

Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco

Alberto Arellano Ríos ■ Ismael Ortiz Barba
coordinadores



Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco

Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco

Alberto Arellano Ríos
Ismael Ortiz Barba
coordinadores

Universidad de Guadalajara
2013

Primera edición, 2013

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

ISBN 978-607-450-853-6

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Prólogo	
<i>Marco Antonio Cortés Guardado</i>	9
Introducción	
<i>Alberto Arellano Ríos</i>	
<i>Ismael Ortiz Barba</i>	13
El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana	
<i>Roberto Arias de la Mora</i>	
<i>Alberto Arellano Ríos</i>	27
La zona metropolitana de Puerto Vallarta. Contexto urbano y políticas de gestión territorial	
<i>José Alfonso Baños Francia</i>	
<i>Erika Patricia Cárdenas Gómez</i>	61
La zona metropolitana de Ocotlán: políticas públicas y actores sociales en su conformación	
<i>Adriana Hernández García</i>	93
De los autores	119

Prólogo

Desde la década de los sesenta, Puerto Vallarta se incrustó tanto en un proceso de urbanización como de cambio social y económico que ha dado como resultado que, al de hoy, diversas instancias e instrumentos de planeación reconozcan que en este territorio hay una zona metropolitana. Así, se le ha tratado de nombrar como “zona metropolitana de Puerto Vallarta”, “zona interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas” o “zona metropolitana de la Bahía de Banderas”.

En el caso de nuestra ciudad se ha asistido a un proceso de cambio social y urbano que puede sintetizarse en la idea de que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, Puerto Vallarta “pasó de ser un pueblo de pescadores a ser un centro turístico internacional”. Queda claro que en este puerto se dio un proceso de cambio social que difirió del modelo urbano y económico de la ciudad industrial, la cual fue diseñada para la producción y el consumo. Puerto Vallarta creció urbanamente y su cambio social y económico correspondió más al de una ciudad diseñada para el ocio de visitantes y turistas.

El proceso urbano de Puerto Vallarta y el contexto económico y social difiere a lo acontecido en las zonas metropolitanas de Guadalajara y Ocotlán, conglomerados que también son parte del estudio que ahora se presenta. De tal modo que esta obra atiende nuestros problemas y los sitúa en perspectiva con otras regiones de Jalisco, al igual que se valoran y observan otros procesos nacionales y globales.

Por lo tanto, en este libro se podrá observar en las tres metrópolis estudiadas similitudes y diferencias urbanas. Comparten en común un acelera-

do crecimiento urbano. Estas tres zonas metropolitanas también coinciden en pensar cómo estas metrópolis jaliscienses, así como otros conglomerados urbanos, piensan u actúan para atender diversos problemas económicos, sociales y medioambientales, por cierto muy complejos y de diversas aristas. Pero todos coinciden en la parte político-institucional de cómo hacerla, gobernarla y gestionar sus territorios.

La temática es muy amplia pero en el ámbito institucional el debate político y académico en estos momentos se sitúa en crear gobiernos metropolitanos y la defensa del municipio libre, pero lo cierto es que nuestro marco constitucional sólo permite y reconoce la coordinación y la asociación intermunicipal. Además de que recientemente el Congreso de Jalisco aprobó una ley en materia de coordinación metropolitana, para el caso de Puerto Vallarta –por su calidad interestatal– tendría otras implicaciones y por esto se convierte en un caso muy interesante.

De este modo, los tres capítulos de este libro nos dan cuenta de los contextos sociales y urbanos, las tendencias y perspectivas en estas tres zonas metropolitanas. La obra no es sólo académica en el sentido de ser trabajos de investigación, por el conocimiento mismo o una rigurosidad intelectual, sino que se insertan en la difusión de estos temas a un público más amplio. También son una obra que permite la discusión y reflexión de cómo los tomadores de decisión y formuladores de las políticas públicas resuelven o deberían resolver estos problemas.

Esta obra se inserta claramente en la política y línea institucional que busca que el Centro Universitario de la Costa no sólo tome nota de los problemas que acontecen a nuestra región, sino en encontrar alternativas de desarrollo social y económico. La idea central es que los estudios e investigación se traduzcan en proyectos estratégicos para Puerto Vallarta y su área de influencia. La idea es que el conocimiento generado se aplique en la búsqueda de alternativas a la actividad turística en la región para el campo, la industria y otras actividades económicas. Que la ciudad sea un espacio para otras alternativas de crecimiento y desarrollo económico teniendo en cuenta aspectos o elementos del campo cultural, médico, etc. Cualesquiera

que sean las acciones, éstas se deben encaminar al desarrollo local y regional sustentable, entre otros, y el hecho de que el Centro Universitario de la Costa realice estudios de este tipo y se desprendan proyectos estratégicos que vinculen este centro educativo y de investigación con los actores e instituciones de esta región es un meta y objetivo institucional.

Marco Antonio Cortés Guardado

Introducción

Alberto Arellano Ríos
Ismael Ortiz Barba

Nuestro objetivo en este libro es analizar la coordinación y la gestión metropolitana en tres zonas metropolitanas de Jalisco: Guadalajara, Puerto Vallarta y Ocotlán. Esta obra encuentra pertinencia debido a que recientemente la comunidad académica de Jalisco se ha adentrado en un proceso de diálogo, debate y generación de conocimiento sobre el fenómeno y los problemas metropolitanos. Se han realizado foros, seminarios y cursos sobre los problemas en varias zonas metropolitanas tanto del ámbito nacional como internacional. No obstante, cuando se aborda el fenómeno y los problemas metropolitanos en nuestro estado, las investigaciones se centran en el área y/o zona metropolitana de Guadalajara, aunque los estudios acerca de Puerto Vallarta comienzan a despuntar.

La falencia nodal es que cuando se hace referencia a otras metrópolis del estado que se encuentran inmersas en esta problemática, los enfoques utilizados en el estado son más bien sociourbanos y/o geoeconómicos. De ahí que no es temeroso decir que este libro pueda ser considerado un hito al ser, quizá, el primer esfuerzo y un referente para el estudio, no tanto del fenómeno metropolitano, sino de la comprensión integral de la gestión y coordinación metropolitana en la entidad.

Cabe decir que en el estudio de la gestión metropolitana hay al menos dos grandes perspectivas. La primera es la urbana, funcional y económica que se centra en estudiar el fenómeno metropolitano para precisar no sólo los conceptos de área, zona y región metropolitana y construir tipologías o exhaustivos diagnósticos de las áreas urbanas, y apenas dar cuenta de

algunos elementos de la gestión misma.¹ La segunda es una línea político-institucional que parte de una vertiente municipalista o de los gobiernos locales para dar cuenta de la gestión metropolitana vía el análisis de los mecanismos de asociacionismo y coordinación intermunicipal; y esta obra se incrusta en esta segunda línea.²

A modo de contextualizar el problema se puede decir que en el occidente del país hay diez zonas metropolitanas. La de Guadalajara es desde luego, y siguiendo un modelo de interacción y de estructura funcional de red de ciudades, el centro regional (Garrocho, 2012: 137). De esas diez zonas metropolitanas, Jalisco tendría cuatro, además de Guadalajara, Ocotlán y Puerto Vallarta, la de Manzanillo si se considera que ésta se construye considerando al municipio jalisciense de Cihuatlán. De este modo, en la región hay tres zonas metropolitanas interestatales, y dos están en Jalisco: la zona metropolitana de Puerto Vallarta entre Jalisco y Nayarit, y la zona metropolitana de Manzanillo entre Colima y Jalisco. La otra zona metropolitana interestatal es La Piedad-Pénjamo entre los estados de Michoacán y Guanajuato (cuadro 1).

Cuadro 1. Las zonas metropolitanas en el Occidente mexicano

Zona metropolitana de Guadalajara	Zona metropolitana de Zamora-Jacona
Zona metropolitana de Tepic	Zona metropolitana de La Piedad-Pénjamo
Zona metropolitana de Mazatlán	Zona metropolitana de Ocotlán
Zona metropolitana de Puerto Vallarta	Zona metropolitana de Manzanillo
Zona metropolitana de Colima-Villa de Álvarez	Zona metropolitana de Delicias

Fuente: Garrocho, 2012: 137.

¹ En esta vertiente están los trabajos de autores como Luis Unikel, Alfonso Iracheta, Jaime Sobrino, María Eugenia Salar, Boris Graizbor, Carlos Garrocho, Socorro Arzaluz y Alicia Ziccardi.

² En esta vertiente están autores como Vicente Ugalde, Leticia Santín del Río, Carlos Zentella, Antonio Sánchez Bernal, Alberto Arellano, Roberto Arias, Xavier Ferreira, María Cadaval y Luis Caramés.

Los casos demandan adentrarse en ellos, y este libro estudia y analiza tres de las áreas urbanas antes señaladas quedando mucho trabajo por hacer. En la obra se analizan las zonas metropolitanas de Guadalajara, Puerto Vallarta y Ocotlán: sus contextos urbanos, pero haciendo mayor énfasis en las temáticas que tienen que ver con la gestión, las políticas y coordinación metropolitana. Por lo tanto, este libro difiere con lo hecho por la comunidad académica de Jalisco. No se hace un estudio funcional, espacial y/o geoeconómico de las metrópolis y los conceptos de zona metropolitana y área metropolitana en algunos casos se usan indistintamente. Pues si bien se consideran el elemento urbano, se hace con la intención de contextualizar el fenómeno para poder adentrarse en las políticas territoriales y metropolitanas, así como en los incipientes o inexistentes mecanismos de gestión y coordinación. La obra se centra más en el “problema metropolitano” y no en el “fenómeno metropolitano”.

En este libro se intenta que lo urbano-territorial y lo político-institucional estén equilibrados pero los aportes de este análisis están más en la segunda línea. Esta apreciación, además de ser el eje teórico-metodológico de la obra, llama la atención de que es necesario trabajar más en el segundo punto. Esto es así porque en Jalisco el primer enfoque impera en el estudio de las metrópolis con sus perspectivas funcionales, espaciales y demográficas. Enfoques con resultados variados y de diversa índole. Pero el reto ahora es que la reflexión y los problemas públicos que se analizan requieren con urgencia un mayor activismo y generación de conocimiento aplicado para generar políticas públicas y una mejor gestión metropolitana. Una senda y veta de trabajo en el futuro inmediato.

Por lo tanto, en la obra el urbanismo y el enfoque de políticas públicas convergen para analizar tres zonas metropolitanas de Jalisco: Guadalajara, Puerto Vallarta y Ocotlán. Tres concentraciones urbanas que reconocen diversos ejercicios de planeación como tales o bien son una realidad sociológica. Pero antes de dar cuenta *grosso modo* del contenido de esta obra conviene hacer algunas reflexiones previas del momento político e histórico que se vive en torno a las políticas de zonas metropolitanas.

Políticas y zonas metropolitanas

Para muchos el tema de las zonas metropolitanas pasa por una moda hasta el hecho de que son políticas nuevas y serias en las que el Estado mexicano concentra la planeación, pero en detrimento de otras áreas de política, por ejemplo, las políticas regionales. Temas de agenda gubernamental que desde luego la comunidad académica hace suyos consciente o inconscientemente.

Como sea, en los ejercicios de planeación surgidos recientemente en dependencias como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como que desde el ámbito federal existan “los fondos metropolitanos”, están causando incentivos tanto positivos como negativos. Algunos municipios en el acontecer están cuestionando u obligando a precisar académica, jurídica e institucionalmente qué se entiende por zona y área metropolitana.

Si bien la definición y delimitación más comúnmente seguida y aceptada es la elaborada por la SEDESOL y el CONAPO, conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la cual dice que una zona metropolitana es “el conjunto de dos o más municipios en donde se localiza una ciudad de 50 mil habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía” (2007: 21), no resulta para muchos satisfactoria. Esto es así porque el debate más que concluido sigue dándose con mayor intensidad y algunos ayuntamientos intentan con camisa de fuerza seguirla.

Las dependencias federales consideraron tres criterios para conformar las zonas metropolitanas en el país los siguientes: 1) un “municipio central” en el que municipios que comparten una conurbación intermunicipal y cuya población en conjunto asciende a 50 mil o más habitantes; 2) una metropolización en la que se incluyen municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos; y 3) una metropolización con base en criterios de planeación y política urbana (*ibid.*: 21-24).

Ahora bien, si en el ámbito de la planeación se utiliza el concepto de zona metropolitana, en Jalisco y como resultado de la aprobada Ley de

Coordinación Metropolitana lo que existen en Jalisco son áreas y regiones metropolitanas. En la Ley de Coordinación Metropolitana el área metropolitana es

... el centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, declarado oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado (Decreto 23486, artículo 3).

En tanto que la región metropolitana es

... la delimitación geográfica integrada por un área metropolitana y uno o más centros de población, geográficamente cercanos, con tendencias de crecimiento que los acerquen y relaciones socioeconómicas con aquella, declarada oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado (Decreto 23486, artículo 3).

Como se puede observar el tema de la definición y precisión ya sea en el plano jurídico o de la planeación no es menor por las implicaciones institucionales y políticas que tienen para los gobiernos municipales. Ni que decir de los procedimientos para declarar jurídicamente qué es y cómo se reconoce un área, región o zona metropolitana.³ Lo cierto es que en el país hay acciones aisladas y generales donde todavía no hay consensos comunes y básicos. Así hay, además de Jalisco, otras leyes estatales en materia de zonas metropolitanas. Las entidades federativas son Colima, Hidalgo, Morelos, Oaxaca y Zacatecas, al igual de un paquete de cuatro iniciativas

³ Para constituir un área o región metropolitana según la Ley se requiere: 1) una declaración de área o región metropolitana expedida mediante decreto por el Congreso de Jalisco; 2) se celebren convenios de coordinación metropolitana para la planeación y regulación conjunta y coordinada; y 3) la constitución de instancias de coordinación. Así la Ley después precisa los mecanismos de declaración de área o región metropolitana, los requisitos de procedencia y solicitud (artículos 5, 6, 7 y 8).

federales en la materia que aprobó la Cámara de Diputados en 2012 (Arellano, 2013: 33-42).⁴

Pero el incentivo de acceder a recursos financieros por parte de los ayuntamientos obliga a tener claridad sobre esta cuestión, pues en la práctica los gobiernos locales están poniendo entre dicho las incipientes respuestas que diferentes instancias e instituciones están formulando. Más que la precisión en las leyes e instancias de planeación en los actores políticos impera la ambigüedad o la confusión, por decir lo menos. Definir desde luego conlleva a que se readecuen los mecanismos estipulados para la coordinación y gestión metropolitana y las políticas en la materia sean más coherentes.

Sobre los efectos provocados en los ayuntamientos de Jalisco está, por ejemplo, que los presidentes municipales de San Miguel el Alto, Tepatitlán, Arandas y San Ignacio Cerro Gordo firmaron en julio de 2011 un acuerdo para formar la zona metropolitana de Tepatitlán. Tras la firma, los alcaldes se mostraron entusiasmados con esta nueva zona metropolitana, pero lo hicieron motivados por las ventajas de crearlas. Según dijeron, las ventajas consistían en coordinar acciones de seguridad pública y “aprovechar una bolsa especial que tiene la Federación destinada a zonas metropolitanas en el país” (*Milenio Jalisco*, 10 de julio de 2011).

Su iniciativa de constituir una zona metropolitana desde luego no encuadra con las definiciones federal y estatal; de lo anterior se desprende que San Ignacio Cerro Gordo y el poblado de Capilla de Guadalupe, municipio

⁴El estado de Colima tiene la Ley de las Zonas Metropolitanas del Estado de Colima (decreto 443, publicado el 7 de octubre de 2006); en Hidalgo la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo (decreto 192, publicado el 10 de agosto de 2009); en Jalisco la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (decreto 23486/LIX/11, publicado el 3 de febrero de 2011); en Morelos la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Morelos (publicada el 19 de enero de 2011); en Oaxaca la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano Sustentable del Estado de Oaxaca (decreto 697, publicado el 17 de diciembre de 2011); y en Zacatecas la Ley de Desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas (decreto 5 del 4 de diciembre de 2010).

de Tepatitlán, podrían conformar una zona conurbada, pero difícilmente formar una zona metropolitana con base en los criterios de CONAPO-SEDESOL, o bien una área o región con base en la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco al no contar con 50 mil habitantes y que la cabecera municipal de Tepatitlán quedara fuera de esta delimitación. En este caso si se busca crear un área o zona metropolitana se tiene que ir más allá del criterio jurídico o de la planeación y contemplar el aspecto funcional o geoeconómico.

Sin embargo, más que cuestionar la imprecisión y las acciones de los actores locales y de los ayuntamientos, se debe recalcar la instauración de un incentivo con efectos negativos y positivos. Los actores actúan de este modo simplemente para acceder y obtener fondos etiquetados o incrustados en el tema metropolitano. Por lo tanto los alcaldes intentan ajustarse a las políticas federales. De esto se deduce que la asociación municipal y coordinación intermunicipal recientemente se intenta poner en práctica o piensa en los esquemas de lo metropolitano, por lo que dichos mecanismos de gestión, no sólo metropolitanos sino regionales, se están soslayando otras áreas o temas de política encaminados a la promoción y asociación económica, las políticas hidráulicas o las medio-ambientales, por mencionar algunas.⁵ Es decir, para muchos municipios la asociación y coordinación intermunicipal se comienza a pensar en los esquemas de las zonas metropolitanas lo que está de reorientado el asociacionismo y coordinación intermunicipal temáticamente, por un lado, y que las políticas de regionalización, tanto estatal como federal, hayan fracasado, por el otro.

La tendencia a que la cuestión de zonas metropolitanas siga en las políticas territoriales, se fortalece cuando en Jalisco recientemente se buscó crear ocho zonas metropolitanas. La idea de instituir otras zonas metropolitanas

⁵Una excepción donde la asociación y coordinación intermunicipal en Jalisco tiene como temática sanear algunas cuencas hidrológicas o el manejo de residuos sólidos, es el organismo conocido como JIRA (Junta Intermunicipal del Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila), así como otros mecanismos e instancias en el sur del estado.

–que con mucho serían más bien metrópolis– y que se suman a las de Guadalajara, Puerto Vallarta y Ocotlán, fueron los casos de Ciudad Guzmán, Autlán, Lagos de Moreno y La Barca, esta última sería también interestatal ya que se conformaría con el municipio de Briseñas, Michoacán (*El Economista*, 23 de diciembre de 2012).

Una vez más la falta de claridad y quizá el olvido de otras áreas de políticas, así como que no haya recursos financieros para que la asociación y coordinación intermunicipal se incentive en otras temáticas, está provocando que los presidentes municipales simplemente por el hecho de obtener infraestructura y bajo el discurso de convertir a los municipios en polos de desarrollo y atraer inversiones actúen de este modo y no se tenga consciencia de las implicaciones.

Es cierto que en el tema de las políticas y el territorio hay mucho que discutir; y en cierto modo la crítica a las políticas en materia de zonas metropolitanas como una moda tiene sentido por lo que hay que tomarlas con cautela y con un tono crítico. Esto debido a que la historia dice que en el país se han formulado e implementado políticas mediante cuencas, polos de desarrollo, impulso a las ciudades medias, la regionalización, sólo por mencionar algunas, y no hemos tenido la oportunidad de tener claridad en el rumbo trazado. Pese a lo anterior, al final se percibe que la gestión y las políticas metropolitanas son una cuestión que aún no se agota. Se debe estimular el debate académico para no sólo tener precisión conceptual sino con la intención de que el conocimiento vertido pueda integrar políticas públicas más coherentes y con ello solucionar los diversos problemas metropolitanos de estos conglomerados urbanos.

Contenido

Este libro da cuenta del contexto urbano, demográfico y/o económico de tres zonas metropolitanas, pero hace más énfasis en las tendencias y perspectivas que en materia de gestión, políticas y coordinación metropolitana hay; y la verdad el panorama indica que falta mucho por hacer. Los avances son tenues en la zona metropolitana de Guadalajara pero hay una ruta tra-

zada. En Puerto Vallarta la idea de una gestión y coordinación metropolitana apenas está formulándose; en tanto que en Ocotlán hay una idea poco clara del camino y la ruta a seguir.

Ya adentrados en los estudios que integran esta obra, el primer capítulo analiza el caso del área metropolitana de Guadalajara. El capítulo contextualiza primero el proceso de cambio social y urbano centrándose sobre todo en las dos últimas fases de las tres que se identifican. Se aborda el crecimiento urbano y las dinámicas demográficas para asentar el cambio de modelo urbano suscitado en los periodos de transición y de instauración del caótico, discontinuo y complejo espacio metropolitano. Se da cuenta de la tradición en materia de planeación urbana pero inscribiendo que ésta es formal e indicativa, nunca ejecutiva. Hecho lo anterior, se analizan las políticas de coordinación metropolitana. En el texto se aborda el proceso y el contenido de las políticas metropolitanas que buscan implantar y poner en operación las instituciones que se derivan de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco.

El marco teórico de la gobernanza, la gestión pública y el enfoque de políticas públicas utilizados lleva a concluir que el Instituto Metropolitano de Planeación jugará un rol más bien limitado. Su papel consistirá en informar el proceso de toma de decisiones públicas. Las instancias fundamentales en todo caso serán por la vía política: la Junta de Coordinación Metropolitana; en tanto que por la vía de la participación ciudadana: el Consejo Ciudadano Metropolitano.

Este capítulo también concluye que las principales limitaciones a la política de coordinación metropolitana serán de dos tipos: la primera de tipo institucional la cual radica en el papel que tiene la autoridad municipal con respecto a las funciones de ordenación del territorio y planeación del desarrollo urbano. La otra limitación es de tipo político donde las decisiones discrecionales, abusos de autoridad y omisiones en el cumplimiento de responsabilidades públicas sean una constante. Es cierto que situaciones conflictivas se dan en las políticas a implementar, una cuestión no ajena al tema metropolitano, pero el capítulo hace énfasis en que éstas podrán flan-

quearse si hay voluntad política, por un lado, y una amplia participación ciudadana, por el otro. Si en el entorno no se reflejan estas dos condiciones y se canalizan hacia las otras dos instancias que acompañan al Instituto Metropolitano se quebrantarán las aspiraciones que derivan de la ley y de una gobernanza metropolitana.

Luego sigue el fascinante caso de la zona metropolitana de Puerto Vallarta: una de las pocas áreas metropolitanas interestatales del país y la única con la vocación económica de turismo de sol y playa. Definirla y nombrarla ya es un tema de debate. En este capítulo se estudia a la zona metropolitana de Puerto Vallarta al contextualizar, primero, el territorio donde se asienta este conglomerado urbano. Se delinea su estructura socioespacial la cual es de tipo polinuclear, la extensión urbana, algunas dinámicas económicas para, posteriormente, esbozar algunas políticas y programas que incidieron en el territorio y la conurbación. Enseguida, el segundo apartado se centra en los instrumentos de ordenamiento formulados como la Comisión de Conurbación de la Desembocadura del río Ameca y su plan regional de desarrollo urbano, el Plan maestro de desarrollo urbano y turístico de la Bahía de Banderas y el Programa de ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas para después analizar algunas acciones de gestión y coordinación metropolitana. Tales como el convenio de asociación intermunicipal y el convenio de coordinación.

En el caso de Puerto Vallarta el proceso de conurbación se ha acelerado por la actividad turística, así como diferentes instituciones y actores locales, regionales, nacionales e internacionales inmerso en él, han incentivado el “fenómeno metropolitano” y con ellos sus problemas. Cabe reiterar que en Puerto Vallarta se da el caso de que al mismo tiempo que la metrópoli crece se dificulta una gestión metropolitana eficiente e incluyente.

En la ciudad si bien ha habido instrumentos para pensar y ordenar el territorio, éstos tienen las limitaciones de la planeación en general: es enunciativa e indicativa más no ejecutiva. En tanto las diferentes políticas y acciones para tratar de gobernar el territorio apenas están en una fase formu-

lación por lo que en esta urbe costera hay una incipiente idea de gobernanza metropolitana. Sin embargo, ésta no pasa de ser una aspiración, primero porque hay gobiernos locales débiles y, segundo, porque los actores locales y la sociedad en general aún no son capaces de frenar los intereses particulares en pro de los intereses colectivos.

Además, la gestión y coordinación metropolitana se complejiza por su condición interestatal pues al existir marcos políticos-institucionales se condicionan asimetrías de diversa índole. No obstante, el capítulo concluye que hay una oportunidad histórica para asimilar lecciones del pasado y promover una agenda metropolitana robusta y capaz de enfrentar los enormes retos del desarrollo compartido en este destino turístico de alcance mundial.

Finalmente, el tercer caso de estudio es la zona metropolitana de Ocotlán. El capítulo cuestiona el tránsito en las políticas territoriales que diversos organismos públicos del país han venido desarrollando. Se hace énfasis en la transición de las políticas de regionalización a las recientes políticas de promoción, creación, decreto, constitución y desarrollo de zonas metropolitanas como otra forma de reestructurar el territorio nacional al suponer las ventajas que los centros urbanos generan en términos económicos. Esta “nueva” política se sobrepone o bien tiende a dejar atrás otras formas de organización histórica, geográfica, administrativa, y económicas del territorio que en su momento conformaron regiones culturales e históricas, para promover el desarrollo integral de los mexicanos y su territorio. Bajo esta inquietud este capítulo aborda las políticas de metropolización en la región Ciénega y la zona metropolitana de Ocotlán.

Desde la antropología urbana se estudia la relación que se da en el territorio entre lo urbano y lo rural, así como la situación que enfrentan los estudios de los escenarios rurales-regionales transformados en nuevas zonas urbanas. Luego se presenta una descripción histórica-etnográfica de la conformación de Poncitlán, Ocotlán y Jamay como pueblos ribereños del lago de Chapala y la relación entre sí, así como el liderazgo económico y comercial de Ocotlán.

Ya en el apartado político-institucional se reflexiona el tránsito de las políticas de regionalización diseñadas e implementadas en la década 1990 a la promoción de las políticas metropolitanas. En particular se detiene a analizar la presentación y publicación del decreto de creación de la zona metropolitana de Ocotlán. Cómo los principales actores confluyeron para la conformación de dicha propuesta para después abordar las características actuales de la zona metropolitana de Ocotlán a partir del proceso de su estructuración, así como de las acciones que la definen. En síntesis este capítulo se preocupa porque a tres lustros que se diseñaron e implementaron las políticas de regionalización por parte del gobierno de Jalisco y ahora por ensalzar y centrarse en el fenómeno de las zonas metropolitanas, se olviden y no se respeten otros procesos económicos, sociales y culturales. La inquietud nodal es que en el caso de la zona metropolitana de Ocotlán se subordine la organización espacial de los municipios ribereños del lago de Chapala y la región Ciénega a dichas políticas y se afecten diversos procesos sociales, económicos y culturales.

En suma, el lector tiene un abanico de textos que muestran problemáticas particulares y generales de las tres zonas metropolitanas del estado de Jalisco, y las perspectivas que depara para su gestión.

Finalmente, queda agradecer al Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara la publicación de esta obra bajo su sello editorial; y estar abiertos a los comentarios, observaciones y cuestionamientos que surjan para seguir abordando de la mejor manera en la comprensión y estudio de la coordinación y gestión metropolitana.

Bibliografía

- Arellano Ríos, Alberto (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas/El Colegio de Jalisco.
- Garrocho Rangel, Carlos (2012). *Estructura funcional de la red de ciudades de México*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense-Fondo de Población de las Naciones Unidas-CONAPO.

Documentos

Decreto 23486. Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial de Jalisco*, 3 de febrero de 2011.

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

Hemerografía

El Economista (2012). Jalisco busca crear ocho zonas metropolitanas. 23 de julio. Consultada en diciembre de 2012 en: eleconomista.com.mx.

Milenio Jalisco (2011). Alcaldes acuerdan zona metropolitana de Tepatlán. 10 de julio. Consultada en diciembre de 2012 en: www.milenio.com.

El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana

Roberto Arias de la Mora
Alberto Arellano Ríos

Introducción

La manera en que se ha organizado la exposición de este capítulo obedece a la preocupación que se ha insistido en otros trabajos (Arias de la Mora, 2012), respecto a distinguir con claridad el fenómeno metropolitano del problema metropolitano. El primero refiere a esa realidad expresada por una concentración urbana de grandes dimensiones, y el segundo hace alusión más bien a las diversas maneras en que los modelos institucionales históricos de organización territorial del poder presentes en los estados nacionales han resultado inadecuados para gestionar los desafíos inherentes a dicha realidad urbana de grandes dimensiones que aquí se denomina como fenómeno metropolitano.

Atendiendo a esta distinción básica es que en un primer apartado se propone hacer una travesía urbana de la zona metropolitana de Guadalajara que dé cuenta de la evolución histórica de este fenómeno metropolitano particular y su tendencia de crecimiento urbano y demográfico. Este breve repaso permite contextualizar las condiciones que motivaron al poder público de Jalisco a redefinir el fenómeno metropolitano a partir de una reforma constitucional (decreto 22137, 2008) que modificó la tradicionalmente reconocida noción de zona metropolitana por un concepto distinto: el de área metropolitana.

Las áreas metropolitanas, en el contexto jurídico-institucional de Jalisco, hacen referencia a una fórmula institucional concreta que, basada en el principio de coordinación metropolitana, pretende responder a los

desafíos contemporáneos de los problemas metropolitanos en la entidad. La fórmula institucional que se introdujo en la Constitución estatal para gestionar los problemas metropolitanos bajo la denominación de Área Metropolitana ciertamente implica una delimitación geográfica para definir sus alcances e implicaciones jurídicas que puede motivar confusión respecto a la noción de zona metropolitana que sigue empleándose en el ámbito de la legislación federal para delimitar geográficamente los fenómenos metropolitanos del país.¹

Para lidiar con esta dificultad se tomó la decisión de utilizar ambas nociones como sinónimos toda vez que ambas refieren al mismo fenómeno metropolitano conformado por ocho municipios: El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y Zapopan; sin embargo, a diferencia del resto de los capítulos que conforman esta obra, se optó por titularlo bajo la noción de área metropolitana de Guadalajara por tratarse de la única realidad metropolitana de Jalisco que ha alcanzado formalmente este reconocimiento en la entidad (Declaratoria del área metropolitana de Guadalajara, 2009), condición que abrió la oportunidad para iniciar el proceso de formalización jurídica de las instancias de coordinación metropolitana previstas en la Constitución estatal.

¹ Así por ejemplo, en la exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de desarrollo metropolitano, del 14 de diciembre de 2010, da cuenta de que “actualmente, en 29 entidades federativas existe una zona metropolitana y 329 municipios y 16 delegaciones forman parte de alguna de ellas. De las 56 zonas metropolitanas, siete se localizan en la frontera con Estados Unidos de América (Tijuana (B.C.), Cd. Juárez (Chih.), Piedras Negras (Coah.), Matamoros, Nuevo Laredo (Tamps.), Reynosa-Río Bravo (Tamps.) y Mexicali (B.C.); nueve son portuarias o albergan desarrollos marítimos (Tijuana-Playas de Rosarito (B.C.), Guaymas (Son.), Pto. Vallarta (Jal.-Nay.), Tecmán (Colima), Acapulco (Gro.), Cancún (Q.R.), Coatzacoalcos y Veracruz (Ver.) y Tampico (Tamps.) y las 40 restantes se localizan al interior del territorio nacional, abarcando capitales de los estados y las principales ciudades medias del país” (*Iniciativa*, 14 de diciembre de 2010: 2).

En virtud de esta circunstancia histórica es que la segunda parte del capítulo se orienta al análisis de la política de coordinación metropolitana a fin de identificar los probables escenarios de desarrollo organizacional y los desafíos que supone la puesta en marcha de las futuras instancias de coordinación para el área metropolitana de Guadalajara.

Crecimiento urbano y demográfico del área metropolitana de Guadalajara

Para introducirse al “fenómeno metropolitano” en tanto proceso sociourbano y demográfico concreto de la zona metropolitana de Guadalajara, puede decirse que hay tres momentos. Patricia Arias (2010: 27) identifica con nitidez dos momentos de cambio sociourbano acelerado. El primero que va de 1950 a 1980, cuando la ciudad vivió sus mejores momentos de desarrollo económico y crecimiento urbano; y un segundo momento, veinte años más tarde, a partir de 2000, cuando se ha conformado un enorme, complejo, discontinuo, conflictivo espacio metropolitano hacia donde se ha desplazado parte de la población antes vecinada en Guadalajara.

Al notarse la ausencia de nombrar la fase intermedia y no adentrarse en la década de 1990, a este apartado más allá de precisar el nombre, le interesa analizarla y nombrarla como fase de transición en la que, como se verá, se fortifican las condiciones que ahora hacen ver parecer los múltiples problemas sociales y urbanos como que no tienen solución. De ahí que este apartado se centra fundamentalmente en trazar las tendencias socio-urbanas y demográficas acontecidas en la fase de transición (la década de 1990) y la llamada caótica y conflictiva situación metropolitana (2000-2013).

Sin embargo, las llamadas fases de transición y caótica son consecuencia de un proceso de conurbación acontecido con claridad en la segunda mitad del siglo XX. Con la autoridad que tiene Beatriz Núñez en la materia (1999: 82), nos precisa que el fenómeno urbano de la expansión física del municipio de Guadalajara inició hacia el año de 1950, pero fue en la década de 1960 y 1970 cuando con mayor claridad la población se había duplicado y la mancha urbana se extendido considerablemente. En

dicha época se incrementó el número de colonias y fraccionamientos, y el municipio de Guadalajara rebasó con mayor claridad sus límites político-administrativos. Sobre todo, la conurbación se dio hacia los municipios de Zapopan y Tlaquepaque. Resaltan en el caso del municipio zapopano la edificación de las nuevas colonias de tipo residencial como Chapalita y Las Fuentes. En tanto que en el resto de las colonias en su mayoría eran colonias populares (*idem.*).

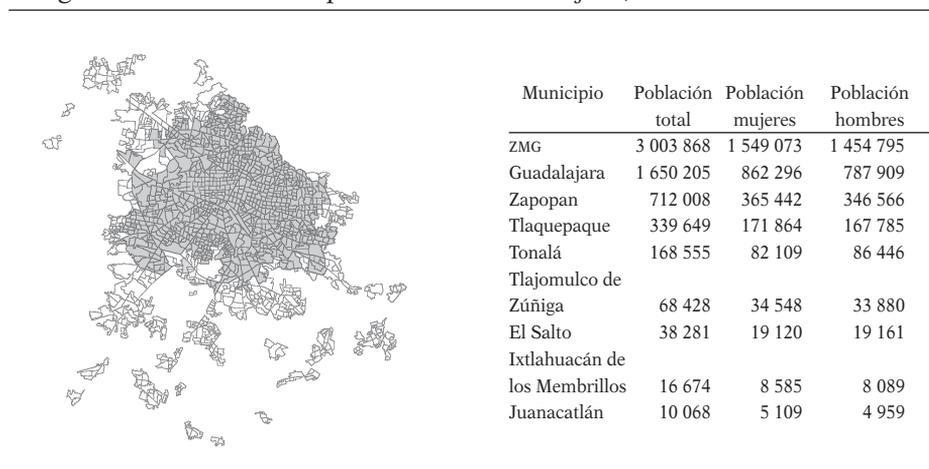
A partir de entonces fue creciendo la mancha urbana. Se multiplicaron las colonias y fraccionamientos, y para 1970 la conurbación abarcaba áreas del municipio de Tonalá. En esta época se daba en demasía la invasión de tierras por cuestiones de la vivienda, y al mismo tiempo se trazaban grandes obras de infraestructura y proyectos de industrialización que aceleraron el proceso de conurbación al invadir y ocupar tierras de cultivo (*idem.*).

Pero en el periodo de transición que fue fundamental había dos cuestiones antagónicas. Por un lado, una preocupación discursiva y programática de planear a la zona metropolitana de Guadalajara. Se tenía y aspiraba a cierto control urbano; y por el otro, fuerzas económicas y políticas que iban en el sentido contrario. Beatriz Núñez (*ibid.*: 83) señala que la explosión de fraccionamientos y colonias irregulares fueron la expresión nítida de la ausencia de un control y la ausencia de planeación real y efectiva. En esta década los asentamientos irregulares se multiplicaron hasta llegar, en el norte, a las laderas de la barranca de Huentitán; al oriente, hasta el valle de Tonalá; al sur, a las alturas del cerro del Cuatro; al suroriente, hacia los valles de Toluquilla; al poniente, sobre el valle de Tesistán.

El crecimiento incontenible, ligado al incremento demográfico, propició que a Guadalajara ahora se le reconociera formalmente como metrópoli, título que aparecerá oficialmente a partir de 1982 en el Plan de ordenamiento de la zona conurbada. Dicho documento tuvo como objetivo reglamentar por primera vez el crecimiento de la zona metropolitana de Guadalajara, considerando al municipio de Guadalajara como la ciudad central, al mismo tiempo de establecer algunas bases para la coordinación político-administrativa con los otros municipios conurbados (Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá) (*idem.*).

De este modo, en 1990 la zona metropolitana de Guadalajara tenía una población de 3 003 868 habitantes, siendo el municipio de Guadalajara el más poblado con 1 650 205 habitantes. Esto si consideramos que la metrópoli la integran los municipios, además del tapatío, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto. Como se puede deducir, y observar en la imagen 1, en esta etapa el municipio de Guadalajara concentró a más de la mitad de la población.

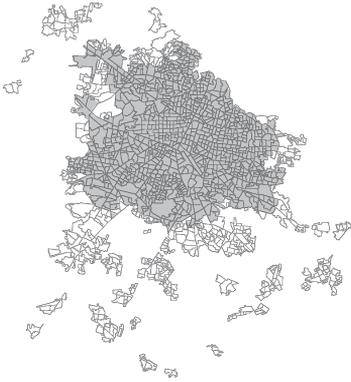
Imagen 1. La zona metropolitana de Guadalajara, 1990



Fuente: Disponible en: www.jalisco.gob.mx/wps/portal/coepo.

Luego en el año de 1995 la población en la zona metropolitana de Guadalajara fue 3 millones 480 mil habitantes. Pero ahora el municipio de Guadalajara no sólo no creció o se mantuvo igual sino que perdió población. Con seguridad, cerca de 20 mil personas dejaron de habitar el municipio y se mudaron a otras partes de la metrópoli. Los casos en los que se ve un aumento poblacional considerable fueron los municipios de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga. El primero al rebasar los 925 mil habitantes y conducirse hacia el millón de habitantes y el segundo en aumentar su población en 30 mil habitantes en cinco años (imagen 2).

Imagen 2. La zona metropolitana de Guadalajara, 1995



Municipio	Población total	Población mujeres	Población hombres
ZMG	3 482 417	1 782 612	1 699 805
Guadalajara	1 633 216	848 483	784 733
Zapopan	925 113	472 349	452 764
Tlaquepaque	449 238	226 213	223 025
Tonalá	271 857	134 260	137 597
Tlajomulco de Zúñiga	100 797	50 601	50 196
El Salto	70 085	34 679	35 406
Ixtlahuacán de los Membrillos	20 598	10 313	10 285
Juanacatlán	11 513	5 714	5 799

Fuente: Disponible en: www.jalisco.gob.mx/wps/portal/coepo.

Prontamente para el año 2000, es cuando se conforma ese enorme, complejo, discontinuo y conflictivo espacio metropolitano del que Patricia Arias nos habla. En esta fase de la historia reciente se instituye otro proceso de cambio social y urbano caótico y problemático (2010: 26). En el inicio de esta fase la zona metropolitana tenía 3 666 136 habitantes, y el municipio de Guadalajara apenas logra recuperar población con respecto a 1995 (13 mil habitantes), pero comparada con la que tenía en 1990 contaba con cinco mil personas menos. En esta etapa el municipio de Zapopan por fin rebasa el umbral del millón de habitantes y el municipio de Tlajomulco de Zúñiga mantiene el ritmo de crecimiento de 30 mil habitantes cada cinco años. Cabe precisar que este municipio del sur de la zona metropolitana para el periodo referido contaba con 123 mil 600 habitantes (imagen 3).

En el año de 2005 la zona metropolitana de Guadalajara cuenta con una población de 4 095 583 habitantes. Guadalajara sigue despoblándose y apenas rebasa el millón 600 mil habitantes. Zapopan mantiene un crecimiento regular al igual que Tlaquepaque y Tonalá, pero los municipios de Tlajomulco de Zúñiga y El Salto tienen los crecimientos poblacionales más considerables al presentarse en ello un *boom* a causa de los proyectos inmobiliarios

de vivienda. El primero casi albergó a cien mil nuevos residentes en tan sólo cinco años y ahora tenía una población de 223 mil habitantes, en tanto que El Salto contaba con 111 mil habitantes (imagen 4).

Imagen 3. La zona metropolitana de Guadalajara, 2000



Municipio	Población total	Población mujeres	Población hombres
ZMG	3 699 136	1 899 190	1 799 946
Guadalajara	1 646 319	858 072	788 247
Zapopan	1 001 021	513 182	487 839
Tlaquepaque	474 178	239 994	234 184
Tonalá	337 149	167 144	170 005
Tlajomulco de Zúñiga	123 619	62 273	61 346
El Salto	83 453	41 554	41 899
Ixtlahuacán de los Membrillos	21 605	11 058	10 547
Juanacatlán	11 792	5 913	5 879

Fuente: Disponible en: www.jalisco.gob.mx/wps/portal/coepo.

Imagen 4. La zona metropolitana de Guadalajara, 2005

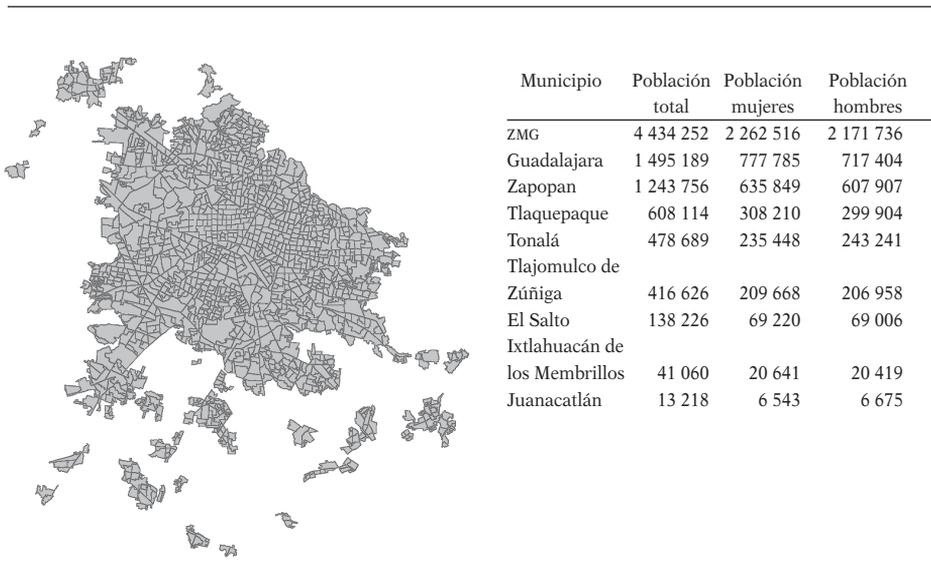


Municipio	Población total	Población mujeres	Población hombres
ZMG	4 095 853	2 100 418	1 995 435
Guadalajara	1 600 940	835 239	765 701
Zapopan	1 155 790	592 770	563 020
Tlaquepaque	563 006	286 114	276 892
Tonalá	408 729	201 659	207 070
Tlajomulco de Zúñiga	220 630	110 953	109 677
El Salto	111 436	55 815	55 621
Ixtlahuacán de los Membrillos	23 420	11 898	11 522
Juanacatlán	11 902	5 970	5 932

Fuente: Disponible en: www.jalisco.gob.mx/wps/portal/coepo.

Finalmente, para el año de 2010 la población de la zona metropolitana de Guadalajara fue de 4 434 252 habitantes. El municipio de Guadalajara seguía despoblándose ahora con las cifras más altas suscitadas en un quinquenio. Su población ahora era de un millón 495 mil habitantes. La capital tapatía perdió residentes con respecto al año de 2005: 105 mil habitantes. El municipio de Zapopan siguió teniendo un crecimiento regular al igual que Tlaquepaque y Tonalá, pero ahora con asombrosa nitidez en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga se da un crecimiento nunca antes visto. El municipio en el año 2010 tenía una población de 416 mil habitantes, esto significa que respecto al año de 2005 casi duplicó su población.

Imagen 5. La zona metropolitana de Guadalajara, 2010



Fuente: Disponible en: www.jalisco.gob.mx/wps/portal/coepo.

Qué hay detrás de esto. Primero, y como se pudo observar, que a partir de la década de 1990 la mancha urbana y la zona conurbada no sólo rebasaron el proyecto de anillo Periférico que intentaba contenerla tal y lo contempla-

ban los discursos y documentos oficiales. Cabe reiterar que el crecimiento anárquico de la metrópoli en la fase de transición ya no se debió sólo por la existencia y edificación de colonias irregulares como se concebía el problema en la década de 1980, ni tampoco a que el problema fuera por la falta de planeación, sino por la incapacidad de gestionarla y gobernarla y con ello se pudiera poner orden a la constelación de actores e instituciones implicados en la compleja arena social del tema de la ciudad.

En el tema metropolitano de Guadalajara, y concretizado a su expansión urbana donde el crecimiento de las colonias no era la irregularidad, sino proyectos de construcción de vivienda que si bien tenía infraestructura social básica y un trazo urbano reticular, multifuncional y con viviendas cómodas (Núñez y Álvarez, 2009: 23), ahora generaron los problemas estructurales para la metrópoli en temas de movilidad, dotación de servicios de educación y salubridad, seguridad pública, agua, contaminación, entre otros.

En materia urbana y en las fases aludidas se transitó de un modelo de *fraccionamiento cerrado* que sustituyó al *fraccionamiento abierto* (*ibid.*: 24-25). Esto implicó que se abandonara el modelo de los grandes desarrollos habitacionales de 1970. Por ejemplo, Loma Dorada y El Sauz que se concibieron como espacios monofuncionales, de trazo reticular y con manzanas organizadas a partir de una vialidad primaria o avenidas de acceso que operan como un circuito distribuidor a otras vialidades secundarias (Núñez, 2007 y 2011; Núñez y Álvarez, 2009).²

² En el modelo de fraccionamiento cerrado y como vivienda de interés social se insertó, como prototipo, a Hacienda Santa Fe, fraccionamiento que comparte con los de altos estratos sociales, el de concebirse como un lugar o espacio dormitorio en la zona metropolitana de Guadalajara. Sin embargo, el caso de Hacienda Santa Fe es el mejor ejemplo de cómo puede haber un deterioro en la calidad de vida significativamente y en tan corto tiempo (Núñez, 2011), básicamente por el incremento en la marginación debido a la falta de oportunidades y altos niveles de inseguridad y violencia. Esto es así porque el fraccionamiento que fue dirigido a sectores que aspiraban a tener una mejor vivienda, una vez que lo habitaron, los modelos urbanos y de

De ahí que en el fenómeno urbano de principios de este siglo aparecieron nuevos procesos que propiciaron el crecimiento anárquico y caótico de la metrópoli, como la convergencia de políticas federales con intereses políticos y económicos locales que edificaron y ofrecieron fraccionamientos para diversos estratos sociales.

Pero cuáles fueron las consecuencias de este anárquico crecimiento urbano y poblacional en la cotidianidad. Patricia Arias (2010: 26) los enlista al señalar, primero, de la existencia de deficiente e insuficiente transporte público; luego el aumento de distancias y tiempos de recorrido y aumento en los costos de traslado, riesgos, los accidentes, los delitos; el incremento en temperatura, así como la contaminación ambiental. Estos resultados son consecuencia, y pese a la existencia de instrumentos de planeación, el mejor ejemplo de la no planeación, la cual ha sido rehén de los intereses del sector inmobiliario y la corrupción. De este modo, lo que se observa es que diferentes actores e instituciones hicieron que la planeación quedara en la práctica en su aspecto indicativo y enunciativo. Como nos dice Juan Manuel Ramírez, la planeación se ha hecho en comisiones, consejos y comités, pero es sólo indicativa y, en el mejor de los casos, normativa, nunca ejecutiva (1999: 203).

Sobre este tema vale la pena recordar que Guadalajara ostenta una tradición añeja en materia de planeación. Un instrumento temprano que consideró la escala metropolitana fue la Ley de Mejoramiento de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala, publicada en 1947, momento en el que empezaba a asomarse la conurbación física. Otro instrumento de planeación fue el Plan de ordenamiento de la zona conurbada de Guadalajara que se aprobó en 1982. En su diseño se utilizó un criterio de delimitación a partir de cuencas hidrográficas, lo que explica la incorporación de universos municipales completos y otros en forma parcial. Y este plan,

planeación fueron rebasados. Se manifestaron así múltiples fenómenos sociales: violencia, inseguridad, deterioro de la calidad de vida, ausencia de oportunidades en materia de educación y salud, entre otros.

precisa Felipe Cabrales aún no era reemplazado, cuando en el año 2000 se diera a conocer el proyecto de Plan de ordenamiento de la zona conurbada de Guadalajara que buscó actualizar el plan vigente, expedido en el año de 1982 (2010: 85-86).

Sin embargo, en la planeación urbana no sólo hay que diferenciar que hay muchos planes y poca planeación efectiva (Fausto, 2005), sino precisar que aunque la planeación desde la década de 1980 esté contemplada en la Constitución federal, y posteriormente se detalle en diversas leyes federales y estatales y con ello se quiera creer que con esto haya solidez institucional al ser normativa y jurídicamente reconocida, la verdad es que no es así. Si bien en el tema de la planeación se aspira a que sea ejecutiva y aplicada en la gestión pública y urbana, a lo mucho que ayuda es a comprender y delimitar el territorio urbano, a pensar y problematizar el territorio. Y en el mejor de los casos a que sea un requisito administrativo susceptible de cumplimiento en materia urbana y que su incumplimiento sea considerado en las querrelas judiciales.

Esto provoca que se den al final las contradicciones y paradojas pues hay un marco normativo de planeación urbana y una realidad caótica. Esto es así porque los gobiernos municipales difícilmente soltarán la atribución y competencia en materia de uso de suelo urbano. Para ello no sólo se requieren cambios institucionales como el que más adelante se analizará, sino de una sociedad más activa y participa para vigilar que no se den procesos en anarquía urbana, y detrás de ellos la corrupción y el clientelismo.

Así, en la zona metropolitana de Guadalajara hay agendas incumplidas que se manifiestan en una expansión de la mancha urbana fuera de control, destrucción de territorios, riesgos, basura, transporte, contaminación, corrupción, falta de democracia en la toma de decisiones. Luego entonces el problema metropolitano en el área metropolitana es de gestión. No como se entiende dentro de la disciplina de la administración pública y que se distinga de la gerencia pública, esta última circunscrita a la introducción de buenas prácticas en la prestación de servicios públicos (Bozeman, 2006), por-

que aun cuando son importantes, hacerlo haría seguir repitiendo o estando al acecho de los problemas que instituye el marco institucional. Tampoco se quiere ubicar el problema en el ámbito de la ingeniería constitucional o la arquitectura institucional, en el sentido de que un diseño institucional genera o no los incentivos para cooperar y que de aquí se busque o aspire a la instauración de gobiernos metropolitanos. La realidad nos dice que no existen o se pueden implantar por el momento.

En este sentido, la imagen de una gestión metropolitana se comprende en un plano intermedio donde, y atendiendo una definición primaria del término, los actores e instituciones involucradas buscan los incentivos hacia la cooperación, coordinación y asociación que subsanen no sólo la fragmentación institucional sino que se dirijan hacia la gobernanza metropolitana. Aunque hubo esfuerzos de tipo como el Consejo Metropolitano o el SIAPA, y que los problemas en temas de transporte, movilidad, medio ambiental ni siquiera estén contemplados más allá de una preocupación real o mero discurso, lo que debe quedar claro es que estamos en un marco donde las relaciones intergubernamentales no sólo son complejas, sino que hay pocos o nulos incentivos para los actores que toman las decisiones hacia la cooperación. De ahí de que se planteé la noción de una gestión metropolitana compartida (pública y del territorio) (Arellano, 2013).

Dicha gestión desde luego abarca diversos planos: institucional, administrativo, programático y de gestión, pero la noción de gestión metropolitana se debe comprender, nuevamente reiterándolo, en la capacidad de los actores e instituciones para hacer diligencias y obtener logros comunes, es decir, contar y mostrar una capacidad para en los márgenes previsible sumar esfuerzos y lograr cierta eficacia en un entorno político que no sólo provoca la fragmentación institucional sino que impulsa la no cooperación o la confrontación en el peor de los casos. Por lo tanto, en la noción de gestión metropolitana se intenta analizar las tendencias en el plano político-institucional y las políticas metropolitanas recientemente formuladas y valorar las tendencias y perspectivas que se avizoran en el mediano plazo.

Política y gestión metropolitana³

El análisis de la política de coordinación metropolitana que se desprende de la reforma constitucional de 2008 que se plantea en este apartado se hará a partir de una distinción reconocida en la disciplina entre el proceso de la política y el contenido de la política.⁴

Para el análisis del proceso de la política de coordinación metropolitana se realizó una adaptación de la técnica de los modelos de orientación estratégica (MOEs en lo sucesivo) que, pensada originalmente para el análisis estratégico de una organización pública concreta, en este trabajo se emplea para identificar la lógica general del proceso de la política en la que participa el conjunto de instancias de coordinación metropolitana. Por esta razón, vale la pena recordar brevemente que los MOEs, a decir de Carles Ramió y Miquel Salvador:

Son modelos ideales de desarrollo organizativo, definidos a partir de la consideración de las variables clave que ofrecen un criterio orientador tanto para la estructura como para las dinámicas de funcionamiento que puede tomar la organización para realizar con éxito la misión y los objetivos que tiene predefinido. Las variables clave, definidas en forma de dilemas o dicotomías, sirven de base para el diseño de escenarios de desarrollo organizativo (s. f.: 7).

La definición de los MOEs implica asumir la misión como una variable independiente. En palabras de Ramió y Salvador, ello “supone adoptar un

³ El análisis previsto en esta sección se apoya en premisas identificadas por el autor durante el periodo en que se desempeñó como miembro de la Comisión por la Coordinación Metropolitana que fue conformada con el objeto de realizar los estudios técnicos necesarios para la redacción del estatuto orgánico de las instancias de coordinación del área metropolitana de Guadalajara.

⁴ De acuerdo con Hogwood y Gunn (1984), quienes distinguen entre el estudio de políticas y el análisis de políticas, los estudios de políticas pueden clasificarse en función de la materia de su interés en tres tipos: los estudios del contenido de la política, los estudios del proceso de la política y los estudios de resultados de la política.

enfoque de reingeniería, en la medida que en su configuración mantiene estable la misión para centrarse en los elementos organizativos” (*ibid.*: 8). En otras palabras, la perspectiva de reingeniería supone que:

El tipo de preguntas que guían la selección de las variables clave a partir de las cuales definir los escenarios de desarrollo organizativo, como base para definir los MOEs, se refieren a cómo la organización está desarrollando sus funciones, a través de que estructuras, con qué dinámicas de trabajo, con que tipo de recursos humanos y con qué estrategia de actuación (*idem.*).

A partir de esta idea central que se deriva de la técnica de análisis empleada y en virtud de que en la actualidad no todas las instancias de coordinación metropolitana para el área metropolitana de Guadalajara se encuentran instaladas y formalmente funcionando, resulta obligado detenerse en el análisis de los criterios de la política de coordinación metropolitana conforme al contexto jurídico institucional vigente para el Estado de Jalisco.⁵

Así, de conformidad con el artículo 81bis de la *Constitución Política del Estado de Jalisco* vigente, se establece que la coordinación metropolitana se efectuará a través de tres instancias, que son las siguientes:

Primero, una instancia de coordinación política por cada una de las áreas metropolitanas, que se integrarán por los presidentes municipales de los ayuntamientos del área metropolitana correspondiente y, previo convenio, por el gobernador del estado. La personalidad jurídica de dichas instancias será definida por sus integrantes;

Segundo, una instancia de carácter técnico que estará constituido como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que se denominará como Instituto Metropolitano de Planeación, constituido por los ayuntamientos del área metropolitana correspondiente; y

⁵Para una revisión amplia del proceso histórico del área metropolitana de Guadalajara y el contexto institucional de Jalisco (Arias de la Mora, 2012).

Tercero, una instancia consultiva y de participación ciudadana, de carácter honorífico, por cada una de las áreas metropolitanas, que podrá participar en las tareas de evaluación y seguimiento.

La norma constitucional precisa que las reglas para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana, estarán establecidas en las leyes que sobre la materia expida el Congreso del Estado de Jalisco. En virtud de esta previsión constitucional, es preciso remitirse tanto a la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco como al Código Urbano para el Estado de Jalisco, que son las dos normas estatales que precisan las reglas básicas de organización y funcionamiento de las tres instancias de coordinación.

Por el lado de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, se tiene que de acuerdo con sus principios rectores, particularmente los relativos a la autonomía municipal, la coordinación y el consenso, es que las instancias de coordinación metropolitana son definidas como entes intermunicipales, y son las siguientes:

- I. La Junta de Coordinación Metropolitana.
- II. El Instituto Metropolitano de Planeación.
- III. El Consejo Ciudadano Metropolitano, y
- IV. Las demás que establezca el estatuto orgánico del área o región metropolitana correspondiente (artículo 26).

Por su naturaleza intermunicipal que es ratificada en otros artículos de la propia Ley (artículos 27.1, 30.1 y 32.1), así como el sentido constitutivo que adquiere el Estatuto Orgánico respecto de cualquier otra instancia de coordinación, se infiere que el ejercicio de las potestades o facultades otorgadas a las tres instancias de coordinación se basan en una lógica de implementación que emana y se fundamenta en el consenso político de las autoridades municipales involucradas, lo cual implica necesariamente una orientación estratégica que va de las partes, esto es los municipios, hacia la entidad total, es decir el área metropolitana. En otras palabras, el ejercicio

de las competencias de las instancias de coordinación mantiene una orientación básica de abajo hacia arriba o descentralizada.

Por el lado del Código Urbano del Estado de Jalisco, esta orientación se ratifica por la vía de su definición como entes intermunicipales (artículo 66) y se precisan sus objetivos en los siguientes términos:

- La Junta de Coordinación Metropolitana tiene como objeto ser la instancia para la toma de acuerdos en los asuntos metropolitanos que requieren aprobación de los ayuntamientos que la conforman (artículo 67).
- El Instituto Metropolitano de Planeación tiene por objeto coordinar la planeación del área metropolitana respectiva (artículo 68).
- El Consejo Ciudadano Metropolitano tiene por objeto recibir, organizar y canalizar las propuestas ciudadanas en asuntos de interés metropolitano (artículo 69).

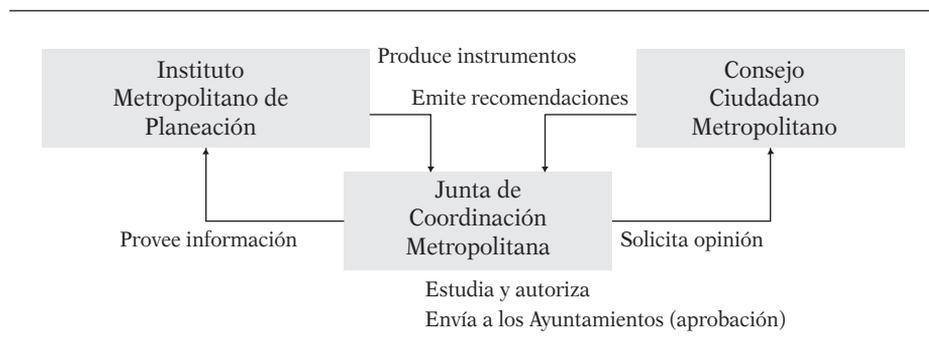
Además, se precisan las bases generales del procedimiento (artículo 107), que registrá entre las tres instancias de coordinación en los siguientes términos:

- El Instituto Metropolitano de Planeación, con la información entregada por la Junta de Coordinación Metropolitana, procederá a elaborar los proyectos de programas y planes metropolitanos. Durante este proceso, el Instituto deberá mantener una comunicación permanente con los municipios involucrados para garantizar que sus opiniones sean valoradas adecuadamente en el proceso de formulación.
- Una vez elaborados los proyectos, éstos serán entregados por el Instituto a la Junta de Coordinación Metropolitana para su consulta pública y su envío al Consejo Ciudadano Metropolitano, para que posteriormente dicha instancia de coordinación política proceda a su estudio y aprobación con o sin modificaciones, tomando en cuenta la consulta popular y las observaciones y propuestas de la instancia consultiva y de participación ciudadana; y

- Una vez acordados los programas y planes por la instancia de coordinación política, éstos se pondrán a consideración del Pleno del Ayuntamiento respectivo por conducto del presidente municipal. En caso de ser aprobados por la totalidad de los municipios involucrados, se procederá a su publicación o registro. Si algún municipio no los aprobara se procederá conforme lo establezca la ley en la materia (artículo 106).

Este procedimiento general se ilustra en el esquema 1:

Esquema 1. Principales relaciones entre instancias de coordinación metropolitana



Fuente: Elaboración propia conforme el *Código urbano del estado de Jalisco*, artículo 106.

A partir de estas definiciones jurídicas básicas a continuación se identifican las dos variables clave que, retomando la técnica de MOEs, sirven de base para identificar los probables MOEs que pueden ser adoptados para definir estratégicamente la política de coordinación metropolitana.

Precisamente la primera variable tiene que ver con la orientación de la política de coordinación metropolitana y refiere a la lógica de toma de decisiones por parte de las autoridades involucradas en el proceso de gestión pública en torno a las materias objeto de coordinación. Como se desprende de las definiciones jurídicas revisadas previamente, el proceso de gestión pública o de toma de decisiones por parte de las autoridades involucradas

denota una lógica estratégica esencialmente descentralizada, al reservar a los respectivos ayuntamientos de los municipios que conforman el área metropolitana, la decisión final en torno a los alcances e implicaciones jurídicas de los asuntos sujetos a coordinación.

A partir de esta lógica descentralizada del proceso de gestión pública es posible imaginar el otro extremo de esta variable: un proceso de gestión pública centralizado a partir de una entidad superior a los ayuntamientos y que, por definición constitucional, debe recaer en el gobierno del estado.⁶

La segunda variable alude más bien al tipo de relación entre autoridades y otros agentes no gubernamentales y que determina lo que se conoce teóricamente como el proceso de gobernación que aquí se entiende, siguiendo a Luis F. Aguilar Villanueva, esencialmente

Como el proceso mediante el cual sectores, grupos, personalidades [...] de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia, las acciones específicas que habrán de llevar a cabo a fin de realizar los objetivos de importancia social y las formas como organizarán y coordinarán sus acciones y productos (2010: 37).

Del análisis jurídico previo, es posible deducir que la fórmula establecida por la legislación vigente denota un procedimiento basado en las premisas de gobernabilidad que descansa en la capacidad de los actores gubernamentales involucrados para dirigir a la sociedad (*ibid.*: 24).

Este enfoque gubernamentalista, a decir de Aguilar Villanueva, es el predominante en la literatura especializada en ciencia política y ha recibido críticas como fórmula para enfrentar los problemas de eficacia directiva de los gobiernos. Entre sus principales críticas destaca su énfasis centrado en

⁶ De conformidad con el artículo 115 “la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.

las capacidades del gobierno, “las cuales no son más que probabilidades o potencialidades de acción, en vez de centrarse en las acciones del gobierno” (*ibid.*: 27), esto es, en los resultados producidos por las decisiones y las acciones que ejecutan los gobiernos, pero además, suele ser criticada por esa idea de que “un gobierno bien equipado con los recursos y poderes apropiados es suficiente para dirigir a la sociedad” (*idem.*).

Es a partir de estas críticas que, siguiendo la argumentación del propio Aguilar Villanueva, se ha acuñado el concepto de gobernanza para denotar un nuevo proceso directivo de la sociedad, bajo el supuesto básico de que

...en las actuales condiciones sociales el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aún si dispusiera de todas las capacidades requeridas y aún si las decisiones y acciones de los gobiernos aprovecharan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas (*ibid.*: 29).

Tanto la experiencia nacional⁷ como la documentada en el ámbito internacional⁸ han mostrado esta insuficiencia gubernativa frente a los desafíos contemporáneos impuestos por los distintos fenómenos metropolitanos del orbe.

En el ámbito internacional se ha documentado experiencias relevantes de gobernanza como en el caso del estudio comparativo (Otgaar *et al.*, 2008) realizado entre nueve ciudades europeas. En estos nueve casos de estudio se analiza una variedad de programas y proyectos donde a través de la coordinación entre el gobierno, los empresarios, las universidades y la comunidad, impulsaban el desarrollo regional.

Un modelo en particular que muestra las cualidades de la coordinación es el caso de la construcción de la región del conocimiento de Eindhoven:

⁷ Para una revisión de la experiencia mexicana y reflexiones en torno a la gobernabilidad y la gobernanza (Lerner *et al.*, 2011).

⁸ Para una visión panorámica de las experiencias de gobernanza en las ciudades europeas puede consultarse a: Herrschel y Newman, 2002; Heinelt y Klüber, 2005, Heinelt *et al.*, 2006; Otgaar *et al.*, 2008; Bontje *et al.*, 2011.

Brainport/ELAtBrainport en el que se integró un programa para promover la innovación de la región Eindhoven. Esta experiencia da cuenta de una asociación (ELAt) entre Eindhoven, Leuven y Aachen que supone una innovación que cruza las fronteras entre Holanda, Bélgica y Alemania. El programa se propone una coordinación entre tres regiones para formar una región más amplia que trascienda las fronteras y que dé cabida a los proyectos tecnológicos más especializados ofreciendo no sólo una ubicación excepcional, sino también las bondades de una coordinación entre los tres actores involucrados (gobierno, universidades, empresas), que conforman las hélices que mueven este proyecto, además de capital humano altamente especializado y entrenado para el uso de las tecnologías.

Otras experiencias europeas interesantes son los esfuerzos desplegados en las zonas metropolitanas de Ámsterdam, Barcelona, Birmingham, Helsinki, Leipzig, Manchester, y Munich. De acuerdo con algunos estudios comparativos (Bontje *et al.*, 2011), que revisan las principales políticas que en el ámbito de la planeación metropolitana y regional han emprendido estas ciudades con el propósito de dar dirección y detonar su vocación como economías del conocimiento e industrias creativas, así como su contexto institucional, ofrecen una visión panorámica en torno a las condiciones políticas, económicas, históricas y socio-demográficas de estas zonas metropolitanas que pueden constituir factores clave para hacerlas atractivas a las compañías que buscan sitios donde desarrollar sus conocimientos y tecnologías. Por supuesto, lo más destacable de este estudio comparativo tiene que ver con la crónica de encuentros y desencuentros entre los distintos actores que buscan la coordinación en torno a una meta regional.

Otros estudios (Heinelt y Klüber, 2005) ofrecen un interesante marco analítico que se especializa en las dinámicas de la comunidad, que se construye a partir de una premisa central: los problemas en los gobiernos metropolitanos deben ser entendidos no sólo por las acciones gubernamentales, sino también por las dinámicas entre los distintos actores involucrados (gobierno, sociedad, capitales privados) y el propio contexto regional. El principal argumento de este estudio es que la construcción de

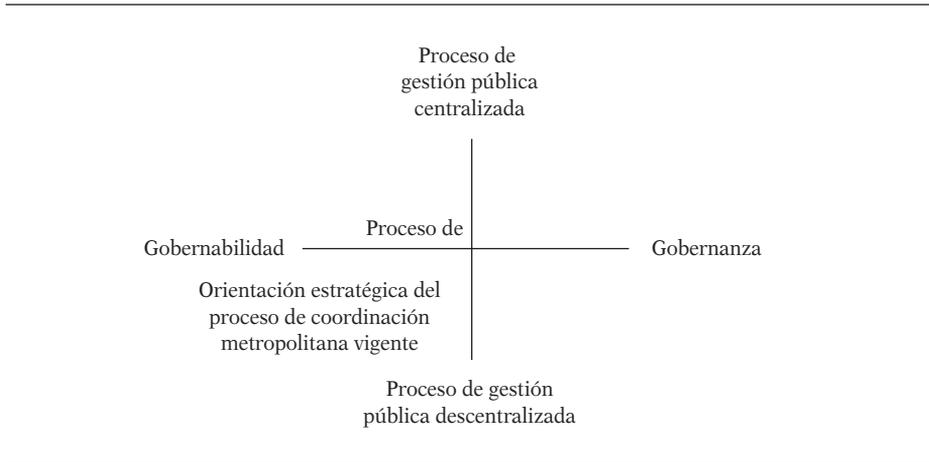
gobiernos metropolitanos debe basarse en el involucramiento de actores públicos y privados en redes flexibles y en instituciones que ayuden a su mejor entendimiento. Las experiencias documentadas son de España, Alemania, Francia, Grecia, Holanda, Suiza, Estados Unidos, Finlandia y el Reino Unido, donde diversas ciudades se han enfocado en la construcción de metrópolis con una fuerte legitimidad democrática y un esquema de gobernanza.

Para efectos de este trabajo, las consideraciones teóricas y de buenas prácticas que han sido comentadas brevemente, permiten establecer a la gobernanza como una opción complementaria y de naturaleza distinta al enfoque de gobernabilidad, por lo que es posible imaginar a la gobernanza como una orientación estratégica alternativa a la gobernabilidad establecida por el marco normativo vigente en materia de coordinación metropolitana.

Para clarificar los probables escenarios alternativos de desarrollo de las instancias de coordinación metropolitana a partir de las dos variables clave que han sido identificadas con base en la adaptación de la técnica de MOES para el análisis del proceso de la política de coordinación metropolitana, el siguiente esquema ilustra gráficamente los cuatro posibles escenarios a partir de los cuadrantes formados por la intersección de las dos variables que han sido identificadas:

1. La variable de la gestión pública, que denota la orientación estratégica que seguirá el proceso de toma de decisiones de política pública a partir de una lógica descentralizada o descentralizada de la coordinación metropolitana, y
2. La variable de gobernanza, que denota el nivel de implicación de los diversos actores involucrados en el proceso de formulación de la política de coordinación metropolitana a partir de un énfasis centrado en las capacidades de los actores gubernamentales (gobernabilidad) o su énfasis en los vínculos estratégicos con actores no gubernamentales (gobernanza).

Esquema 2. Modelos de orientación estratégica para las instancias de coordinación metropolitana y ubicación de su situación actual



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el esquema anterior, tomando en cuenta las definiciones jurídicas establecidas en el marco jurídico vigente, es posible ubicar la lógica de coordinación metropolitana en el cuadrante formado por la intersección de un proceso de gobernación con un enfoque centrado en la gobernabilidad y un proceso de gestión pública con una orientación esencialmente descentralizada.

El esquema de análisis permite además, ilustrar gráficamente al menos tres modelos de orientación estratégica alternativos, a partir de los cuadrantes conformados por las siguientes intersecciones:

1. El MOE basado en un enfoque de gobernabilidad y una gestión pública centralizada.
2. El MOE basado en un enfoque de gobernanza y una gestión pública centralizada, y
3. El MOE basado en un enfoque de gobernanza y una gestión pública descentralizada.

Es importante subrayar que el desplazamiento hacia cualquier MOE alternativo, necesariamente implicaría reformas al marco jurídico vigente en materia de coordinación metropolitana, y supondría una evaluación más detallada del marco jurídico en su conjunto que, por obvias razones, escapa a los propósitos de este trabajo.

Lo que interesa subrayar con este análisis, sin embargo, es el rol estratégico que juegan cada una de las instancias de coordinación metropolitana para un eventual desplazamiento hacia alguno de los MOEs alternativos identificados:

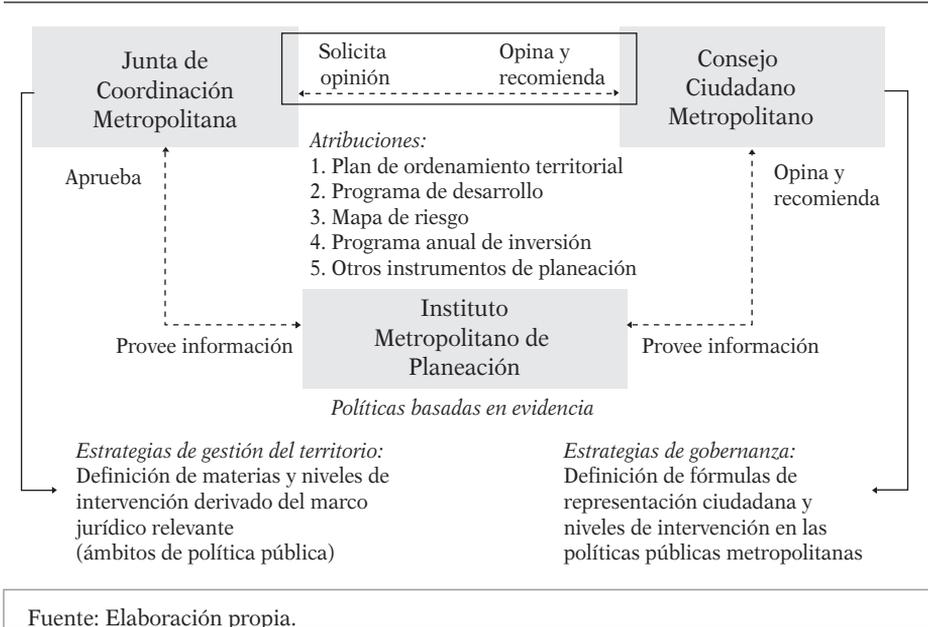
Por su función de coordinación política, es claro que un desplazamiento sobre la variable relativa al proceso de gestión pública, supondría una redefinición de las estrategias que sean adoptadas por la Junta de Coordinación Metropolitana. En otras palabras, el rol estratégico de la Junta de Coordinación, en tanto entidad de naturaleza eminentemente gubernativa, es la de definir la orientación estratégica que adoptaría la gestión pública en cada uno de los ámbitos de política pública sujetos a coordinación.

En tanto que el Consejo Ciudadano Metropolitano, definido como entidad consultiva y de participación ciudadana, jugaría un rol estratégico fundamental en la redefinición que suponga un desplazamiento sobre la variable de gobernación.

Finalmente, el Instituto Metropolitano de Planeación, cuyo rol estratégico es más bien informar el proceso de la política, es decir, dotarla de contenido a través de su función básica de coordinación de las tareas de planeación, su conformación no impacta significativamente en la orientación estratégica del proceso de la política de coordinación metropolitana. En otras palabras, la relevancia estratégica del Instituto Metropolitano de Planeación está más bien determinada por sus implicaciones sobre el contenido de la política de coordinación metropolitana más que por la orientación del proceso. En el esquema 3 se ilustran los roles estratégicos de cada una de las instancias de coordinación metropolitana.

Como se muestra en el esquema anterior, el rol que muestra jugaría la Junta de Coordinación Metropolitana es la de establecer las estrategias de

Esquema 3. Roles estratégicos de las instancias de coordinación metropolitana



gestión sobre el territorio del área metropolitana de Guadalajara y, por tanto, una redefinición de dichas estrategias, que es lo que supondría un desplazamiento sobre la variable de gestión pública ilustrada en el esquema 2, en el sentido de una orientación descentralizada como se encuentra definida actualmente por la legislación, hacia una orientación centralizada, necesariamente se verían afectados directamente los ámbitos de competencia de cada una de las autoridades involucradas en la gestión del territorio.

En este mismo sentido, el esquema sugiere que el rol del Consejo Ciudadano Metropolitano está directamente vinculado con las estrategias de gobernanza, por lo que un desplazamiento sobre la variable de gobernación ilustrada en el esquema 2, en el sentido de una orientación basada en la gobernabilidad, como es la vigente, hacia una orientación respecto a la en gobernanza, necesariamente implicaría redefinir las fórmulas de represen-

tación de esta instancia o bien un replanteamiento sobre los alcances de su incidencia sobre las políticas públicas metropolitanas, como tal sería el caso, por ejemplo, si se pensara en introducir recomendaciones que fueran vinculantes al proceso de gestión pública.

Finalmente, el esquema 3 subraya la relevancia estratégica del Instituto Metropolitano de Planeación en el sentido de proveer a los diversos actores, tanto los gubernamentales integrados en la Junta de Coordinación Metropolitana como a los no gubernamentales integrados principalmente en el Consejo Ciudadano Metropolitano, de la información necesaria y suficiente para la adopción de acuerdos públicos.

El esquema también destaca que esta función de informar el proceso se hará a través de los diversos instrumentos de planeación.

En otras palabras, la relevancia estratégica del Instituto Metropolitano de Planeación radica esencialmente en asegurar que las políticas públicas metropolitanas se sustenten en la evidencia recolectada a través de los diversos instrumentos de planeación que por ley debe integrar y, por esta vía, informar el proceso de toma de decisiones públicas en torno a la metrópoli.⁹

En virtud de esta circunstancia y como se planteó al inicio de esta sección, resulta indispensable plantear ahora, aunque sea de manera somera, un análisis del contenido de la política de coordinación metropolitana. Para ello es preciso retomar algunas definiciones jurídicas básicas previstas en la legislación vigente.

De conformidad con el Código Urbano del Estado de Jalisco, se entiende como planeación metropolitana “la planificación, proyección, organización y programación del crecimiento y desarrollo de las áreas y regiones metropolitanas, con la finalidad de orientar en beneficio de sus habitantes el

⁹ Dentro de la disciplina de análisis de política pública se reconoce llamada así misma *evidence-based policy (EBP)* o *Política Basada en Evidencia*, la cual se define en términos generales como la que busca explícitamente emplear la mejor evidencia disponible de la investigación para informar la toma de decisiones y la elección de opciones de políticas. Para una visión más amplia puede consultarse Teresa Bracho. “Políticas Basadas en Evidencia” (Merino *et al.*, 2010: 291-319).

proceso de desarrollo” (artículo 101). Así definido, el proceso de planeación metropolitana alude materialmente al desarrollo urbano de las áreas y regiones metropolitanas del Estado de Jalisco y se materializa a través de planes y programas que habrán de integrar el conjunto de políticas, disposiciones y acciones para cumplimentar los principios constitucionales en materia de ordenación del territorio, asentamientos humanos y desarrollo urbano (artículo 100).

De lo anterior se infiere que la materia a la que alude la variable de gestión pública identificada en el análisis previo sobre el proceso de la política, tiene que ver fundamentalmente con el ordenamiento territorial, los asentamientos humanos y el desarrollo urbano. Esta es la razón por la que, como se vio en el esquema 3, se acotaron al ámbito del territorio las estrategias de gestión pública que deberán ser definidas en el seno de la Junta de Coordinación Metropolitana.

Ahora bien, en concordancia con la orientación estratégica del proceso de la política de coordinación metropolitana vigente, se entiende que las decisiones de política pública en las materias antes referidas deberán contenerse en los instrumentos de planeación metropolitana y deben ser aprobados por los ayuntamientos correspondientes (artículo 101).

De lo anterior se deduce que el contenido de la política de coordinación metropolitana se concreta en los instrumentos de planeación metropolitana que son competencia del Instituto Metropolitano de Planeación.

Respecto al Instituto Metropolitano de Planeación, el propio Código Urbano precisa que su organización, funcionamiento y atribuciones son establecidos en la Ley estatal en materia de coordinación metropolitana (artículo 68). En correspondencia con esta disposición, la *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco* vigente enumera las siguientes atribuciones del Instituto (artículo 31):

- I. Elaborar y proponer a la Junta, para su consideración, autorización y posterior envío a los ayuntamientos para su aprobación:
 - a) El plan de ordenamiento territorial metropolitano;

- b) El programa de desarrollo metropolitano y los proyectos específicos derivados del mismo;
 - c) El mapa de riesgo metropolitano;
 - d) El programa anual de inversión;
 - e) Los demás instrumentos de planeación y programación derivados de las áreas sujetas a coordinación metropolitana, en los términos del convenio respectivo; y
 - f) Los demás instrumentos de planeación metropolitana a que se refieran el Código Urbano para el Estado de Jalisco y otras leyes aplicables;
- II. Evaluar los instrumentos de planeación metropolitana señalados en la fracción anterior;
- III. Elaborar los documentos técnicos encomendados por la Junta, en las áreas sujetas a coordinación metropolitana;
- IV. Ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Junta, en el ámbito de su competencia; y
- V. Las demás que le concedan los municipios a través del convenio de coordinación y el estatuto orgánico correspondientes.

Cabe destacar que los instrumentos de planeación metropolitana a los que se refiere el inciso f) de la primera fracción del artículo 31 antes citado, son precisados en el artículo 102 de dicho ordenamiento jurídico, en los siguientes términos:

1. El Programa de Desarrollo Metropolitano, que debe contemplar un diagnóstico integral de la metrópoli que corresponda, así como la definición de los objetivos y metas de la política metropolitana en, al menos, las siguientes materias:
 - Estructura socioeconómica
 - Ordenamiento territorial
 - Medio ambiente
 - Servicios públicos
 - Infraestructura urbana

- Movilidad urbana
 - Mapa de riesgos
2. El Plan de ordenamiento territorial metropolitano, que contendrá la estrategia de implementación de la política de ordenamiento territorial, definiéndose cuando menos: la zonificación primaria y la estructura urbana que sirva de referencia obligada para la planeación urbanística desplegada por los municipios correspondientes, y
 3. Los planes sectoriales metropolitanos, que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diversos asuntos de política pública contemplados en el Programa de desarrollo metropolitano respectivo.

Como se puede apreciar, los instrumentos de planeación aludidos por los dos principales ordenamientos jurídicos que enmarcan las atribuciones del Instituto Metropolitano de Planeación en términos generales son coincidentes; sin embargo, vale la pena hacer notar que respecto al mapa de riesgos, la Ley de Coordinación Metropolitana lo enumera como un instrumento separado del Programa de desarrollo metropolitano, en tanto que para el Código Urbano del Estado de Jalisco, dicho instrumento constituye una materia más del ya referido Programa de desarrollo metropolitano.

Asimismo, el Código Urbano del Estado de Jalisco precisa como otros instrumentos de planeación los “planes sectoriales metropolitanos”, cuyo propósito es profundizar en el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales de aquellas materias contenidas en el Programa de desarrollo metropolitano que se consideren relevantes.

Conclusiones

El análisis de la política de coordinación como respuesta al problema metropolitano en Jalisco a partir del caso del área metropolitana de Guadalajara realizado en este capítulo permitió justipreciar los alcances de cada una de las instancias de coordinación metropolitana que introdujo la reforma constitucional de 2008.

Contrario a la marcada relevancia que le han atribuido los medios de comunicación al Instituto Metropolitano de Planeación para ordenar el desarrollo urbano del área metropolitana de Guadalajara,¹⁰ que se explica por la probable frustración social acumulada que devino del evidente fracaso de la planeación urbanística por establecer controles y orientar la expansión del fenómeno metropolitano de Guadalajara, de la que se dio cuenta en la breve travesía urbana que se realizó a lo largo de la primera parte del presente capítulo; la principal conclusión del análisis de la política de coordinación metropolitana planteado en la segunda parte apunta a que dicho Instituto Metropolitano de Planeación jugará un rol estratégico más bien limitado a informar el proceso de toma de decisiones públicas en la que se verán involucrados tanto actores gubernamentales, por la vía de su participación en la Junta de Coordinación Metropolitana, como actores no gubernamentales, principalmente por la vía del Consejo Ciudadano Metropolitano.

Sin restarle importancia a la tarea estratégica de dotar de contenido a la política de coordinación metropolitana que puede llegar a jugar el futuro Instituto Metropolitano de Planeación del área metropolitana de Guadalajara, se puede concluir que las principales fuentes de innovación, en términos de buenas prácticas tanto de gestión pública del territorio como de gobernanza metropolitana, no derivarán del probable diseño institucional que finalmente asuma dicho Instituto, sino más bien provendrían de una redefinición estratégica de los alcances e incidencia de las otras dos instancias de coordinación metropolitana que, paradójicamente, han merecido una menor atención por parte de los medios de comunicación.

Bien podría decirse que el proceso de discusión pública en torno a la política de coordinación metropolitana en el caso del área metropolitana de Guadalajara reflejó con bastante nitidez las dificultades a las que se refirió Lindblom (1994), respecto a las posibilidades reales para distinguir entre

¹⁰ Véase *Milenio Jalisco* del 14 de septiembre y 7 de octubre de 2012, así como *El Informador* del 11 de octubre de 2012.

finés y medios que lo motivaron a formular su conocido método de análisis basado en las comparaciones sucesivas limitadas.

Más allá de las múltiples lecturas y lecciones académicas que podrían suscitarse a la luz de la evidencia empírica que llegue a producirse en el caso particular del área metropolitana de Guadalajara respecto a la política de coordinación, el análisis sobre su orientación estratégica que ha sido descrito en este capítulo permite adelantar al menos dos limitaciones institucionales que invitan a moderar expectativas sociales en torno a sus alcances:

La primera tiene que ver con la constatación del sentido descentralizado del proceso de gestión pública que ratifica la preeminencia constitucional que guarda la autoridad municipal respecto a las funciones de ordenación del territorio y planeación del desarrollo urbano y sobre la cual se ha insistido en ser una de las principales causas que han provocado que muchos de los problemas inherentes al fenómeno metropolitano sean percibidos como infranqueables.

La segunda limitación se aprecia en el énfasis gubernamentalista del proceso de conducción de la política de coordinación que reduce de manera significativa las posibilidades de incidencia de otros actores interesados y motivados en el desarrollo de la metrópoli, una limitación que abre la oportunidad para especular en torno a probables escenarios poco halagüeños que pudieran presentarse en el futuro a raíz de decisiones discrecionales, abusos de autoridad y omisiones en el cumplimiento de responsabilidades públicas como las que desafortunadamente está plagada la experiencia reciente.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Arellano Ríos, Alberto (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas/El Colegio de Jalisco.
- Arias de la Mora, Roberto (2012). *La política de coordinación metropolitana en un contexto estatal: el caso del área metropolitana de Guadalajara*. CD de las Me-

- morias del V Encuentro Nacional y Segundo Internacional sobre Estudios Sociales y Región. Ocotlán: Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de la Ciénega, septiembre.
- Arias, Patricia (2010). De ciudad a metrópoli. La sustentabilidad social en dos momentos de la historia urbana de Guadalajara. Octavio Urquidez, coord. *La reinvencción de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 25-52.
- Bontje, Marco, Sako Musterd y Peter Pelzer (2011). *Inventive city-regions. Path dependence and creative knowledge strategies*. Gran Bretaña: Ashgate Publishing Limited.
- Bozeman, B. (2006). *La gestión pública. Su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabralas Barajas, Luis Felipe (2010). El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara. Octavio Urquidez, coord. *La reinvencción de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 75-96.
- Fausto Brito, Adriana (2005). La liberalización económica sobre la gestión del crecimiento urbano. *Ciudades*. Puebla: Benémerita Universidad Autónoma de Puebla, núm. 65, enero-marzo, pp. 22-31.
- Heinelt, Hubert y Daniel Kübler, eds. (2005). *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. EUA: Routledge.
- David Sweeting y Pangiotis Getimis, eds. (2006). *Legitimacy and urban Governance*. eua: Routledge.
- Herrschel, Tassilo y Peter Newman (2002). *Governance of Europe's city regions. Planning, policy and politics*. EUA: Routledge.
- Hogwood, B. y Levis Gunn (1984). *Policy sciences and political planning*. Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno, coords. (2011). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Lindblom, Charles E. (1994). La ciencia de salir del paso. Luis F. Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Merino, Mauricio *et al.* (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Fondo de Cultura Económica.
- Núñez Mirada, Beatriz (1999). *Guadalajara una visión del siglo XX*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- (2007). *Ciudad Loma Dorada. Un gran desarrollo habitacional en la zona metropolitana de Guadalajara*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- (2011). *Zapopan, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga. Disyuntivas habitacionales de la zona conurbada de Guadalajara*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- y Dolores Álvarez Contreras (2009). El desarrollo sustentable y los nuevos esquemas habitacionales. *Estudios Jaliscienses*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, febrero, núm. 75, pp. 21-31.
- Otgaar, Alexander, Leo van den Berg, Jan van der Meer y Carolien Speller (2008). *Empowering metropolitan regions through new forms of cooperation*. Gran Bretaña: Ashgate Publishing Limited.
- Ramió, Carles y Miquel Salvador (s. f.). *Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las administraciones públicas*. Mimeo.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (1999). Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas. *Espiral. Estudios de Estado y sociedad*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, vol. VI, núm. 016, septiembre-diciembre, pp. 185-225.

Páginas web

www.jalisco.gob.mx/wps/portal/coepo (consultada en diciembre de 2012).

Otras fuentes

Declaratoria del área metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos, aprobada el 27 de julio de 2009 y publicada en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*, el 26 de diciembre de 2009.

Decreto 22137/LVIII/07 del Congreso del Estado por el que se adicionan los artículos 35, 50, 74, 80, 81-bis y 87 de la *Constitución Política del Estado de Jalisco*, publicado en el periódico oficial *El Estado de Jalisco* de fecha 1° de mayo de 2008, número 13, sección III, pp. 3-7.

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

José Alfonso Baños Francia
Erika Patricia Cárdenas Gómez

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Crecimiento demográfico, urbano y económico

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

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

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

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

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

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

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

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

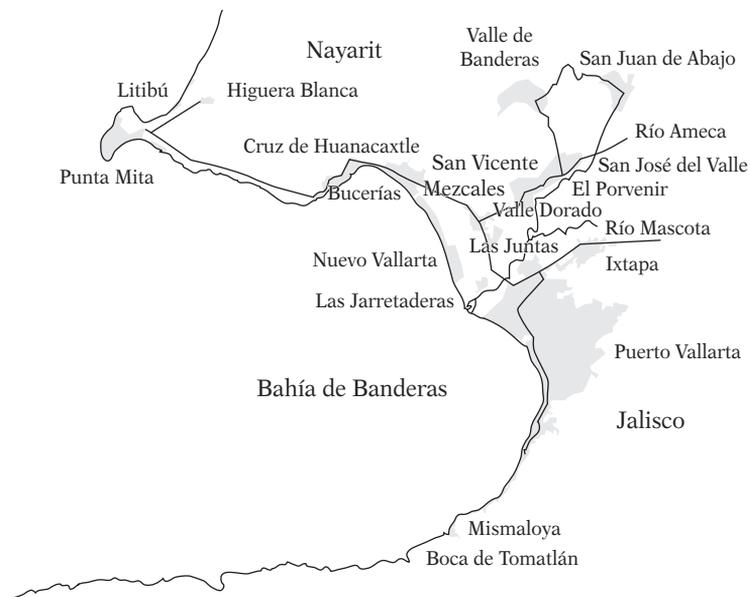
Fuente: SEDESOL-CONAPO-INEGI (2008). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005* y datos del INEGI (2001). *XIII Censo general de población y vivienda*.

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

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

La estructuración espacial de la zona metropolitana de Puerto Vallarta tiende a manifestarse en el modelo policéntrico o polinuclear⁴ donde los centros de población se ubican en localizaciones separadas entre sí, sin formar una continuidad urbana al interior del Valle pero hilvanadas linealmente en el litoral costero. La dispersión urbana regional encuentra en Puerto Vallarta (Jalisco) la centralidad predominante, con una zona claramente definida, donde se instalan los principales equipamientos y servicios como se advierte en el siguiente mapa.

Mapa 1. La zona metropolitana de Puerto Vallarta



Fuente: Observatorio Urbano de Puerto Vallarta (ITSPV).

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

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

Cuadro 3. Extensión urbana en Puerto Vallarta, 2011

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

* La superficie se expresa en hectáreas y está redondeada.

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

Por su parte, en Bahía de Banderas (Nayarit), destaca el asentamiento difuso en diez centros de población⁵ debido a las condiciones de su configuración geográfica, de planicie en el Valle de Banderas donde se albergan ocho poblados, así como dos localidades en el litoral. Cabe señalar que el desarrollo turístico Nuevo Vallarta no ha sido incluido por las fuentes oficiales a pesar de su importancia y peso en la estructura urbana local.

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

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

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

* La superficie se expresa en hectáreas y está redondeada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 9. Población del municipio de Puerto Vallarta, Jalisco

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

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

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

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

Políticas y gestión metropolitana en la ZMPV, 1970-2012

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

La Comisión de Conurbación de la Desembocadura del río Ameca

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

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

En el decreto el presidente López Portillo expuso:

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

El decreto señaló:

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

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

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

Con la intención de operar las iniciativas de la Comisión en el territorio se formuló el Plan regional de desarrollo urbano con un área de aplicación que abarcaba a los municipios de Puerto Vallarta, San Sebastián del Oeste, Mascota, Talpa de Allende, Tomatlán y Cabo Corrientes en Jalisco y Compostela, San Pedro Lagunillas, Ahuacatlán y Amatlán de Cañas en Nayarit, distribuida en una superficie de 15 160 km² y con una población de 253 mil habitantes, cuyas principales actividades económicas eran agricultura, ganadería y turismo, esta última en incipiente desarrollo (SAHOP, 1979).

Los objetivos del Plan regional eran:

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

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

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

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

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

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

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

La importancia de Puerto Vallarta y su región se comprueba con la inclusión dentro de las principales zonas metropolitanas de México⁸ realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2005.

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

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

En el trabajo se avanzó en la definición de la zona metropolitana⁹ y se elaboró un amplio diagnóstico considerando el medio socioeconómico, físico natural y transformado, así como la infraestructura regional. De igual manera se formuló una matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) y se estableció el marco jurídico para suscribir

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

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

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

Convenio de asociación intermunicipal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

- Arellano Ríos, Alberto (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas/El Colegio de Jalisco.
- Baños, José Alfonso (2010). *Arquitectura y urbanismo en Puerto Vallarta. Una mirada a la construcción de una ciudad turística de litoral*. Puerto Vallarta: Instituto Tecnológico Superior de Puerto Vallarta/Astra Ediciones.
- Cárdenas Gómez, Erika Patricia (2013). La zona metropolitana de Puerto Vallarta y su convenio de asociación intermunicipal. Roberto Arias de la Mora, coord. *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Cartografía histórica de la Nueva Galicia* (1984). Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla.
- Castro Rubio, Fernando (2010). *Propuesta de convenio de colaboración que elaboró y sometió al pleno del Ayuntamiento de Puerto Vallarta*. Mimeo.
- César, Alfredo y Stella Arnaiz (2002). *Globalización, turismo y sustentabilidad*. México: Universidad de Guadalajara.
- coords. (2006). *Bahía de Banderas a futuro, construyendo el porvenir 2000-2025*. México: Universidad de Guadalajara.

- Cerezo, Ricardo (2009). *Análisis socio-espacial de las áreas de cesión en los fraccionamientos populares en el municipio de Bahía de Banderas en el periodo 2005-2008*. Tesis de maestría. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara- Centro Universitario de la Costa.
- Gilbert, Cesar (2011). *Del paraíso a las puertas del infierno. Evolución biopolítica y sociocultural de Puerto Vallarta*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Gómez Nieves, Salvador (2003). *El turismo y los cambios en los modos de vida de la población residente de Puerto Vallarta*. Tesis doctoral. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Centro de Investigaciones y de Estudios en Antropología Social.
- Gómez Encarnación, Manuel (2008). *Tres municipios en la Bahía de Banderas. Población y economía de un pasado en común*. Puerto Vallarta: Planet.
- López, Jorge y Alfonso Baños (2012). Transformación del suelo urbano e implicaciones en el desarrollo local; apuntes sobre el caso de Puerto Vallarta, Jalisco. Stella Maris Arnaiz Burne y Gabriela Scartascini Espadaro, coords. *Desarrollo local y turismo*. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de la Costa.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X. (2012). *Metrópolis en crisis. Una propuesta para la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala*. México: El Colegio Mexiquense/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Munguía Fregoso, Carlos (1997). *Panorama histórico de Puerto Vallarta y de la Bahía de Banderas*. México: Secretaría de Cultura de Gobierno de Jalisco/Ayuntamiento de Puerto Vallarta.
- ONU Hábitat Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social (2011). *Estado de las ciudades de México 2011*. México: ONU Hábitat/SEDESOL.
- Rubalcava, Rosa María y Martha Schteingart (2012). *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*. México: CEDDU, El Colegio de México.
- Santín del Río, Leticia (2012). La intermunicipalidad: metodología de gobierno político y administrativo para la asociación y cooperación entre municipios en México. Francisco Javier Galván Meraz y Leticia Santín del Río. *Asociacionismo intermunicipal. Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*. Guadalajara: Arlequín.

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

Páginas web

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

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

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

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

Notas periodísticas impresas

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

Leyes y documentos oficiales

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

- INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2009). Zonas metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. *Censos Económicos 2009*. Aguascalientes: INEGI.
- SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social-COLEF El Colegio de la Frontera Norte (2012). Nora Bringas y Basilio Verduzco, coord. *Plan de ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas*. Tijuana: SEDESOL-El Colegio de la Frontera Norte.
- SAHOP Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1979). *Plan regional de desarrollo urbano: zona prioritaria conurbada de la desembocadura del río Ameca. Versión abreviada*. México: SAHOP.
- SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social-CONAPO Consejo Nacional de Población-INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2007). *Delimitación de zonas metropolitanas de México 2005*. Aguascalientes: SEDESOL-CONAPO-INEGI.

La zona metropolitana de Ocotlán: políticas públicas y actores sociales en su conformación

Adriana Hernández García

Introducción

Las políticas públicas y su aplicación por parte del Estado mexicano han impulsado la urbanización de México desde inicios del siglo XX, de manera tal que han transformado el paisaje rural de regiones históricas y culturales en el país. Los programas nacionales de desarrollo a partir de regiones económicas o geográficas, cuencas hidrológicas, así como el impulso de las ciudades y zonas metropolitanas que plantean actualmente son el eje rector del desarrollo integral de la sociedad mexicana y su territorio.

Los programas, planes, decretos, y conformación de zonas metropolitanas se han extendido desde el gobierno federal hacia los otros dos niveles de gobierno, el estatal y el municipal. En particular la existencia de programas específicos y partidas presupuestales para la planeación, organización y administración de las zonas metropolitanas constituyen una de las razones de mayor importancia para la multiplicación de las mismas. Sin embargo existe un desfase entre la creación de una estructura metropolitana y los habitantes que la conforman, en ocasiones (como es el caso de estudio) quienes habitan una zona metropolitana no conocen la nueva conformación territorial, o bien no distinguen los beneficios que esta modificación les genera.

Es posible pensar que las zonas metropolitanas existen desde y para la generación de políticas públicas o ciertos grupos y sus cuotas de poder, o bien como la búsqueda de nuevas formas de estructuración de territorios complejos y en constante transformación, donde la estructura municipal no basta para la resolución de los conflictos.

El presente capítulo se propone reflexionar desde dos ejes principales: 1) Un abordaje teórico-metodológico, desde la antropología urbana, misma que estudia los territorios rurales hasta hace pocas décadas en nuevos territorios urbanos: el segundo eje presenta el estudio de caso de la zona metropolitana de Ocotlán (ZMO), desde la aplicación de las políticas públicas en el estado de Jalisco, así como de los actores económicos, sociales, políticos y culturales que conforman la zona metropolitana.

El documento se encuentra ordenado para su presentación en tres apartados principales. El primer apartado lo conforman los estudios sobre ciudades, con elementos de la antropología urbana y su análisis del territorio así como la situación que enfrentan los estudios de los escenarios rurales-regionales transformados en nuevas zonas urbanas. A continuación se presenta una descripción histórica-etnográfica de la conformación de Poncitlán, Ocotlán y Jamay como pueblos ribereños del lago de Chapala y la relación entre sí, así como el liderazgo económico y comercial de Ocotlán.

En un segundo apartado se aborda la reflexión sobre las políticas públicas como la regionalización en la década de los noventa del siglo XX, la promoción y decreto de la zona metropolitana de Ocotlán, los principales actores que confluyeron para la conformación de la propuesta enviada a las autoridades federales. En un tercer apartado se plantea la estructura inicial de la zona metropolitana de Ocotlán, así como los otros actores en principio subordinados del proceso de metropolización inicial. En relación con la influencia de actores que influyen la ZMO se aborda la AIPROMADES, instancia interinstitucional que ha promovido el medio ambiente en el lago de Chapala, así como la zona conurbada de Guadalajara, cuya cercanía cada vez es menor con la ZMO lo cual se considera presenta un escenario con nuevos matices en poco tiempo. En las conclusiones del estudio se pretende reflexionar sobre los escenarios actuales.

Abordaje teórico-metodológico de lo urbano y la zona de estudio

El estudio de los territorios transformados, la diferenciación entre lo rural y lo urbano, los cambios de los pueblos tradicionales convertidos en nuevas

ciudades, así como la integración de zonas metropolitanas, se presentan como nuevos escenarios para las ciencias sociales, en particular la antropología. A la vez que los estudios desde la antropología urbana permiten un conocimiento cualitativo de las interacciones entre actores sociales en un territorio cambiante.

*Estudio de lo urbano y las zonas metropolitanas
como fenómeno territorial-social en la antropología urbana*

El fenómeno que hoy representan las ciudades, zonas urbanas y actuales zonas metropolitanas implican un reto para los estudiosos sociales, partiendo desde que son “territorios” en constante transformación, conformación, heterogeneidad, entre otros (García Canclini, 2005).

En México los cambios se dieron con mayor énfasis en el escenario pos-revolucionario y con un Estado mexicano en plena reestructuración, Aboites (2000: 144) señala que en cincuenta años de políticas modernizadoras, de 1920 a 1970, el panorama del país se modificó drásticamente: la población creció de 14 a 48 millones, mientras que la urbanización se aceleró con mayor fuerza. El binomio industria-urbanización o de “urbanización acelerada” (Pradilla, 2005) fue el estímulo para que los centros urbanos proporcionaran cada vez mejores condiciones para albergar a las crecientes número de migrantes y ramas industriales. Siguiendo la tendencia del Distrito Federal, “el impulso industrializador aceleró la polarización campo-ciudad y la fuerte de atracción de la capital del país” (Boehm, 1999: 19).

Para 1940 se da la consolidación de las macro-regiones funcionales, divididas en: Noroeste, Norte-Centro, Noreste, Centro-Norte y Occidente, Centro, Golfo, Pacífico-Sur y Península de Yucatán, integradas por localidades mayores de 15 mil habitantes. En el caso de la macro-región Centro-Norte y Occidente estaba conformada por: Guadalajara, Aguascalientes, San Luis Potosí, León, Morelia, Irapuato, Fresnillo, Guanajuato, Celaya, Colima, Ciudad Guzmán, Zacatecas, Uruapan, Acámbaro y Tepic. En ese mismo tiempo el país logró estabilidad política y recuperación económica, y se sentaron las bases para el inicio de su desarrollo industrial (CONAPO, 1994).

García Canclini (2005) señala como la diversidad contenida en una ciudad es el resultado de las etapas de su desarrollo. Partiendo de un patrón general el proceso industria-urbanización provocó que: 1) los espacios rurales se convirtieron en urbanos, y 2) hubo migración rural hacia los centros urbanos, ambos movimientos tienen como fin la vida urbana:

Las ciudades representan un papel importante, no sólo como proveedoras de empleo, alberque y servicios sino también como centros de desarrollo cultural, educativo y tecnológico, como puertas de entrada hacia el resto del mundo en centros industriales para el procesamiento de productos agrícolas y de manufacturas, lugares en donde generar ingresos. Sin embargo, un rápido crecimiento urbano conlleva un desempleo creciente, degradación ambiental, falta de servicios urbanos, sobrecarga de la infraestructura existente y carencia de acceso a la tierra, recursos financieros y una vivienda adecuada (PNUMA, 2002: 240).

Portal y Safa (2005) mencionan que Oscar Lewis realizó los primeros estudios de antropología urbana sobre la ciudad de México hacia 1950 mediante una metodología del estudio de micro-procesos. De manera que la antropología ha venido aplicando los marcos teóricos y metodológicos en los estudios de los territorios transformados, con actores sociales en un proceso de adaptación o bien la oposición a los mismos.

En las últimas décadas la antropología urbana y en general las ciencias sociales se han enfocado con mayor detenimiento en el estudio de las ciudades y zonas urbanas en tanto adquieren una mayor relevancia como conformaciones geográficas globales en expansión continua. Autores como Barkin (1999) señala como en el contexto global no sólo los centros históricos de poder y riqueza dominan, sino que se van conformando nuevos ejes regionales mediante la inversión de capital internacional hacia el sistema comercial globalizado.

El proceso de crecimiento y complejidad urbano o metropolitano se ha desarrollado no sólo de forma casual o natural, sino como resultado de un proceso de planeación de las políticas públicas impulsadas por el Estado mexicano a lo largo del siglo XX y las primeras décadas del XXI. Barkin

(1995) señala a las burocracias modernas y el proceso de descentralización como punto clave de la actual administración pública.

Actualmente el análisis de lo metropolitano requiere un conocimiento en continua construcción dada las múltiples vertientes que se necesita para explicarlo. El presente capítulo parte del concepto de ciudad definida por la antropología urbana; “no sólo como un fenómeno físico, un modo de ocupar el espacio sino también como lugares donde ocurren fenómenos expresivos que entran en tensión con la racionalización o con las pretensiones de racionalizar la vida social” (García Canclini, 2005: 18). En tanto se separan de la versión clásica de lo urbano *vs* lo rural, sino en un patrón donde convergen territorios rurales en vías de urbanización o metropolización.

El estudio de caso de la zona metropolitana de Ocotlán lo componen tres pueblos ribereños del lago de Chapala, uno con mayor proceso de urbanización, mientras los otros dos mantienen un patrón agrícola. Sin embargo se ha generado una sinergia entre las políticas públicas y grupos económicos de poder, dando como resultado que en las últimas décadas han influido en la transformación del territorio. Sin embargo, en la recién creada zona metropolitana, el proceso jurídico, político, requiere una estructura integral más allá de los grupos económicos, y la administración pública local, en la reconversión del territorio municipal hacia el metropolitano.

La cultura del agua de los pueblos ribereños del lago de Chapala

Los municipios ribereños de Ocotlán, Poncitlán y Jamay comparten una vecindad con el lago de Chapala que ha sido un factor importante para que sus habitantes poblaran estas tierras desde tiempos prehispánicos, de manera que desde distintos aspectos los tres pueblos conformaron una cultura en relación al medio ambiente del lago. La región histórica construida a partir del lago de Chapala delineó la interacción de los pueblos de pescadores, comerciantes locales, arrieros, artesanos, productores lácteos, avícolas, entre otros, que transportaban sus productos sobre las aguas del lago hacia las distintas riberas de Jalisco y Michoacán generando un corredor comercial por contar ambos estados con comunicación terrestre y pluvial.



Puerto o embarcadero
de Ocotlán a inicios
del siglo XX

Fuente: Galindo, 2003.

Al lado norte del lago de Chapala el tránsito constante de productos y personas favoreció a los habitantes de Jamay, Ocotlán y Poncitlán, pueblos con gran actividad en la compra-venta de productos y alimentos, restaurantes, así como el traslado en ferrocarril hasta mediados del siglo XX, y del transporte de carga y público.

La pesca, fue otra tarea importante compartida, debido a que se encontraban a la ribera del lago de Chapala, los ríos Zula y Santiago por lo que esta ocupación fue fundamental para los habitantes. La pesca como actividad económica, de alimentación familiar, se convirtió en elemento importante de identidad, en tanto otras actividades religiosas, lúdicas, y simbólicas se construyeron como parte del ser “pescador” del lago de Chapala.

Martínez (2005) señala a la cultura del agua como la construcción de sistemas y conocimientos de las poblaciones ribereñas en sus recursos hidráulicos que les permiten desarrollar sus actividades agrícolas, a la vez de conservar un sistema ecológico en el tiempo sin agotarlo. A la vez de generar una organización social mediante un manejo, significados y simbolización del agua en sus orígenes, ritos. En la región Ciénega la abundancia del agua determinó la adaptación de una cultura del agua entre sus diversos pueblos ribereños tanto de los ríos como del lago de Chapala. Esta cultura local del agua se vio transformada durante el siglo XX debido a nuevos modelos que han transformado a los pueblos y su entorno hidráulico.

Mujeres lavando ropa
en el río Zula



Fuente: Galindo, 2003.

Uno de los sectores que se instaló y convirtió en Jamay y Ocotlán en lugares turísticos fueron los establecimientos de alimentos, en particular las “palapas” o pequeños negocios en donde se elaboraban comidas a base de pescados del lago de Chapala y el río Zula como las carpas en birria, doradas y en caldo michi, popochas, secas, pescado blanco frito, pescado bagre en caldo, charales fritos y dorados (Escotto, 1975).

En la cultura del agua de los pueblos ribereños se encuentra el aprovechamiento de los nacimientos de agua, los arroyos y manantiales para proveerse y realizar los quehaceres diarios, o la compraban a los aguadores que la transportaban en burros, o bien recolectaban la de lluvia (Torres, 2003). Algunas casas, contaban con pozos o norias. Los habitantes de estos municipios mantenían una relación cotidiana y permanente con el Zula: ahí se lavaban la ropa y los trastos de cocinar, el agua del río era cristalina y limpia, de manera que iban con cántaros para llenarlos y utilizarla para hacer de comer y beber.

Las mujeres salían de sus casas con canastos llenos de ropa para ir a lavar al río; el aseo diario y el baño de la familia se realizaban a las orillas del río. Asimismo, según testimonios de lugareños, ahí tenían lugar celebraciones importantes como la fiesta patronal, descansos dominicales, así como de los paseos comunitarios en los días de la Semana Santa en que, “el agua llevaba bastante corriente, se iba de paseo en semana santa, no se iba a pa-

gar a los balnearios”, “era un centro de unión de la comunidad, iban a convivir con las demás personas, en semana santa”, “en ese entonces se acudía al río cuando se quería festejar, los días domingos y los días de fiesta familiar.

Los procesos locales y regionales de los municipios que conformarían posteriormente la región Ciénega de Jalisco fueron transformados a partir de la década de los años cincuenta, a partir de la ampliación de carreteras para el traslado de personas y mercancías con mayor rapidez y menor tiempo, la instalación de diversos sectores industriales como el corredor mueblera, la empresa agroindustrial avícola, la industria lechera, entre otros. En el siguiente apartado se aborda el proceso de regionalización administrativa de los años noventa en Jalisco que vino a impulsar nuevas condiciones de desarrollo a sus regiones, sin embargo generó una mayor desigualdad entre los procesos urbano-industriales globales, y las actividades locales, la producción agrícola y los pueblos originarios.

Las políticas públicas de regionalización en Jalisco y de la zona metropolitana de Ocotlán

El presente apartado aborda el escenario en los municipios de Ocotlán, Poncitlán y Jamay a partir de la aplicación de las políticas públicas de regionalización realizada en los años noventa, así como el proceso de declaratoria de zona metropolitana de Ocotlán (ZMO) en 2010 y sus implicaciones.

La regionalización de Jalisco

En Jalisco el enfoque económico de la Industrialización Orientada a la Exportación (IOE) enfocó el crecimiento de las últimas décadas hacia la industrialización principalmente de la zona metropolitana de Guadalajara. Sin embargo este proceso planificador ya se había iniciado desde décadas anteriores, en 1961 se realizaron estudios con la perspectiva de promover una zona suburbana de Guadalajara que respondiera a la búsqueda de equilibrio en el desarrollo industrial del país (Durán y Partida, 1990).

En el gobierno de Gil Preciado (1958-1964) se apoyó al llamado Corredor Industrial Guadalajara-La Barca, con la finalidad de atraer inversionistas fo-



La industria Nestlé en Ocotlán y vías del tren

Fuente: Adriana Hernández García, julio de 2006.

ráneos vía estímulos fiscales y la construcción de carreteras (Lezama, 2004). Posteriormente se generó el Corredor Industrial de Jalisco (CIJ), el gobierno de este estado le apostó a la descentralización de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), y para ello convirtió al municipio de El Salto en una de sus áreas más industriales (Partida, 2002).

En un contexto de mayor proyección industrial y crecimiento urbano, la regionalización administrativa de la década de los años noventa vino a impulsar este camino. La nueva reestructuración territorial en Jalisco tuvo su origen en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001 que fue la base para el diseño de la política social del estado de Jalisco durante ese sexenio y que no había sido modificada sino recientemente. Dentro de los fundamentos principales estaban el desarrollo del estado para lograr una mayor equidad social, la de observar la situación socioeconómica de la entidad en una escala menor que la del conjunto de Jalisco, el análisis de las políticas públicas y sus rendimientos regionales, finalmente serviría para realizar diagnósticos, para el diseño o modificación de políticas y programas públicos (Barba y Pozos, 2000). Para 1997 el territorio estatal estaba configurado en doce regiones y una subregión con fines administrativos, de planeación y de coordinación intermunicipal (Gobierno del Estado de Jalisco citado en Barba y Pozos, 2000).

La región Ciénega la conformaron los municipios de Atotonilco el Alto, Ayotlán, La Barca, Chapala, Degollado, Jamay, Jocotepec, Ocotlán, Poncitlán, Tizapán el Alto, Tototlán, Tuxcueca y Zapotlán del Rey. Las políticas públicas de regionalización administrativa de La Ciénega de Jalisco de finales de los noventa transformaron un conjunto de municipios heterogéneos en un aglomerado administrativo que mantuvo hasta el día de hoy grandes diferencias culturales e identitarias, mientras que reforzaron una serie de procesos económicos como la producción agroindustrial lechera, tequilera, mueblera, entre varios municipios. Los programas de desarrollo reforzaron el crecimiento desigual entre los trece municipios; mientras Ocotlán, Atotonilco el Alto, y Poncitlán han venido creciendo en la urbanización e industrialización, Jamay, Zapotlán del Rey, Tototlán, Tizapán el Alto, Tuxcueca, entre otros, mantienen patrones productivos agrícolas.

Para el periodo 2000-2005 se presenta una mayor concentración de habitantes en ciertas regiones de Jalisco, 43 municipios tuvieron un crecimiento poblacional positivo, todos con incrementos superiores al promedio estatal de 3% anual. No obstante, en 65% de los municipios de Jalisco se observó una reducción poblacional. De igual manera respecto para el 2005, 24.19% de los municipios del estado son urbanos; 39.52%, semiurbanos; 32.26%, rurales, y el resto, mixtos. Los municipios urbanos concentran más de 80% de la población de la entidad, mientras los rurales acumulan alrededor de 5% (PNUD, 2009).

El Informe de Desarrollo Humano en Jalisco (*idem.*) señala que en 2005 los municipios más urbanizados de la entidad eran Guadalajara, Zapotlán el Grande, Tlaquepaque, Zapopan, Puerto Vallarta, Tonalá y Ocotlán. En todos, más de 90% de la población residía en localidades de más de 15 mil habitantes. Esta tendencia se mantuvo, en tanto se puede observar que posteriormente las zonas metropolitanas de Jalisco las conformarían Guadalajara, Puerto Vallarta y Ocotlán.

La regionalización impulsó la constitución de la política regional así como de los actores económicos mediante programas de gobiernos federales y estatales para ampliar a la modernización urbana e industrial, lo que no incluyó

el desarrollo del campo regional, así como las condiciones de pobreza de los habitantes rurales. Palerm (1972) lo señala de la siguiente manera:

El mapa de la riqueza coincidiría con las áreas urbanas, con los territorios ocupados por poblaciones dedicadas, casi exclusivamente, a la industria, al comercio, a la banca, a la administración pública, a la educación superior y a otros servicios (p. 19).

Los avances logrados en los sectores de servicios e industriales no culminaron en bienestar e igualdad de oportunidades para agricultores, pueblos originarios, pescadores y comerciantes locales.

En las décadas recientes se han promovido nuevas políticas públicas de metropolización que tienden a mantener la dinámica global de integrar las regiones, municipios y localidad al proceso urbano-industrializador.

La aplicación de esta nueva planeación urbana promovida por una política federal, viene a dividir con un mayor énfasis a los actores locales, entre aquellos que se integran al proceso metropolitano, mientras que es posible que se mantenga la tendencia a la desigualdad económica, política, social, cultural y ambiental.

La zona metropolitana de Ocotlán

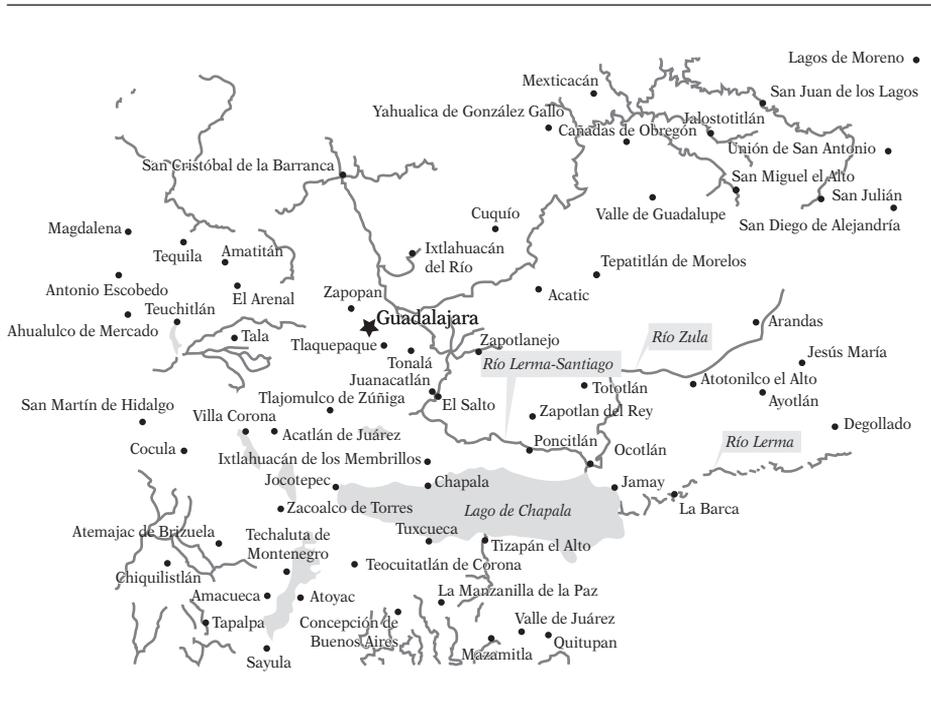
La transformación territorial de pueblos rurales a centros urbano-industriales, se plantea la premisa de que la conformación de zonas metropolitanas promueve procesos de desarrollo económico y social más equilibrados en el país. El crecimiento de centros urbanos y en consecuencia la disminución de pueblos o zonas rurales vecinos será en las próximas décadas de 80%. De tal forma que la metropolización es la alternativa para generar procesos más allá de lo administrativo-político que favorezcan el desarrollo equilibrado de todos los municipios involucrados, desde los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otros (López, 2003).

En total la zona metropolitana de Ocotlán tiene una superficie de 1 088 kilómetros cuadrados, y densidad media urbana de 141 habitantes por ki-

lómetro cuadrado y 154 380 habitantes. En abril del año 2010 autoridades de los ayuntamientos de Ocotlán, Poncitlán y Jamay 2009-2012 enviaron la propuesta de decreto de zona metropolitana al Congreso del Estado, misma que fue decretada ese mismo año. Sin embargo, la conformación territorial y de la población de una zona metropolitana se construye por diversas interacciones más allá del desarrollo económico de los municipios que la integran. En el siguiente párrafo se describen brevemente cada uno de los municipios.

El municipio de Poncitlán tiene una superficie de 672.71 km² y cuenta con 49 localidades, que se encuentran en una distribución geográfica con una altura irregular desde 900 msnm desde el lago de Chapala hasta una

Mapa 1. Ubicación de la región Ciénega y zona metropolitana de Ocotlán



Fuente: Rosario Landgrave (2008). Instituto de Ecología. Xalapa, Veracruz.

altitud de más de 2 000 msnm. En lo que respecta a sus asentamientos, el municipio se ha transformado en las últimas décadas, pasó de tener 46% de su población en el área urbana en la década de los años ochenta a más de 60% al finalizar el siglo XX.¹ Sin embargo la configuración de su paisaje es diversa, va desde los pueblos originarios de Mezcala y San Pedro Itzican que mantienen una cultura indígena, al paisaje urbano de la cabecera municipal con empresas como la industria de dulces Montes, la industria textilera y de fibras Celanese y un corredor de fábricas de muebles, entre otros.

Por su parte, el municipio de Ocotlán tiene un territorio de 247.70 km² distribuido en 43 localidades, con una altura promedio de 1 500 a 1 800 msnm. En relación con su distribución poblacional, para finales de los noventa el municipio contaba con más de 90% de su población en zonas urbanas, mientras las zonas rurales van desapareciendo al integrarse a la mancha urbana.² El municipio de Ocotlán ha sido pionero en la integración de la llamada transformación urbano-industrial desde los años treinta del siglo XX debido a la instalación de la industria Nestlé, S.A. y posteriormente industrias pequeñas y medianas como la mueblera, y lechera. El paisaje que se puede apreciar en el municipio de Ocotlán se acerca más al de una ciudad mediana en tanto existen sectores de servicios, bancos, oficinas y servicios gubernamentales regionales, entre otros.

El municipio de Jamay cuenta con un territorio de 174.49 km² distribuido entre la cabecera municipal y tres comunidades; se encuentra a una altura promedio de 1 500 msnm; su población vive distribuida de la siguiente manera: más de 70% de ellos se encontraba en zona urbana y el resto en zona rural para la década de los noventa. Por su conformación el municipio de Jamay tiene menores probabilidades de crecimiento en relación con los otros dos municipios, en tanto se encuentra entre el lago de Chapala y el

¹ Consultado el 8 de julio de 2012 en: www.elocal.gob.mx/work/templates/enciclo/jalisco/mpios/14066a.htm.

² Consultado el 12 de julio de 2012 en: www.elocal.gob.mx/work/templates/enciclo/jalisco/mpios/14063a.htm.

cerro Gomeño,³ aunado a que es el municipio con menor número de habitantes en referente a los otros dos.

Tabla 1. Habitantes, superficie y densidad urbana en la zona metropolitana de Ocotlán⁴

Municipio	Población 2005	Superficie (km ²)	Densidad urbana (h/ km ²)
Ocotlán	89 340	242	238
Poncitlán	43 817	672	54
Jamay*	21 223	174	96
Área metropolitana de Ocotlán	154 380	1088	141

* Este municipio no se encuentra en el estudio de SEDESOL, CONAPO e INEGI.

Fuente: Elaboración propia.

El decreto de zona metropolitana del año 2010 formalizó en términos jurídicos los procesos de urbanización que tanto la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la Comisión Nacional de Población habían determinado hacía tiempo respecto al modelo territorial y de desarrollo que debían conformar estos tres municipios.

Actores y territorio en la creación de la zona metropolitana de Ocotlán

Dos procesos previos al decreto de zona metropolitana de Ocotlán que se presume fueron detonantes para el impulso y constitución: en el año 2000 según los informes del CONAPO, el INEGI y la SEDESOL, la conformación terri-

³ Consultado el 15 de julio de 2012 en: www.elocal.gob.mx/work/templates/enciclo/jalisco/mpios/14047a.htm.

⁴ Iniciativa de decreto que aprueba la Declaratoria del área metropolitana de Ocotlán, integrada por los municipios de Ocotlán, Poncitlán y Jamay. Congreso del Estado de Jalisco, LIX Legislatura. Documento consultado el 5 de septiembre de 2010 en: www.congresoal.gob.mx.

torial y de población de Ocotlán y Poncitlán los colocaba como zona metropolitana. Por otra parte en el proceso de designación de presupuesto para las zonas metropolitanas, durante el sexenio 2006- 2012 de los programas y planes del gobierno federal y estatal se promovieron mayores presupuestos de infraestructura de fondos federales para proyectos que impulsaran el desarrollo de las zonas metropolitanas.⁵

Al escenario federal se fueron sumando voces en el estado, como fue la ex diputada Olga Araceli Gómez Flores, quien señalaba la importancia de crear la zona metropolitana para realizar actividades conjuntas que promuevan el desarrollo económico y social del área.⁶ Por otra parte, según opiniones vertidas por autoridades municipales de la administración 2010-2012 de los tres municipios señalaban que para ellos la importancia de creación de zona metropolitana se encuentra la intención y ventaja de obtener un mayor presupuesto, así como el acceso a fondos federales. Mientras que el secretario del ayuntamiento de Ocotlán comentaba la importancia de conformar territorialmente una zona fuerte que responda a los retos económicos, sociales, y ambientales en que se encuentran los tres municipios.⁷

Primeras estructuras en la zona metropolitana de Ocotlán

En el mes de marzo de 2011 se instaló el Consejo de la Zona Metropolitana de Ocotlán, en la que se planteó el otorgamiento de 58 millones de pesos. En tanto la primera obra propuesta de desarrollo de la nueva zona metropolitana de Ocotlán ha sido el parque lineal o ciclovía que una a los tres municipios mediante una zona que cruce desde la carretera de Poncitlán, llegando a Ocotlán y posteriormente Jamay con una ciclopista, bancas para descanso y

⁵ Congreso del Estado de Jalisco. Quincuagésima Novena Legislatura. Consultado el 12 de julio de 2012 en: www.congreso.jalisco.gob.mx.

⁶ *El Informador*, 7 de abril de 2010. Consultado el 13 de septiembre de 2010 en: www.informador.com.

⁷ Entrevista realizada el 18 de mayo de 2011 al licenciado Paulo Gabriel Hernández Hernández, secretario particular del H. Ayuntamiento de Ocotlán 2010-2012.

disfrute del paisaje, incluyendo el lago de Chapala. A pesar de que la propuesta intermunicipal de unir a los tres municipios propone una vista ambientalmente amigable y agradable, existen una serie de pendientes que bien pueden abordarse antes de invertir en la estética de la zona metropolitana de Ocotlán.

En la nueva zona metropolitana de Ocotlán existen temas pendientes que se han ido arraigando en las últimas décadas y que lejos de resolverse corren el peligro de desaparecer de la nueva política de desarrollo. A continuación se comparten algunas de las situaciones que se consideran de mayor importancia y prioridad de atender.

Los otros actores: los pueblos originarios y los recursos naturales.

Cambios administrativos, desigualdades crecientes

Al pueblo de Mezcala, municipio de Poncitlán en distintas ocasiones tanto el gobierno federal como el estatal y el municipal han manifestado la intención de promover el turismo nacional e internacional con el fin de conseguir inversiones, a su vez, los habitantes han declarado no estar interesados en dicha propuesta, pues ellos plantean conseguirla a partir de sus proyectos locales.⁸ Mientras en la última década se ha llevado a cabo la invasión y/o compra ilícita por un particular externo de terrenos pertenecientes a la comunidad indígena de Mezcala y ha mantenido la propiedad comunal a pesar de llevar un juicio legal, la comunidad ha sido amenazada y hasta el momento de publicar esta investigación, los nacimientos de agua han sido cortados por esta persona, sin que las autoridades municipales acudan a apoyar al pueblo.

Históricamente, la población del municipio de Jamay se caracterizó por la actividad pesquera, sin embargo, debido a la grave situación que tiene que ver con la contaminación del lago de Chapala y la pérdida de la especie, abandonó la labor hace unos años. Las respuestas que han tenido por parte de las autoridades estatales del ramo es el ofrecimiento de cursos de otros oficios para poder trabajar. Al parecer la pesca es una actividad que quedará en el olvido tanto en Ocotlán como en Poncitlán y Jamay.

⁸ Entrevista con Rocío Moreno. Mezcala de la Asunción, Poncitlán, febrero de 2011.

El municipio de Ocotlán está en una situación similar respecto a las condiciones en que se encuentra su cuenca principal, el río Zula, que en las últimas décadas ha perdido la flora y fauna nativa para convertirse en el vertedero del drenaje municipal de Arandas, Atotonilco el Alto, Tototlán y Ocotlán.⁹

La nueva zona metropolitana de Ocotlán llegó a consolidar un proceso de urbanización e industrialización que se ha venido construyendo desde la segunda mitad del siglo xx en los municipios de Ocotlán y Poncitlán principalmente. El crecimiento de la población local y la inmigración hacia estos municipios ha incrementado la zona urbana de ambos. Existen oportunidades de empleo en empresas muebleras, lecheras mientras las grandes empresas contratan con menor ritmo con relación a que ya cuentan con una planta laboral estable. Sin embargo un reto mayor es que se proteja al sector rural para que no quede al margen del desarrollo, como ha sucedido en los casos de ciudades como Guadalajara y el Distrito Federal (Arias, 2005).

Los actores en la política ambiental intermunicipal

La política ambiental intermunicipal va de la mano con las administraciones municipales que cada trienio cambian, aunado con el presupuesto que se puede ejercer en el rubro, de manera que durante cada trienio se observan planes de rehabilitación del lago de Chapala, municipios de la región Ciénega, cuencas hidrológicas y ríos, entre otros. Durante el presente trienio se ha tenido la oportunidad de observar diversos programas enfocados a resolver la problemática ambiental en trece de los municipios que integran la ribera del lago de Chapala, en la Asociación Intermunicipal para la Protección del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Lago de Chapala (AIPROMADES).

El día 30 de julio de 2009 en las instalaciones de monte Coxala, en la delegación de San Juan Cosalá, tuvo verificativo la creación de la AIPROMADES,

⁹ Andrés Gallegos. La Ciénega de Jalisco instaló ayer su Consejo Metropolitano. Medios UdeG Noticias. Consultado el 12 de noviembre de 2013 en: mediosudgnoticiasocotlan.blogspot.mx/2011_03_01_archive.html

en el que diez presidentes municipales del estado de Jalisco firmaron ante notario público el convenio en el cual se comprometieron a crear proyectos para mejorar el medio ambiente y sanear el lago más importante de México.

A partir de 2009 la AIPROMADES se propuso a identificar y definir la zona de estudio, obtener información para elaborar un diagnóstico de la situación actual del lago de Chapala y sus afluentes, así como la conformación de una agenda Intermunicipal e Interestatal y un plan maestro, por lo que la AIPROMADES ha realizado algunos de los siguientes trabajos: 1. Conformer la Asociación Interestatal de los Estados de Jalisco y Michoacán que estaría compuesta por las cuatro asociaciones intermunicipales. 2. Realizar un plan maestro con programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo. 3. Consolidar el trabajo de las asociaciones como organismos públicos descentralizados. 4. Vincular a las cuatro asociaciones intermunicipales e interestatal con las instancias estatales, federales y agencias de cooperación internacional con proyectos comunes.

Como ya se había mencionado en párrafos superiores, los esfuerzos que cada trienio impulsan las autoridades municipales entorno a la política ambiental municipal, intermunicipal y regional depende del tiempo y presupuesto administrativo. En relación con las actividades que en tres años ha desarrollado la AIPROMADES se señala en los municipios de Ocotlán, la elaboración de un diagnóstico integral con los problemas ambientales a resolver en el corto, mediano y largo plazo. El presupuesto que se ha publicado en los periódicos locales es de más de 300 millones de pesos para los municipios que lo integran. Sin embargo no se tienen noticias de una propuesta o impacto sobre la zona metropolitana de Ocotlán, sino con relación al lago de Chapala. Y en entrevista con autoridades municipales de Ocotlán, éstas indican que corresponde a otro programa.

La zona metropolitana de Ocotlán y su cercanía con la zona conurbada de Guadalajara: una unión inevitable

La distancia que existe entre las zonas metropolitanas de Guadalajara y Ocotlán es de aproximadamente 40 km, sin embargo, dada la interacción

histórica entre ambas zonas han sido más cercana en muchos sentidos. En un posible escenario futuro ambas áreas metropolitanas se van a encontrar, en procesos de mayor urbanización, instalación industrial y densidad poblacional. En cuanto a las condiciones de ambas, la capacidad de integración de los municipios precedentes a Guadalajara, lo que se prevé será difícil dado el proceso de conurbación que ha existido para los otros municipios.

Actualmente la zona metropolitana de Guadalajara está integrada por los municipios de Guadalajara, Tonalá, Zapopan, Tlaquepaque, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga. Sin embargo la capital del estado se abastece de recursos diversos mediante la entrega de bienes de las distintas regiones del estado, por ejemplo, la región Norte le provee de productos agrícolas como maíz, frijol, avena forrajera, sorgo forrajero, en la minería con metales como oro, plata, plomo y cobre, productos artesanales como piteados. De la región Ciénega: se suministra de maíz, trigo, sorgo, garbanzo forrajero y agave; también de productos como el tequila, alimentos para animales, talabartería, ropa, agua purificada, carne, medicamentos, botanas, dulces, muebles, calzado y lácteos. De la región Costa Sur se abastece con maíz, caña de azúcar, mango, melón, sorgo, sandía y plátano, así como charal, ostión, langostino y camarón, más aquellos productos provenientes de sus regiones restantes.

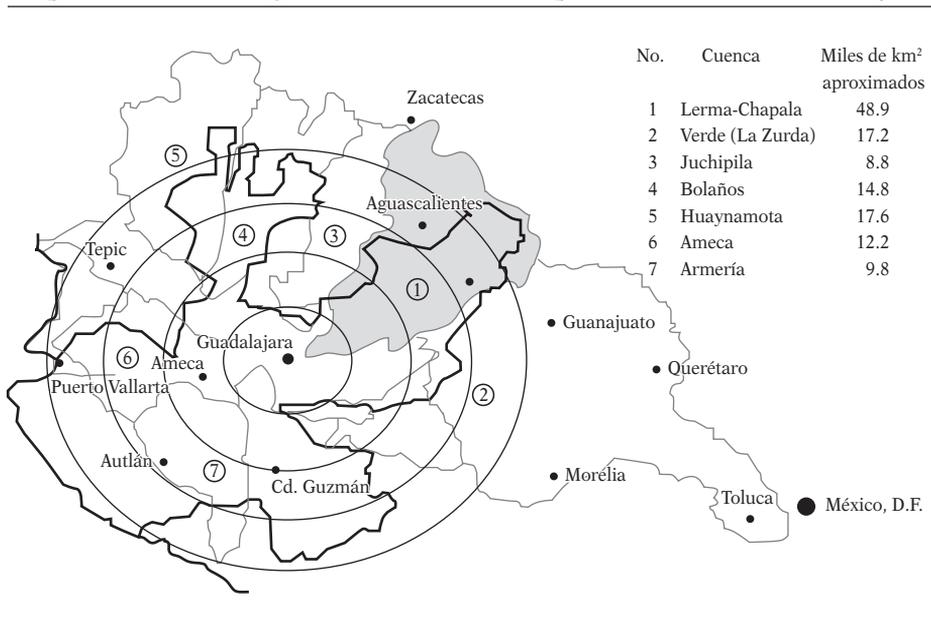
Existen elementos que señalan como las zonas metropolitanas se van acercando, una de ellas es la terminación de la carretera federal que comunica a los municipios de Guadalajara, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Poncitlán, Ocotlán, Jamay y La Barca con el estado de Michoacán y centro del país. La carretera ahora consta de cuatro carriles que generan una mejor vialidad de automóviles, y transportes públicos locales y foráneos. A la par de la carretera se han incrementado el crecimiento de fraccionamientos y viviendas para nuevas poblaciones en casi todos los municipios ya citados. Otro elemento que se observa es el incremento en zonas industriales y empresas de distintos sectores instaladas a lo largo de la misma carretera conectora.

Un escenario que se ha venido agudizando ante el crecimiento y expansión de la zona metropolitana de Guadalajara hacia la zona metropolitana

de Ocotlán es el modelo de abastecimiento de agua, debido a que las fuentes se comparten, son el lago de Chapala y ríos Zula y Santiago. Sin embargo en el caso de la ZMG requiere fuentes lejanas para cubrir la demanda como apreciamos en el mapa 2 (Torres, 2010).

A partir del decreto de la zona metropolitana de Ocotlán se ha iniciado una nueva reorganización territorial, lo que lleva a una tendencia de privilegiar los procesos urbanos e industriales en la ciudad central: Ocotlán. Mientras que los municipios restantes deberán generar cambios mayores para poder equilibrar su crecimiento y desarrollo. Sin embargo el reto mayor es que se proteja al sector rural para que no quede al margen del desarrollo, como ha sucedido en los casos de ciudades como Guadalajara y el Distrito Federal (Arias, 2005).

Mapa 2. Fuentes de agua de abastecimiento para la ciudad de Guadalajara



Fuente: Imagen de la tesis profesional de Manuel González López, 1995 citada en Alicia Torres, 2010.

Conclusiones

El estudio de las políticas públicas de desarrollo aplicadas a estudios de caso da la oportunidad de revisar su aplicación en territorios y sociedades concretas. De esta forma el estudio de dos modelos de organización del estado de Jalisco, la regionalización administrativa de los años noventa y las zonas metropolitanas, dan pauta para comprender la propuesta aplicada a estas sociedades. Mientras que la regionalización administrativa de los años noventa proponía un crecimiento equitativo en los municipios que la conformaban. El modelo de zonas metropolitanas, a pesar de que lo señalan también, privilegian de antemano los aspectos urbanos, e industriales.

A tres lustros de la regionalización administrativa, ésta ha impulsado el desarrollo de centros urbanos y agroempresas en diversos municipios de la región Ciénega. Por otra parte los municipios que se encontraban con mayores atrasos tecnológicos, han prosperado un poco mediante la regionalización. Un aspecto de vital importancia es la deuda ambiental que se ha generado en los ríos, cuencas, suelos, y aire de la región Ciénega. En cuanto a los sectores con menores privilegios como los pueblos originarios de Mezcala y San Pedro Itzican, sus condiciones son frágiles respecto a su incorporación al desarrollo propuesto por autoridades externas o bien el riesgo de la defensa de su territorio con las consecuencias que esto genere.

Los estudios realizados por organismos como el Consejo Estatal de Población (COEPO), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Economía, acerca de las conformaciones urbanas han venido a constituir un nuevo paradigma para el desarrollo de zonas regionales en todo el país. Sin embargo estos territorios se encuentran habitados por sociedades regionales con historias comunes, patrones económicos desarrollados desde hace 500 años algunos, que al encontrarse con modelos externos de desarrollo se enfrentan a revoluciones internas donde territorio, población y recursos naturales adquieren nuevos valores.

Los actores sociales y políticos estatales, regionales y locales de los tres municipios que conforman la zona metropolitana de Ocotlán han impulsa-

do su conformación siguiendo las políticas federales, además de los beneficios económicos que les ha registrado. En tanto, la población de las tres municipalidades en general desconoce los cambios que esta nueva conformación les implica.

La regionalización administrativa en La Ciénega de los años noventa respondió a una política pública de organización del territorio de desarrollo más equitativo, crear condiciones de mayor vigilancia de las autoridades estatales a la aplicación de los programas públicos en territorios menores, entre otros. En tres lustros de desarrollo regional en La Ciénega de Jalisco, se llevó a cabo un proceso de mayor crecimiento de los municipios urbanos, y grandes, mientras que los municipios rurales, agrícolas y pequeños mantienen un crecimiento menor. El cambio de política pública hacia zonas metropolitanas promete ahora que los territorios con características urbanas, industriales y con mayor densidad poblacional, crezcan más, mientras el resto de municipios se sumaran mientras sigan este nuevo modelo.

El modelo de regionalización administrativa sin duda trajo beneficios a la región Ciénega, sin embargo las limitaciones del mismo como el desgaste ambiental de las cuencas hidrológicas, el suelo, entre otros, no ha sido suficientemente evaluado. Así como otros procesos de crecimiento desigual entre los municipios que conforman la región, al parecer no fueron suficientemente revisados y corregidos en su momento. De manera que el reemplazo de modelo de desarrollo a zonas metropolitanas, viene a proponer mayores desigualdades a las ya existentes.

Bibliografía

- Aboites, A. Luis (2000). Optimismo nacional: geografía, ingeniería hidráulica y política en México (1926-1976). Brígida von Mentz, coord., Luis Aboites, María Bertely y Yolanda Montiel. *Identidades, Estado nacional y globalidad. México, siglos XIX y XX*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Colección Historias.
- Arias, Patricia (2005). Nueva ruralidad: antropólogos y geógrafos frente al campo hoy. Héctor Ávila Sánchez, coord. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones te-*

- rritoriales?* Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, pp. 123-160.
- Barba, Carlos y Fernando Pozos (2000). *Paradojas de Jalisco y sus regiones. Bases para su desarrollo*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Barkin, David (1999). El crecimiento urbano en “regiones privilegiadas”. El crecimiento urbano en Latinoamérica dentro de un contexto global: la interdependencia del desarrollo social y económico. Javier Camas, comp. *¿Descentralización o desarticulación urbana?* México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Antologías Universitarias, pp. 240-254.
- Boehm Schoendube, Brigitte (2005). Historias del agua en zonas de alta inversión para el desarrollo en el centro-occidente de México. Juan Manuel Durán, Martín Sánchez y Antonio Escobar, eds. *El agua en la historia de México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Boehm de Lameiras, Brigitte y Margarita Sandoval Manzo (1999). La sed saciada de la ciudad de México y la Nueva Cuenca Lerma-Chapala-Santiago. Un ensayo metodológico de lectura cartográfica. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*. México: El Colegio de Michoacán, vol. XX, núm. 80, otoño.
- Congreso del Estado de Jalisco (2010). Iniciativa de decreto que aprueba la Declaratoria del área metropolitana de Ocotlán, integrada por los municipios de Ocotlán, Poncitlán y Jamay. Congreso del Estado de Jalisco, LIX Legislatura.
- CONAPO Consejo Nacional de Población (1994). *Evolución de las ciudades en México 1900-1990*. México: CONAPO-Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Durán, Juan Manuel y Raquel Partida (1990). Empresas y contaminación ambiental. El caso del corredor industrial de Jalisco. *Cuadernos. Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Guadalajara, núm. 13, mayo-agosto.
- Escotto, J. José (1975). *Ocotlán, Jal. Recuerdos de mi pueblo*. Edición particular.
- Galindo G., Manuel (2003). *Estampas de Chapala*. Guadalajara: Ediciones Pacífico.

- García Canclini, Néstor, coord. (2005). *La antropología urbana en México*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Universidad Autónoma Metropolitana/Fondo de Cultura Económica.
- González Torres, Julio César *et al.* (2005). *Atlas de riesgos Región 04 Ciénaga*. Consultado el 7 de julio de 2009 en: iit.app.jalisco.gob.mx/html/congresos/expo2005/articulo/GEO-A-JulioCesarGonzalezTorres.pdf.
- González López, Manuel (1995). *La ingeniería civil en al investigación de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago*. Tesis profesional para primer grado de ingeniero civil. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Alicia Torres (2010). Ponencia: “Conflictos regionales e intercuenca en el abastecimiento de agua de la zona metropolitana de Guadalajara”, versión preliminar, en Encuentro de la Red de Investigadores Sociales sobre Agua (RISSA), Jiutepec, Morelos.
- INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1990). *Censo General de Población y Vivienda. Sistema de Integración Territorial (ITER)*. Consultado el 22 de agosto de 2013 en www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter1990.aspx.
- (2006). *Sistema municipal de bases de datos*. Disponible en: www.inegi.gob.mx.
- (2006). *II Censo de población y vivienda 2005. Resultados definitivos. Tabulados básicos*. Disponible en: www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005.
- Landgrave, Rosario (2008). *Instituto de Ecología (INECOL)*. Xalapa, Veracruz.
- Lezama, E. Cecilia (2004). *Percepción del riesgo y comportamiento ambiental en la industria*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco/Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- López Pérez, Roberto (2003). Bases conceptuales y técnicas para la delimitación de zonas metropolitanas en México. *Revista de información y análisis*, núm. 22, pp. 53-63.
- Martínez Saldaña, Tomás (2005). El agua y cultura en la frontera norte: México-USA. La cuenca del Río Grande-Río Bravo. *Revista Cuicuilco*. Escuela Na-

- cional de Antropología e Historia, vol. 012, núm. 35, septiembre-diciembre, pp. 11-35.
- Palacios, Juan José (1983). El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVII, núm. 66, pp. 56-68.
- Palerm, Ángel (1972). *Ensayo de crítica al desarrollo regional en México*. David Bar-kin. *Los beneficiarios del desarrollo regional*. México: Secretaría de Educación Pública-Septentanas.
- Partida R., Raquel Edith (2002). Uso y extracción del agua en la industria electrónica en el Corredor Industrial de Jalisco. Brigitte Boehm, Juan Manuel Durán Juárez, Martín Sánchez Rodríguez y Alicia Torres Rodríguez, coords. *Los estudios del agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*. Zamora: El Colegio de Michoacán/Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: PNUD. Disponible en :www.undp.org.mx/DesarrolloHumano/estatales/images/01IDHJAL_intro.pdf
- PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2002). *Perspectivas del medio ambiente mundial. GEO-3. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Portal, Ana M. y Patricia Safa (2005). De la fragmentación urbana al estudio de la diversidad en las grandes ciudades. Néstor García Canclini, coord. *La antropología urbana en México*. México: Centro Nacional para la Cultura y las Artes/Universidad Autónoma Metropolitana/Fondo de Cultura Económica, pp. 30-54.
- Pradilla, C. Emilio (1999). La fragmentación territorial. Los territorios latinoamericanos en la nueva fase de internacionalización neoliberal. Javier Camas, comp. *¿Descentralización o desarticulación urbana?* Antologías Universitarias. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 255-278.
- OEIDRUS Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable Jalisco. *Estadística básica. Anuarios*. Consultado el 4 de julio de 2009 en: www.oeidrus-jalisco.gob.mx:8040/oeidrus-jalisco/index.php

- Torres, Alicia (2003). *Agua potable y poder en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago. El caso de Ocotlán, Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- (2010). Ponencia: “Conflictos regionales e intercuenca en el abastecimiento de agua de la zona metropolitana de Guadalajara”, versión preliminar, en Encuentro de la Red de Investigadores Sociales sobre Agua (RISSA), Jiutepec, Morelos.

De los autores

Adriana Hernández García. Profesora investigadora en el Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara. Maestra en antropología social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS Occidente) y doctora en ciencias sociales por la Universidad de Guadalajara. Cuenta con el perfil deseable del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP-SEP) y es candidata al Sistema Nacional de Investigadores-CONACYT. Sus temas de investigación son: desarrollo regional, metropolización, medio ambiente y sustentabilidad.

Alberto Arellano Ríos. Profesor investigador en El Colegio de Jalisco. Doctor en ciencias sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Maestro en política y gestión pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Maestro en estudios sobre la región por El Colegio de Jalisco y licenciado en estudios políticos y gobierno por la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores-CONACYT. Actualmente es co-coordinador en la Maestría Interinstitucional en Políticas Públicas que imparten en El Colegio de Jalisco y el CUCEA de la Universidad de Guadalajara. Sus temas de estudio e interés son las políticas públicas, cambio político y campo jurídico.

Erika Patricia Cárdenas Gómez. Profesora investigadora asociada C en El Colegio de Jalisco. Doctora en ciudad, territorio y sustentabilidad por la Universidad de Guadalajara. Maestra en estudios sobre la región por El Colegio de Jalisco y licenciada en estudios internacionales por la Universidad de Guadalajara. Temas de estudio e interés: estudios locales y regionales, metropolización y migración.

Ismael Ortiz Barba. Profesor de la Universidad de Guadalajara; ha realizado estudios de psicología, sociología y ciencia política. Sus líneas de investigación son: democracia, filosofía política, cultura política, asuntos electorales, y educación superior. Es coordinador editorial de la revista *Acta Republicana* y actualmente es coordinador de Investigación y Posgrado del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara.

José Alfonso Baños Francia. Profesor investigador en el Instituto Tecnológico Superior de Puerto Vallarta. Arquitecto por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Maestro en desarrollo sustentable y turismo por el CUCOSTA-Universidad de Guadalajara, y doctor en ciudad, territorio y sustentabilidad por el CUAAD-Universidad de Guadalajara. Realizó una estancia posdoctoral en El Colegio de Sonora auspiciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) entre 2011 y 2012. Cuenta con el perfil deseable del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP-SEP), y es candidato al Sistema Nacional de Investigadores-CONACYT. Se desarrolla en actividades profesionales del ámbito de la arquitectura y en transformaciones territoriales de la actividad turística.

Roberto Arias de la Mora. Profesor investigador en El Colegio de Jalisco. Doctor en ciencias económico-administrativas por la Universidad de Guadalajara. Maestro en políticas públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y licenciado en administración pública por la Universidad de Guadalajara. Ganador del “Premio INAP 2013” a la mejor tesis de doctorado en administración pública. Temas de estudio e interés: gestión y políticas públicas, gobiernos municipales y estatales, así como preferencias electorales.



Universidad de Guadalajara

Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla

Rector general

Miguel Ángel Navarro Navarro

Vicerrector ejecutivo

José Alfredo Peña Ramos

Secretario general

Centro Universitario de la Costa

Marco Antonio Cortés Guardado

Rector

Jorge Téllez López

Secretario académico

Gloria Angélica Hernández Obledo

Secretaria administrativa

Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco

se terminó de imprimir en octubre de 2013

en Pandora Impresores S. A. de C. V.

Caña 3657, La Nogalera,

Guadalajara, Jalisco, México.

La edición consta de 500 ejemplares.

Diseño:

Verónica Segovia González

Corrección de textos:

María Amparo Ramírez Rivera

Edición de infografía:

Guadalupe Moreno Sánchez

La presente obra reúne tres trabajos que abordan la coordinación y gestión metropolitana en Jalisco. En particular se estudian y analizan las zonas metropolitanas de Guadalajara, Puerto Vallarta y Ocotlán. En los capítulos se da cuenta de la travesía y el contexto urbano para analizar los mecanismos, acciones y decisiones llevados a cabo por diversos actores locales y regionales que tienen como objetivo gestionar y gobernar el territorio metropolitano.

Si bien, los capítulos parten de cuestiones socio-urbanas y/o demográficas, lo hacen con la intención de adentrarse en las temáticas institucionales y la gestión de estas tres zonas metropolitanas. Los fenómenos no sólo son pertinentes sino que la obra trata de situar la evidencia empírica recabada y analizada con enfoques y marcos analíticos de las políticas públicas, los cuales permitan una mejor comprensión de los problemas metropolitanos en la entidad.

