Puebla-Tlaxcala, Pachuca y Querétaro (ONU Habitat y Sedesol, 2011: 20).
- 3 En este trabajo se modificó el nombre de la zona metropolitana de Puerto Vallarta, consignada en la jerga institucional de Sedesol, Conapo e INEGI por el de “Bahía de Banderas” por razones que se explicarán posteriormente.
- 4 Al señalar que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
- 5 Expresado en el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 6 Como se lee en el artículo 2º, fracción IV de la LGAH.
- 7 Expresado en el artículo 2º, fracción XX de la LGAH.
- 8 Arellano (2013: 34) señala que entre 2000 y 2012, un total de doce iniciativas que versan sobre el fenómeno metropolitano se presentaron en la Cámara de Diputados Federal, en particular en las comisiones de Transporte, Asuntos Metropolitanos, Desarrollo Social y Hacienda.
- 9 Los casos son, Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas.
- 10 La denominación tradicional de Zona Metropolitana de Puerto Vallarta se debe al trabajo conjunto de Sedesol, INEGI y Conapo consignado en 2008. En fechas recientes, otros organismos como el Colegio de la Frontera Norte la denominan como Zona Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas (2012). Pese a todo, el debate continúa.
- 11 Referidos a Valle de Banderas, Bucerías, Cruz de Huanacastle, Las Jarretaderas, Mezcales, El Porvenir, San José del Valle, San Juan de Abajo, San Vicente y Valle Dorado. Curiosamente no se considera Nuevo Vallarta, desarrollo turístico cuyos datos no son incluidos en el manejo de información oficial.
- 12 El gobierno de Nayarit ha facilitado la urbanización de grandes conjuntos habitacionales mediante reformas y adiciones a la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Nayarit, particularmente en los artículos 36 y 42, favoreciendo la incursión del capital privado en la gestión territorial, modificando los instrumentos municipales de planeación urbana y promoviendo la ocupación de grandes extensiones territoriales, Cerezo (2009).
- 13 Las Palmas de Arriba, Ixtapa, Las Juntas y Mismaloya, principalmente.
- 14 La autorización de la Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Ameca se formalizó mediante Decreto Presidencial del 2 de diciembre de 1977, de acuerdo a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1978 e instalada oficialmente el 8 de febrero de 1978.
- 15 Las bases jurídicas del Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Zona Prioritaria Conurbada de la Desembocadura del Río Ameca se derivaron de la Ley General de Asentamientos Humanos en los artículos 11 y 16-b, así como en las leyes estatales de Desarrollo Urbano de Jalisco y Nayarit.
- 16 Considerando diagnóstico, pronóstico, objetivos, ordenamiento territorial, desarrollo de los centros de población, elementos componentes y acciones, clasificación básica de aptitudes del suelo. De acuerdo a lo estipulado en el pronóstico del Plan Regional, en caso de no realizar acciones, la población en la zona metropolitana alcanzaría 760 mil habitantes en 2000, Puerto Vallarta contaría con 130 mil y el Pitillal 15 mil, y el turismo prosperaría de forma desmedida y desordenada.
- 17 Caber recordar que los servicios públicos de competencia municipal son: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, 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.
- 18 El convenio de asociación se basó en el artículo 115, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 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.
- 19 La Comisión se integró por un presidente, un vicepresidente, un vocal ejecutivo, dos secretarios técnicos y dos vocales.
- 20 Los mecanismos fueron: 1) La constitución de un fideicomiso público, cuya integración y funcionamiento se sujeta a las disposiciones jurídicas aplicables y 2) la apertura de una cuenta concentradora en el fideicomiso de inversión y fuente de pago número 2049 "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, 14/09/2012).
- 21 Es importante señalar que un ejercicio similar de coordinación se llevó a cabo en 2004 en la zona metropolitana interestatal de Puebla-Tlaxcala, en donde los mecanismos establecidos 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).
- 22 La administración estatal del periodo 1999 a 2005 fue encabezada por Antonio Echevarría Domínguez, gobernador postulado por el PAN. Su gobierno coincidió en tiempo con el de Francisco Ramírez Acuña (2001-2006) en Jalisco, también panista. Pese a la coincidencia partidista, en dicho periodo no se lograron avances significativos en la gestión del espacio metropolitano en la Bahía de Banderas.

- 23 Los presidentes municipales de Puerto Vallarta en el siglo XXI fueron Pedro Ruíz Higuera (2001-2003, PAN), Gustavo González Villaseñor (2004-2006, PRI), Javier Bravo Carbajal (2007-2009, PRI), Salvador González Reséndiz (2010-2012, PRI) y Ramón Demetrio Guerrero Martínez (2012-2014, MC) mientras que en Bahía de Banderas han ejercido Luis Carlos Tapia Pérez (1999-2002, PRI), Héctor Paniagua Salazar, en dos periodos (2002-2005 y 2008-2011, PRI), Jaime Alonso Cuevas Tello (2005-2008, PRI) y Rafael Cervantes Padilla (2011-2014, primero PAN, luego cambió al PRI).
- 24 Como lo señalan Roberto Arias de la Mora y Alberto Arellano (2013) para el caso de la zona metropolitana de Guadalajara donde la coincidencia partidista de los presidentes municipales no se tradujo en mejoras a la gestión metropolitana local.
- 25 Los antecedentes del cambio de horario en Bahía de Banderas datan de diciembre del 2007 cuando el entonces diputado federal de Nayarit, Raúl Mejía González, presentó ante el pleno de la Cámara de Senadores la iniciativa con proyecto de decreto para reformar la fracción II del artículo 3o de la Ley del Sistema de Horarios de los Estados Unidos Mexicanos. El 21 de enero del 2009, la entonces senadora de Jalisco Eva Contreras Sandoval presentó en sesión ordinaria de la Comisión Permanente la misma iniciativa, misma que fue aprobada el 10 de diciembre expidiéndose dicho decreto el 24 de diciembre del 2010 por el presidente Felipe Calderón Hinojosa. Datos tomados de <http://www.noticiaspv.com/bahia-con-horario-central-a-partir-del-4-de-abril/> [consultado en enero 2014].