

**Título:** Procesos de metropolización en el territorio turístico: acercamiento al caso de la zona inter-estatal Jalisco-Nayarit (México).  
**Autor:** José Alfonso Baños Francia.  
**Institución:** Instituto Tecnológico Superior de Puerto Vallarta.  
**e-mail:** [cyberponx@yahoo.com](mailto:cyberponx@yahoo.com)  
**Mesa temática:** 5, El fenómeno metropolitano: gobernabilidad, competitividad y ciudadanía.

**Palabras clave:** Metrópoli; territorio turístico, Jalisco, Nayarit.

### Resumen

A nivel global, las poblaciones urbanas se han venido expandiendo fuera de los límites tradicionales de la ciudad, reconfigurando antiguos polígonos municipales y rebasando las estructuras gubernamentales e institucionales. Esta tendencia en la urbanización mundial ha provocado que el crecimiento se presente no solo en los asentamientos humanos y en la ocupación del territorio, sino que impacte en la actividad económica y en la esfera social de los residentes urbanos.

En el caso de México, se tienen registradas 56 zonas metropolitanas en el país (SEDESOL, INEGI, CONAPO, 2008); de ellas, solamente tres se localizan en territorios vinculados a la actividad turística: Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta. De éstos, la única región metropolitana turística con carácter inter-estatal corresponde a la Bahía de Banderas, cuyos municipios más representativos son Puerto Vallarta (Jalisco) y Bahía de Banderas (Nayarit). Ambas entidades federativas se localizan estratégicamente en la región Centro Occidente del país, sin embargo, los grados de desarrollo son diferenciados, presentándose una primacía poblacional, así como capacidades y recursos en el caso jalisciense.

Dentro de las características que definen a la región metropolitana inter-estatal de Jalisco y Nayarit, se apunta: i) existencia de una ciudad central de más de 250,000 habitantes, en este caso, Puerto Vallarta; ii) conurbación física entre localidades de dos municipios que rebasan los límites estatales; iii) integración funcional entre ciudades en la región; iv) interdependencia de los municipios; y, v) actividad económica similar, basada principalmente en el turismo (Fiderco, 2009).

En el presente trabajo se abordan tres elementos de análisis: 1) revisión de los procesos de metropolización a nivel global, bajo la perspectiva de la gobernabilidad; 2) indagatoria sobre las condiciones de las zonas metropolitanas en México, en particular en los territorios cuya principal vocación es el turismo; y, 3) acercamiento al proceso metropolitano en la región inter-estatal Jalisco y Nayarit.

Con la revisión de estos componentes, se contribuye en el debate sobre los procesos de metropolización a nivel mundial y local, particularmente en el caso de la región inter-estatal de Jalisco y Nayarit, resaltando las particularidades que se presentan en un territorio donde la base de la actividad económica es turística.

## 1.- Las regiones metropolitanas a nivel mundial y su gobernabilidad

La teoría tradicional del mercado de suelo urbano consideraba que las ciudades disponían de una zona central o un distrito central de negocios (CBD), con límites bien definidos en el crecimiento residencial e industrial, así como de un área claramente delineada de influencia comercial en una región grande y concreta, muchas veces rodeadas de un *hinterland* rural. La realidad de las ciudades contemporáneas es, sin embargo, mucho más compleja. Alrededor del mundo, una gran diversidad de ciudades que gozaron de cierto nivel de independencia se han expandido a vastas áreas metropolitanas con más de un distrito de negocios, límites difusos a menudo definidos no solo por su geografía local sino global, con áreas comerciales de influencia extensa y por economías altamente diversificadas (ONU HÁBITAT, 2008).

La zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), por ejemplo, es hogar de más de 19 millones de residentes extendiéndose sobre el territorio de 2 estados y del Distrito Federal, incluyendo 58 municipios (CONAPO, 2005). El Gran Buenos Aires incluye el territorio de la ciudad de Buenos Aires, repartidos en 32 municipios que incluyen 9 millones de habitantes. En África, la región metropolitana de Johannesburgo, dispone de una población de 7.2 millones de personas, mientras que en Asia, el área metropolitana de Manila se compone de 10 ciudades y siete municipalidades, con un total de 11 millones de residentes, mientras la zona metropolitana de Tokio, con una población de 35 millones, contiene 365 municipios. En Norteamérica, la región metropolitana de Minneapolis-Saint Paul, con una población de 3 millones, incluye 188 ciudades y pueblos. Portland, Oregon, con aproximadamente 1.8 millones de habitantes, cubre tres condados y 24 gobiernos locales (ONU HÁBITAT, 2008).

Conceptualizar este vasto, proceso de expansión urbana a través de los límites municipales existentes y jurisdicciones más amplias es una tarea compleja. Los retos conceptuales vinculados al hecho de que no se tenga una definición internacional acordada sobre la "región metropolitana" añaden dificultad a la tarea de entender como estas "ciudades de ciudades" funcionan alrededor del mundo. En ocasiones, las estadísticas comparativas de urbes y conurbados metropolitanos se basan en datos con algunas limitaciones en términos de comparativa, teniendo una amplitud de definiciones sobre lo que significa un área metropolitana de acuerdo a los diferentes países. Y porque las áreas metropolitanas rara vez están definidas como entidades, quizá haya un número de diferentes límites posibles para entender un área urbana extendida, como Nueva York y su área metropolitana, o la ciudad de Toronto y la gran zona de Toronto. Diferentes asignaciones resultan en poblaciones diferentes y tamaños estimados.

Los complejos procesos de metropolización dificultan las tareas de gestión urbana en estos territorios. De acuerdo a la agencia Hábitat (2008), son cinco los grandes retos asociados a la construcción efectiva de arreglos de gobernabilidad metropolitana, mencionando:

- La ausencia de consensos institucionales sobre la delimitación de un territorio único, dificultando la posibilidad de acciones conjuntas y convergencia en intervenciones necesarias;
- Visiones diferentes y posiciones técnicas y políticas de autoridades en el área metropolitana, con cada autoridad municipal necesitando responder a los requerimientos de la parte de la ciudad que gobierna;

- Restricciones legales de las municipalidades en la formulación e implementación de planes de planes y programas que trasciendan sus jurisdicciones político-administrativas;
- Funciones especializadas de las diferentes municipales con sistemas fiscales asimétricas y notables diferencias entre municipios ricos y pobres;
- La existencia de instituciones políticamente fragmentadas para gobernar áreas metropolitanas, en el contexto de importantes retos en relación a procesos de descentralización desigual, resaltando los retos del transporte metropolitano, deficiencias en infraestructura crítica y el crecimiento necesario para expandir la cobertura de servicios sociales, aspectos ambientales y competencia con otras ciudades a escala nacional continental y a menudo global.

Para atender la gobernabilidad metropolitana, diversos gobiernos a nivel mundial han adoptado variadas modalidades de gobernanza, que de acuerdo al estudio realizado por el Consejo de Investigación Nacional de los Estados Unidos en 2003 (citado en ONU HÁBITAT, 2008), se pueden clasificar en cuatro grandes modelos.

El primero, y menos estructurado, es el modelo *fragmentado*, caracterizado por disponer de un número de gobiernos locales autónomos o semi-autónomos, cada uno con su propia jurisdicción sobre funciones particulares o un territorio local específico. La coordinación entre municipios individuales dentro de esta estructura es usualmente voluntaria y a menudo esporádica. Los ejemplos más prominentes de este modelo, corresponde a grandes y pequeñas ciudades metropolitanas en Estados Unidos.

El segundo esquema, denominado *mixto*, agrupa a municipalidades semi-autónomas y organizaciones gubernamentales que trabajan como un área metropolitana, compartiendo algunas funciones bajo el abanico de agencias gubernamentales regionales, provinciales o nacionales, mientras otras funciones mantienen la responsabilidad de los gobiernos locales. Este esquema, también identificado como de “principio de consideración mutua”, integra los intereses de diferentes localidades como parte de una visión general metropolitana mientras la visión metropolitana integra cada municipalidad a la ciudad.

La tercera modalidad de gobernabilidad metropolitana es la *centralizada*. Bajo este esquema, las funciones y gobernabilidad de las áreas metropolitanas están bajo el control de los gobiernos centrales y sus agencias estatales especializadas. Ejemplos de estas ciudades lo constituyen Ho Chi Minh (Vietnam) y La Habana, en Cuba. En este caso, la mayoría de las principales funciones urbanas, incluida la planeación, está bajo el control de los gobiernos nacionales. En Asia, tanto Hong Kong como la ciudad-estado de Singapur operan bajo este modelo centralizado. Y hasta hace pocos años, los problemas urbanos del Gran Santiago en Chile, eran resueltos por políticas sectoriales implementadas por los diferentes ministerios del gobierno central con una limitada participación de las comunidades locales.

Finalmente, el cuarto modelo se conoce como *comprehensivo*, ya que las autoridades locales tienen un considerable poder funcional así como amplios gradientes de autonomía sobre aspectos que incorporan el área metropolitana. Una de las versiones más adecuadas de este modelo se encuentran en Helsinki, cuyos trabajos son dirigidos por un Consejo Metropolitano integrado por cinco municipios, el cual tiene jurisdicción en varios aspectos relevantes como transporte, uso de suelo, desarrollo ambiental y económico y es financiado por el Estado a través de un Fondo de Desarrollo Sectorial y de ingresos fiscales obtenidos a nivel metropolitano.

Para poder avanzar en la gestión metropolitana deberá considerarse el grado de compromiso institucional tanto en la estructura como en los procesos urbanos. Para ello, se tendrá que evaluar el grado de “formalidad”, pudiéndose encontrar dos modalidades: las estructuras formales y aquellas informales. En las primeras, se dispone de estructuras bien integradas que son representadas por asociaciones específicamente creadas para la planeación y la administración urbana a nivel metropolitano, mientras que en las segundas prácticamente ninguna función está bajo una estructura gubernamental multi-propósito, sin embargo, trabajan juntas de acuerdo a variados grados y formas de arreglos de cooperación (ONU HÁBITAT, 2008).

Si bien las recomendaciones generalizadas o las “recetas” no son apropiadas en la gestión metropolitana, debido a que los modelos no son aplicables de manera homogénea a cada región y ciudad, se han identificado retos y características que pueden sugerir ciertas políticas comunes aplicables a diferentes realidades. Dentro de ellas se apunta la necesidad de contar con liderazgos efectivos, en donde la habilidad para construir consensos y coordinar acciones entre los municipios faciliten la inversión en infraestructura y equipamientos que hagan a la metrópolis más eficiente y competitiva. Otro aspecto clave es la efectiva participación ciudadana, donde los residentes formen parte de la toma de decisiones asegurando mecanismos de participación accesible y representativa, bajos los principios universales de transparencia y democracia.

Finalmente, dentro de los retos que presentará la gobernabilidad metropolitana se encuentra la coordinación jurisdiccional, ya que las políticas y estrategias efectivas deberán reforzar la coordinación entre las diferentes entidades metropolitanas. Esta coordinación es fundamental no solo para administrar las necesidades básicas en temas como políticas de suelo, transporte, medio ambiente y financiamiento fiscal sino también aquellas que retomen asuntos de pobreza y exclusión social a través de mecanismos innovadores de solidaridad territorial y urbana. Para encontrar la armonía social y económica deberán promoverse la creación de empresas, inversión en infraestructura, acceso a servicios de transporte adecuados e inversiones en vivienda social en las zonas metropolitanas. Como ha sido demostrado por autores como Yeandle, Mainelli y Berendt (2005), Knapp y Schmitt (2002) y Paytas (2001), existe una relación directa entre los mecanismos de gobernabilidad metropolitana y la competitividad económica.

En ello, no deberá olvidarse la armonía entre el espacio construido y el medio natural. En ocasiones las regiones metropolitanas comparten recursos naturales, como ríos o lagos, que incluyen múltiples jurisdicciones y que también requieren de nuevas formas de gobernabilidad, soporte y protección.

## **2.- Las regiones metropolitanas en México**

Las primeras manifestaciones de conurbación en México se remontan a la década de 1940, cuando se integran la delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal y el municipio de Naucalpan en el Estado de México, provocada por la urbanización de Ciudad Satélite (SEDESOL, INEGI, CONAPO, 2008). Este proceso también se extendió a las ciudades de Monterrey, Orizaba, Tampico y Torreón, las que rebasaron sus límites políticos administrativos durante las primeras fases de la industrialización nacional (Garza, 2003).

El primer acercamiento conceptual para delimitar de manera sistemática a las zonas metropolitanas en México comenzó en la década de 1970, al considerar a los municipios de más de 100 mil habitantes y en función de ello, analizar los municipios de los contornos que podrían mantener una relación económica y espacial significativa. Así, Unikel, Ruíz y Garza en 1976 delimitan la zona metropolitana de la ciudad de México y consideran doce zonas a nivel nacional (Garza, 2005; pág. 147). En 1986, Negrete y Salazar incorporan 26 regiones conurbadas, mientras que Sobrino localiza 37 zonas metropolitanas en 1990. Para fines del siglo XX, asistimos a una hegemonía metropolitana en el sistema urbano nacional.

En 2004, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) publicaron el trabajo *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. En el ejercicio se localizaron 55 zonas metropolitanas que involucraban a 309 delegaciones y municipios de 29 entidades federativas, cuya población ascendía a 51.5 millones de personas en el año 2000, representando el 53 por ciento de la población total del país y 77 por ciento de la población urbana.

En la última delimitación realizada por estas instituciones en 2008, se consignaron 56 zonas metropolitanas, con una población total 57 878 905 personas, significando una tasa de crecimiento anual del 1.5% entre el año 2000 y 2005. Cabe señalar que en estas zonas se genera el 75% del Producto Interno Bruto nacional, transformando el perfil demográfico y económico del país hacia un carácter predominantemente metropolitano (SEDESOL, INEGI, CONAPO, 2008). Paradójicamente, también son éstas las que alojan la mayor parte de la pobreza urbana y que constituye uno de los atributos por antonomasia de muchas zonas metropolitanas del mundo: la coexistencia entre riqueza y pobreza.

Del trabajo inter-institucional realizado por SEDESOL, INEGI y CONAPO, se consignó la definición de zona metropolitana para el caso mexicano, estableciéndose 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” (2008, pág. 25).

De los 56 conurbados urbanos en México, solamente seis incluyen la integración de límites inter-estatales, siendo la: i) Zona Metropolitana de La Laguna, entre Coahuila y Durango; ii) Zona Metropolitana de la Ciudad de México, incluyendo el Distrito Federal y los estados de Hidalgo y México); iii) Zona Metropolitana de La Piedad y Pénjamo, entre Michoacán y Guanajuato; iv) Zona Metropolitana de Puebla y Tlaxcala, en los estados del mismo nombre; v) Zona Metropolitana de Tampico y Veracruz, entre los estados de Tamaulipas y Veracruz); y, iv) Zona Metropolitana de Bahía de Banderas, que incorpora los municipios de Puerto Vallarta (Jalisco) y Bahía de Banderas (Nayarit).

Como se observa, la mayoría de las zonas metropolitanas de carácter inter-estatal tienen una vocación económica y productiva vinculada al sector secundario y terciario. Algunas de ellas son capitales estatales y desde hace tiempo conservan la jerarquía urbana regional. El único caso de esta clasificación que incluye una región que cuenta con una base económica cimentada en el turismo, es la región metropolitana de Bahía de Banderas. De hecho, esta situación es tan atípica y particular en el caso mexicano que se justifica su análisis y estudio detallado.

La existencia de zonas metropolitanas en México es fundamental para el desarrollo del país, ya que estas regiones son un importante motor para el crecimiento económico, al concentrar actividades productivas, empresas y capital humano en la generación de productos de valor agregado. Además, se convierten en centralidades de servicios especializados, al localizarse en ella universidades, centros de investigación, nodos de transporte, empresas financieras, de telecomunicaciones, etc. que son pivotes en el avance de la tecnología y la comunicación. Adicional a ello, las zonas metropolitanas se aseguran como concentradoras de capital territorial con infraestructura y equipamientos especializados, contando con modernas plantas de tratamiento para el saneamiento de aguas servidas, estaciones eléctricas, transporte colectivo masivo, hospitales, centros de especialidades médicas, aeropuertos, etc.

Sin embargo, la gestión de las zonas metropolitanas en México ha estado sujeta a múltiples obstáculos. Desde el punto de vista político, la dificultad se presenta porque la toma de decisiones de carácter metropolitano tiene que ser tomada por más de una autoridad y al no disponer de una robustez institucional para plantear objetivos comunes de desarrollo y organización, el crecimiento urbano resulta ser inadecuado. En ocasiones, los gobiernos municipales en una zona conurbada provienen de diferente extracción partidista y el consenso es difícil de lograr. Esta falta de acuerdos institucionales aumenta por la existencia de diferentes instrumentos normativos urbanos por localidad, que en ocasiones plantean disposiciones administrativas contrapuestas, manifestándose una ausencia de mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental.

Finalmente, se subraya que la existencia de las zonas metropolitanas es fundamental para el desarrollo de México por su peso: 1) económico, al general las tres cuartas partes de la riqueza nacional; 2) político, por la importancia de las ciudades, muchas de ellas, capitales de entidades federativas; 3) de generación de innovación y tecnología, al albergar a universidades, centros de investigación y enseñanza que añaden valor agregado a las actividades productivas; 4) cultural, al convertirse en espacios para la generación del arte y la cultura. Es por ello, que la debida gestión de las zonas metropolitanas contribuirá en la construcción de mejores entornos urbanos en el país.

### **3.- Regiones metropolitanas en territorios turísticos en México**

En el caso mexicano, se tienen registradas tres zonas metropolitanas en ciudades cuya principal actividad es el turismo, señalando a Acapulco, Cancún y Bahía de Banderas.

La primera en presentar el proceso de conurbación fue Acapulco, cuyo periodo de mayor crecimiento ocurrió entre las décadas de 1940 y 1970, al convertirse en el principal destino turístico mexicano de litoral y en un modelo a nivel mundial. Así, el puerto pasó de 28,512 habitantes en 1950 a 722,499 en el año 2000 (Garza, 2005), de los cuales el 10.3% viven en zonas rurales y el resto en la ciudad (Ocampo, Pont, Niño, 2005; pág. 178). A partir de la segunda mitad del siglo pasado, el desarrollo turístico evolucionó de manera que se conformaron tres grandes zonas: 1) Acapulco Tradicional, que abarca las playas de Caleta y Caletilla al Centro Histórico; 2) Acapulco Dorado, del Centro Histórico y a lo largo de la Costera Miguel Alemán; y, 3) Acapulco Diamante, de la Base Naval a la desembocadura del río Papagayo (Ruz y Carrillo, 2007: pág. 3). Dentro de estas tres zonas se presenta una gran diferenciación entre la zona hotelera, y el resto de la ciudad, resultando en una marcada división social en el espacio urbano (Ocampo, 1994: pág. 40).

Como se observa en el cuadro 1, la zona metropolitana de Acapulco incluye a Coyuca de Benítez y el municipio del mismo nombre; para 1990, la población total era de 653,973 misma que para el año 2005 ascendía a 786,830 personas, repartidas en una superficie de 3,534 km<sup>2</sup> y una densidad media urbana de 99.3 habitantes por hectárea (2005).

**Cuadro 1.-** Zona metropolitana de Acapulco: Población 1990-2005

Municipio	Población			
	1990	1995	2000	2005
Acapulco de Juárez	593 212	687 292	722 499	717 766
Coyuca de Benítez	60 761	67 490	69 059	69 064
Zona metropolitana interestatal	653 973	754 782	791 558	786 830

Fuente: Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. *Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática*. Segunda edición 2008.

Destaca la disminución en la tasa de crecimiento media anual que se vuelve negativa en el periodo 2000-2005 al registrar -0.1% en dicho periodo.

**Cuadro 2.-** Zona metropolitana de Acapulco: Tasa de crecimiento 1990-2005

Municipio	Tasa de crecimiento medio anual (%)		
	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Acapulco de Juárez	2.6	1.2	-0.1
Coyuca de Benítez	1.9	0.5	0.0
Zona metropolitana interestatal	2.6	1.1	-0.1

Fuente: Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. *Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática*. Segunda edición 2008.

En la actualidad, Acapulco enfrenta la problemática de una gran ciudad, expresada en el incremento de vehículos y congestión vial, el auge de viviendas en condominio y tiempo compartido, la masificación habitacional en viviendas construidas en serie, el fortalecimiento de la división social en el espacio urbano, el recrudecimiento de la violencia, la vulnerabilidad ante fenómenos naturales, etc.

En el caso de Cancún, la zona metropolitana incluye los municipios de Isla Mujeres y Benito Juárez. De acuerdo a Martí (citado por Velázquez y Castillo, 2007: pág. 54) hay tres espacios claramente diferenciados en Cancún: la zona *hotelera*; la ciudad *planificada* por FONATUR; y, la ciudad *perdida*. Esta región registra un crecimiento poblacional sostenido, ya que en 1973, habitaban unos 6 mil pobladores, mientras que en 1980 se reportaban 33,273 habitantes, en 1995 eran 320,446 lugareños, en 2000 se tenía 431,128 residentes y para el año 2005 se contaba con 586,288 habitantes (SEDESOL, INEGI, CONAPO, 2008; Garza, 2005) por lo que el destino presenta tasas de crecimiento anuales superiores a la media nacional (Brenner, 2007; Castillo, 2007).

**Cuadro 3.-** Zona metropolitana de Cancún: Población 1990-2005

Municipio	Población			
	1990	1995	2000	2005
Isla Mujeres	10 666	8 750	11 313	13 315
Benito Juárez	176 765	311 696	419 815	572 973
Zona metropolitana interestatal	187 431	320 446	431 128	586 288

Fuente: Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. *Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática*. Segunda edición 2008.

Como se distingue en el cuadro 4, la tasa de crecimiento medio anual es intensa, al registrar un 10% entre 1990 y 1995, del 7.2 en el siguiente lustro y de 5.6 en el periodo comprendido entre 2000 y 2005. Ello se reparte en una superficie de 3,021 km, significando una densidad media urbana de 119.1 habitantes por hectárea.

**Cuadro 4.-** Zona metropolitana de Cancún: Tasa de crecimiento 1990-2005

Municipio	Tasa de crecimiento medio anual (%)		
	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Isla Mujeres	-3.4	6.2	2.9
Benito Juárez	10.6	7.2	5.6
Zona metropolitana interestatal	10.0	7.2	5.6

Fuente: Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. *Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática*. Segunda edición 2008.

Destaca, a su vez, la primacía urbana de Benito Juárez es mayoritaria y sostenida. La extraordinaria expansión poblacional generó un acelerado crecimiento de la zona urbana, superando las expectativas de planeación urbana. La concentración de población trajo consigo una demanda de servicios públicos que no pudieron ser satisfechos a la misma velocidad de la expansión, repercutiendo en la deficiencia de viviendas, equipamiento y acceso a servicios básicos, con especial insuficiencia en agua potable, red de alcantarillado, disposición de residuos sólidos o empleo estable (Velázquez y Castillo, 2007: pág. 55).

Desde una perspectiva más amplia, la dinámica de metropolización de Cancún incluye la denominada *Riviera Maya*, donde se han venido localizando diversos polos de desarrollo a lo largo del litoral caribeño, conformando un sistema lineal de ciudades integrado por el mismo Cancún, Puerto Morelos, Playa del Carmen, Cozumel y Tulum, así como el nuevo corredor turístico entre Carrillo Puerto y Chetumal (Campos, Castillo y Velázquez, 2007). Esta continuidad funcional de núcleos urbanos basa su principal actividad económica en el turismo y explotan adecuadamente los recursos naturales privilegiados de la zona, así como la dotación de infraestructura y equipamiento que durante décadas el Estado mexicano e inversionistas privados han habilitado en la zona. Sin embargo, se mantiene la primacía urbana de Cancún, como centralidad de servicios, equipamientos y transporte en la región.

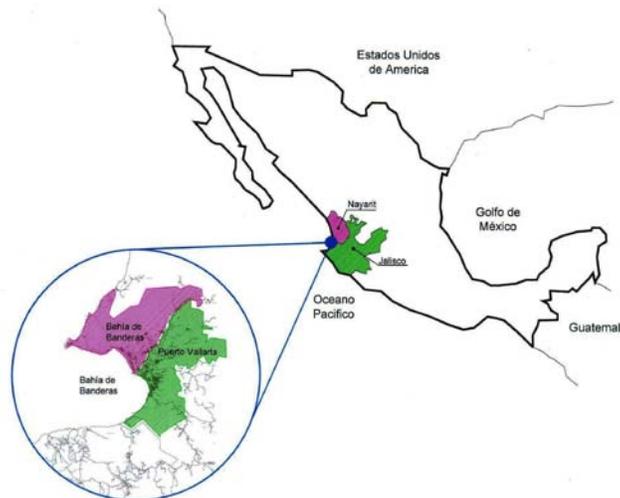
El proceso de conurbación de la *Riviera Maya* encuentra a su vez un fenómeno de metropolización a escala internacional alentada por el programa *Mundo Maya*, iniciativa multinacional de alianza para explotar los recursos naturales y culturales y donde participan los países centroamericanos de Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras, herederos también del legado de la civilización maya. El objetivo es impulsar el fortalecimiento de la región *Mundo Maya*, a través de estrategias y acciones orientadas al desarrollo de nuevos productos y a la consolidación de la oferta existente, en el marco del desarrollo turístico sustentable, con la participación de los sectores público y privado e incorporando a las comunidades locales (Sectur, 2010). Para ello es necesario fortalecer la integración regional y desarrollar infraestructura y servicios en la región, lo cual implica la implementación de políticas, estrategias e instrumentos internacionales para adecuar el territorio a la práctica del turismo

Si bien los procesos de metropolización de Acapulco y Cancún son relevantes en la comprensión del fenómeno en entornos turísticos, en ambos casos se presenta en la misma entidad federativa por lo cual la gestión metropolitana es menos complicada que en el caso que a continuación se estudiará, que corresponde a la región metropolitana inter-estatal Jalisco y Nayarit, particularmente en la región conocida como la Bahía de Banderas.

#### 4.- El caso de la región metropolitana inter-estatal Jalisco-Nayarit

La región metropolitana inter-estatal Jalisco y Nayarit se localiza en el litoral del océano Pacífico occidental de México, en la Bahía de Banderas. La zona se conforma, en el caso jalisciense, por el municipio de Puerto Vallarta y en la porción nayarita por el municipio de Bahía de Banderas, divididos ambos estados por el río Ameca.

**Mapa 1.-** Localización de la región metropolitana inter-estatal Jalisco y Nayarit



Fuente: elaboración propia

#### 4.1.- Antecedentes.

Históricamente, se ha mantenido una relación constante de pobladores en la Bahía de Banderas, la cual se remonta a la época prehispánica, cuando de acuerdo a Tello (1986), se contaba con la presencia de numerosos asentamientos indígenas en el Valle de Banderas durante la exploración española liderada por el capitán Francisco Cortés de San Buenaventura, sobrino de Hernán Cortés en 1525; según ello, eran miles los indígenas pobladores en estas tierras. Durante los siglos XVII y XVIII, la Bahía de Banderas fue el sitio de fondeo, descanso y provisión de alimentos y agua dulce de numerosas embarcaciones que realizaban actividades comerciales, sobre todo en la ruta de Acapulco a Filipinas, y en menor medida, de piratas holandeses e ingleses. Por su ubicación estratégica y por las características propias, el capitán Juan López de Vicuña proponía la fundación de una colonia en las costas de la bahía (Munguía, 1997: pág. 68).

En la primera mitad del siglo XVII se localizaban una diversidad de pueblos, ranchos y haciendas en el Valle de Banderas, destacando Tintoque, Pontoque y Santa Cruz, en la costa, y otros como Valle de Banderas, Papachula y Concepción en el interior. La principal actividad económica era la agricultura tradicional de maíz y frijol, aunque también se sembraba tabaco y se ejercían labores ganaderas. Adicionalmente se explotaban recursos marinos, como la pesca en menor escala y la extracción de perlas (Munguía, 1997:pág. 78). A fines de 1770 y hasta 1800 destaca la actividad ballenera en la región (Guzmán y Anaya 2009: pág. 53), mientras que en el mapa realizado por el teniente Juan Matute, fechado en 1797 aparece un asentamiento que coincide con el contorno actual de Vallarta y que se designa como El *Carrizal*. De igual manera aparecen sitios ya identificados con su nombre original como Mismaloya o el río *Piginto* al referirse al río Ameca.

Durante el siglo XX, el suelo agrícola de propiedad privada fue expropiado por el gobierno federal para dotar de áreas de cultivo para los ejidos de la región. Para resolver el explosivo crecimiento urbano y promover el desarrollo turístico en la región de la Bahía de Banderas, el presidente Díaz Ordaz decretó el 18 de noviembre de 1970, la expropiación de 5,262 hectáreas de tierras ejidales localizadas en los municipios de Compostela (Nayarit) y Puerto Vallarta (Jalisco), creándose para tal efecto el *Fideicomiso Traslato de Dominio Bahía de Banderas* (Gómez Encarnación, 2008: págs. 177-179). De ellas, 1,026 hectáreas fueron enajenadas al ejido Puerto Vallarta, instrumentándose en 1973 el *Fideicomiso Traslato de Dominio Puerto Vallarta*. La intención del gobierno federal era contar con el instrumento jurídico para dar certeza a la tenencia de la tierra y favorecer el crecimiento económico, turístico y urbano en la Bahía. En Puerto Vallarta, los límites fijados para la expropiación fueron: al norte, la ribera de la vena de los Tules; al oriente, la colonia Palo Seco –hasta el cerro de La Aguacatera-; al sur, la zona de Palo María; y al poniente, el océano Pacífico. Según Munguía (1997), “con los estudios realizados por el departamento técnico del fideicomiso, 400 de las 1,026 hectáreas estaban ocupadas por 234 residencias de extranjeros, 32 hoteles, 35 edificios para el turismo, 9,500 predios (de los cuales más de la mitad de sus poseedores habían solicitado su registro) y 40 hectáreas ocupadas por el Fondo Legal” (pág. 204). El dinero obtenido por la venta legal de estos predios se destinó a realizar obras de infraestructura, como la introducción de agua potable y drenaje, apertura de calles y caminos, remodelación urbana y adecuación de viviendas.

El primer esfuerzo institucional por abordar la gestión metropolitana en la región inter-estatal Bahía de Banderas se dio con la creación de la *Comisión de Conurbación de la desembocadura del Río Ameca* el 9 de marzo de 1978 durante la administración del presidente José López Portillo (César y Arnaiz, 2002). El objetivo de la Comisión era “prever y adelantarse a los problemas que podrían surgir en los años siguientes, provocados por el acelerado crecimiento de algunos centros de población, principalmente Puerto Vallarta cuyo crecimiento amenazaba con alcanzar proporciones gigantescas y desproporcionadas, al atraer a miles de pobladores” (Munguía, 1997: pág. 211). Dicho Plan respondía a los componentes del Plan Nacional de Desarrollo Urbano vigente en esa época y el área de aplicación correspondía a la zona que incluía los municipios de Cabo Corrientes, Puerto Vallarta y San Sebastián del Oeste en Jalisco, así como Compostela en el estado de Nayarit, con una superficie aproximada de 7,404.2 kilómetros cuadrados y una extensión de 110 kilómetros de costa (Fonatur, 2002).

El Plan se aprobó y fue presentado ante la Comisión Nacional de Asentamientos Humanos en 1980. Si bien sus intenciones eran regular el explosivo crecimiento de la región, evitando una urbanización sin límites, sus acciones se vieron limitadas ante la realidad impuesta por el interés económico y político de la industria turística. Sin embargo, estas acciones constituyeron un antecedente importante en materia de planeación urbana con carácter metropolitano en la región.

En el año 2002, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) en coordinación con el gobierno de Jalisco y Nayarit formularon el *Plan Maestro de Desarrollo Urbano y Turístico de la Bahía de Banderas, Estados de Jalisco y Nayarit* con la intención de actualizar las estrategias de crecimiento a partir de las condiciones existentes en la región, brindando una visión integral y de largo plazo para proponer soluciones a la problemática común de la zona conurbada, debido a que el crecimiento alcanzado hasta ese momento, alentaban el trabajo y la actuación conjunta y coordinada de autoridades, empresarios y sociedad (Fonatur, 2002). La zona de aplicación incluía el municipio de Bahía de Banderas (Nayarit), Puerto Vallarta y Cabo Corrientes (Jalisco). El objetivo general era contribuir a la integración de una visión estratégica y crear un sistema de gestión que propicie el desarrollo integral de la zona metropolitana de la Bahía de Banderas, con el ánimo de elevar su competitividad turística y la calidad de vida de sus habitantes, a través del trabajo conjunto entre sociedad y autoridades, en los tres niveles de gobierno. El documento integra un completo diagnóstico, una matriz FODA regional (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), el establecimiento de objetivos estratégicos, las estrategias, los instrumentos de gestión así como los instrumentos de inversión. Si bien este documento no se puso en ejercicio y se limitó a conjuntar información y proponer instrumentos, constituye un valioso material para comprender las dinámicas metropolitanas en la región inter-estatal de Jalisco y Nayarit.

Finalmente, el último esfuerzo institucional por avanzar en la gestión metropolitana en la Bahía de Banderas fue el *Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana Inter-Estatal de Puerto Vallarta - Bahía de Banderas* realizado por el Fideicomiso de Desarrollo de la Región Centro Occidente (FIDERCO) en el año 2009. En este trabajo se avanza en los criterios para definir la zona metropolitana, se elabora un diagnóstico (que incluye medio socioeconómico, físico natural, transformado, infraestructura regional y síntesis), se formula una matriz FODA y se establecen las bases legales para llegar al convenio de conurbación entre los estados de Jalisco y Nayarit, representados por los municipios de Bahía de Banderas y Puerto Vallarta. La importancia de este documento radica en que los datos expresados son actuales y fueron recopilados de manera inter-institucional.

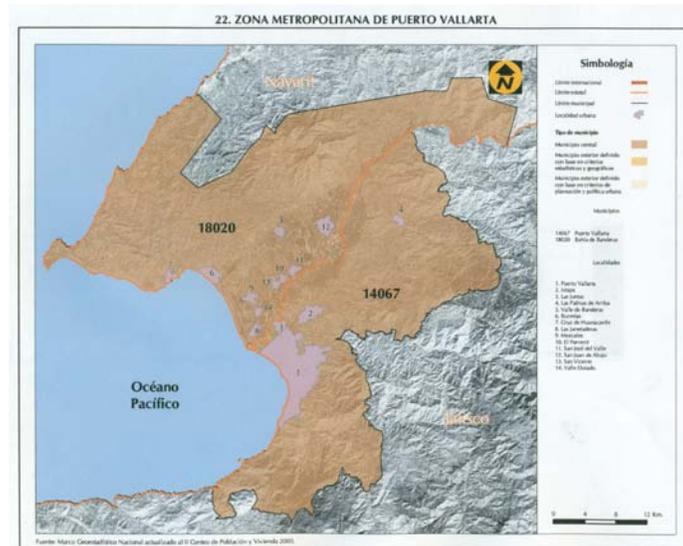
#### 4.2.- La región metropolitana inter-estatal Jalisco y Nayarit.

Como se ha comentado líneas arriba, en la Bahía de Banderas se ha conformado una pequeña región metropolitana cuyos municipios más representativos son Puerto Vallarta (Jalisco) y Bahía de Banderas (Nayarit), generándose una zona de desarrollo económico basada en la actividad turística y en la provisión de servicios especializados. Esta vocación eminentemente turística se fortaleció a partir de la década de 1970, gracias al apoyo gubernamental por desarrollar esta región del país (Munguía, 1997).

En la actualidad, la región inter-estatal incluye tres niveles territoriales: a) la gran región metropolitana, incluyendo seis municipios: San Blas, Compostela y Bahía de Banderas en Nayarit, así como Cabo Corrientes, San Sebastián del Oeste y Puerto Vallarta en Jalisco; b) la zona metropolitana, integrada por los municipios de Puerto Vallarta –Jalisco- y Bahía de Banderas –Nayarit-; y, c) la región de influencia inmediata de la Bahía de Banderas, teniendo a los municipios de Cabo Corrientes y San Sebastián del Oeste en Jalisco y Bahía de Banderas, Compostela y San Blas, en Nayarit (Fiderco, 2009).

La estructura territorial de la zona metropolitana de la Bahía de la Banderas destaca por la primacía urbana de Puerto Vallarta (Jalisco), que como ciudad central concentra las principales actividades y servicios en la región. Como se observa en el mapa 2, la zona urbanizada vallartense (marcada con el número 1) se expande de manera significativa en relación con los otros centros de población. Las únicas porciones relativamente independientes en el municipio de Puerto Vallarta lo constituyen los poblados tradicionales de Ixtapa, Las Juntas y Las Palmas de Arriba, señalados con los números 2, 3 y 4. En este caso, estas unidades se han venido integrando paulatinamente con la mancha urbana local, principalmente en Las Juntas.

**Mapa 1.-** Localización de la región metropolitana inter-estatal Jalisco y Nayarit



Fuente: Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. *Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática.* Segunda edición 2008.

En el caso de Nayarit, el modelo de ocupación territorial es muy diferente a su contraparte vallartense, al presentarse un modelo fragmentado y difuso, el que se divide en, al menos, diez centros de población (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). Esta diferenciación en la estructuración urbana es fundamental para comprender el proceso de metropolización en la región.

Las condiciones geográficas también influyen en la estructuración territorial y urbana en la región inter-estatal de Jalisco y Nayarit. En el caso del municipio de Bahía de Banderas (Nayarit), los centros de población se localizan en el Valle de Banderas, en una conformación plana y de alto valor agrícola. Esto facilita el modelo urbano difuso, al tiempo que consolida las actividades vinculadas con el sector primario. Por su parte, en Puerto Vallarta, un porcentaje significativo de la ciudad (principalmente al sur) se ubica en las estribaciones de la Sierra Madre del Sur, y por tanto, su morfología obedece a estas particulares condiciones. Sin embargo, en la porción norte de la zona urbana que también es relativamente plana, se encuentra la zona de mayor expansión territorial.

Dentro de las principales manifestaciones del proceso de metropolización en la región inter-estatal Jalisco y Nayarit se encuentra: i) existencia de una ciudad central, Puerto Vallarta, mayor a 250,000 habitantes; ii) integración física y funcional entre las localidades de los municipios; iii) indicadores del Población Económicamente Activa (PEA) de tipo urbano y alto crecimiento poblacional; iv) interdependencia de los municipios de la periferia con la ciudad central; y, v) flujo constante de personas, bienes y servicios.

**Imagen 1.-** Puente colapsado  
en el río Ameca



Fuente: Dominio público compartida en Internet.

En la última década se ha acentuado el proceso de interacción económica y funcional entre Puerto Vallarta (Jalisco) y Bahía de Banderas (Nayarit) debido al explosivo crecimiento turístico, urbano y poblacional en la región (César y Arnaiz, 2006). Una muestra que ejemplifica esta dependencia entre municipios lo constituye el colapso de una porción del puente vehicular sobre el río Ameca que une a ambos municipios, acontecida en la madrugada del martes 31 de agosto del 2010 (ver imagen 1). Durante varias horas se interrumpió el tráfico vehicular por cuestiones de seguridad y con ello, surgieron diversas afectaciones, como la inmovilización de más de 50 mil personas que cruzan diariamente por esta vía. Este fenómeno ha puesto a debate entre la opinión pública la fuerte interacción que se presenta entre las poblaciones de Jalisco y Nayarit.

A pesar de estos eventos, no se han implementado políticas públicas comunes y cada ciudad conduce el crecimiento urbano de manera sectorial y fragmentada. Afortunadamente, se presentan los primeros intentos por establecer el convenio de conurbación y ambos gobiernos locales han expresado públicamente su interés por avanzar en la agenda metropolitana, que incluye transporte, políticas de vivienda, generación de Infra-

estructura y promoción turística conjunta. Como acciones concretas, entre los meses de junio y agosto del 2010, los congresos locales de Jalisco y Nayarit ya aprobaron el decreto de formación de la zona metropolitana inter-estatal, lo cual significa que comienzan a establecerse los instrumentos y mecanismos institucionales para avanzar en la agenda metropolitana en la Bahía de Banderas.

## **5.- Conclusiones**

Los procesos de metropolización aparecen como una tendencia constante a nivel mundial. La complejidad que implica la expansión urbana fuera de los límites tradicionales de la ciudad supone replantear los instrumentos de gestión y gobernabilidad a escala metropolitana. Para atender a esta problemática, se han establecido diversas soluciones y modelos que atienden a las características propias de cada entidad urbana. Si bien no hay "recetas" en la gobernanza metropolitana, si pueden sugerirse ciertas propuestas de aplicación general.

En el caso de México, las dinámicas de metropolización han sido parte fundamental en el modelo de expansión urbana nacional. A fines del siglo XX, destaca la hegemonía metropolitana en el sistema urbano nacional, la cual continúa en la actualidad. La importancia de las zonas metropolitanas en México se traduce en la existencia de 56 zonas metropolitanas, con una población cercana a los 58 millones de pobladores y en donde se genera el 75% del Producto Interno Bruto nacional, consolidándose el perfil predominantemente metropolitano del país.

Ahora bien, se presentan tres zonas metropolitanas cuya actividad económica es de base turística, siendo Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta los casos identificados. En cuanto a Acapulco, se confirma la pérdida de competitividad turística, al disminuir el crecimiento poblacional en los últimos años, mientras que en Cancún, la expansión se mantiene en niveles superiores al 5%, tasa que supera ampliamente la media nacional.

De las zonas metropolitanas turísticas, la de Bahía de Banderas es la única que se localiza en dos entidades federativas, en Jalisco y Nayarit, con lo cual se dificulta la administración de la región al existir marcos normativos diferentes, políticas públicas no necesariamente coincidentes y gobernantes de diferente extracción partidista. Esta particularidad hace pertinente y atractivo el estudio de las condiciones de metropolización en esta región inter-estatal del país.

Los primeros antecedentes para la gestión metropolitana en la región inter-estatal Jalisco y Nayarit se remontan a la década de 1970, cuando el gobierno federal estableció una Comisión para conducir de manera armónica la dinámica de conurbación. Una de las particularidades de esta zona reside en la estructura urbana, al contar con una ciudad central, Puerto Vallarta, mientras que en Nayarit se tiene un modelo difuso, lo cual incluye unos diez centros de población homogéneamente repartidos. La fuerte interacción económica y funcional entre Bahía de Banderas y Puerto Vallarta ha generado que en fechas recientes se promueven iniciativas para consolidar un convenio de coordinación metropolitana, resultando en avances significativos al respecto.

Finalmente, en el trabajo se aporta en el debate sobre los procesos de metropolización en un territorio turístico inter-estatal y en sus implicaciones, pudiéndose ampliar en futuras aportaciones, los fundamentos conceptuales y empíricos de esta dinámica de conurbación.

## Bibliografía

- Brenner, L. (2007). "La política turística mexicana y su impacto en el desarrollo nacional y urbano-regional". En: B. L. Cámara (coordinadora). *Urbanización y turismo*. México: Universidad de Quintana Roo y Pomares.
- Castillo, L. (2007). "Urbanización, turismo y problemas ambientales". En: B.L. Campos (coordinadora). *Urbanización y turismo*. México: Universidad de Quintana Roo y Pomares.
- César, A. & Arnaiz, S. (2006). *Territorio y Turismo. Nuevas dimensiones y acciones*. México: Universidad de Guadalajara.
- (2002). *Globalización, turismo y sustentabilidad*. México: Universidad de Guadalajara.
- FIDERCO (Fideicomiso de la Región Centro-Occidente). (2009). *Diagnóstico del Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana Inter-Estatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas*. Guadalajara.
- Fonatur (Fondo Nacional de Turismo). (2002). *Resumen Ejecutivo del Plan maestro de desarrollo urbano turístico de la Bahía de Banderas, estados de Jalisco y Nayarit*. México: Secretaría de Turismo.
- Garza, G. (2005). *La urbanización de México en el siglo XX*. México: El Colegio de México (COLMEX).
- Gómez Encarnación, M. (2008). *Tres Municipios en la Bahía de Banderas. Población y Economía de un pasado en común*. Puerto Vallarta: Planet.
- Munguía, C. (1997). *Panorama histórico de Puerto Vallarta y de la Bahía de Banderas*. Guadalajara: Secretaría de Cultura del Gobierno de Jalisco y H. Ayuntamiento de Puerto Vallarta.
- Ocampo, F. & Pont, F. y Niño, S. (2005). "Pobreza y marginación en la ciudad de Acapulco, estudio de caso: poblado La Venta". En: Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), 3er. Congreso Internacional México. *Ciudadanía, pobreza y participación*: Red de Investigación Urbana A.C. y Universidad Autónoma de Puebla.
- ONU Hábitat –Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-. (2008). *State of the World Cities 2007/08. Harmonic cities*. Londres: Earthscan.
- Ruz, I. & Carrillo, Z. (2007). *El Acapulco del Siglo XXI: ¿ejemplo del turismo urbano sustentable?*. En: Coloquio Internacional de Diseño, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).
- Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Consejo Nacional de Población (SEDESOL, INEGI, CONAPO). (2008). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. México.
- Velázquez, D. & Castillo, L. (2007). "Cancún: turismo y medio ambiente". En: B.L. Campos (coordinadora). *Urbanización y turismo*. México: Universidad de Quintana Roo y Pomares.