

Áreas metropolitanas, competencias, capacidades y procesos, hacia una gobernabilidad y gobernanza eficaz; La Bahía de banderas, México.

Metropolitan areas, competences, abilities and processes, towards a governability and effective governance; The Bay of banderas, Mexico.

Mesa temática: El fenómeno metropolitano, gobernabilidad, competitividad y ciudadanía.

Autores:

Dr. Jorge Ignacio Chavoya Gama

Profesor Titular A. Líder del CA-UDG-303

Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa

Departamento de Artes, Educación y Humanidades

Av. Universidad de Guadalajara # 203 delegación Ixtapa, Puerto Vallarta, Jalisco, México.

e-mail jordinaqui@hotmail.com ; jorge@pv.udg.mx Tel. (01322) 22 4 86 82

Mtro. Héctor Javier Rendón Contreras.

Profesor Asistente C. Miembro del CA-UDG-303

Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa

Departamento de Ciencias Exactas

Av. Universidad de Guadalajara # 203 delegación Ixtapa, Puerto Vallarta, Jalisco, México

e-mail hrendon@pv.udg.mx Tel. (01322) 22 4 86 82

Palabras Clave. Metropolización, Policentrismo, Gobernanza, Gobernabilidad

Key Words. Metropolization, Polycentrism, Governance, Governability.

Resumen.

Las transformaciones económicas de las últimas dos décadas han traído como consecuencia nuevos y profundos procesos de reorganización territorial, que implican desde nuevos patrones de localización de la actividad urbana, hasta la aparición de cambios significativos en el papel de las áreas metropolitanas. Dentro de este marco, todo supone que el crecimiento de las ciudades latinoamericanas está respondiendo al fenómeno del "policentrismo" caracterizado por la aparición de distritos territoriales habilitados por la inversión privada en un protagonismo creciente y abierto, manteniendo la dinámica concentradora (tanto productiva como demográfica) y su crecimiento en expansión, en donde quizá, el rasgo más característico sea la conformación de un esquema multinuclear. Un planteamiento policéntrico de este tipo en el interior de las áreas metropolitanas también necesitará una gobernanza metropolitana eficaz. Este artículo examina las competencias, capacidades y proceso necesarios para una ordenación y desarrollo del territorio eficaces a nivel metropolitano, y qué modelos de gobernanza metropolitana podrían considerarse para lograrlos, se analiza el caso de Bahía de banderas, México.

Abstract.

The economic transformations of the last two decades have resulted in new and profound processes of territorial reorganization, involving from new location patterns of urban activity, until the appearance of significant changes in the role of metropolitan areas. Within this framework, all assumed that the growth of Latin American cities are responding to the phenomenon of "polycentrism" characterized by the emergence of territorial districts authorized by private investment and open a growing role, maintaining the dynamic concentrator (both productive and demographic) and expanding its growth, where perhaps the most characteristic feature is the

formation of a multinuclear scheme. A polycentric approach of this type within metropolitan areas will also need an effective metropolitan governance. This article examines the skills, capabilities and management processes necessary for the effective development of the territory and the metropolitan level, and metropolitan governance models which could be considered to achieve, he examines the case of Bahía de Banderas, México.

Introducción.

Las transformaciones económicas de las últimas dos décadas han traído como consecuencia nuevos y profundos procesos de reorganización territorial, que implican desde nuevos patrones de localización de la actividad urbana, hasta la aparición de cambios significativos en el papel de las áreas metropolitanas. El desarrollo de las regiones metropolitanas (también denominadas “regiones urbanas” o “ciudades-región”) se está convirtiendo en una de las formas predominantes de asentamiento humano. En el año 1800 sólo el 2% de la población mundial vivía en ciudades. En los próximos cinco años, cuando en Asia, o en África algunos hombres y mujeres abandonen su pueblo para instalarse en centros urbanos, estarán sin saberlo provocando un cambio trascendental en la historia de la humanidad: por primera vez la mayoría de la población mundial vivirá en ciudades. En el futuro, el ser humano será urbano.

América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del mundo en vías de desarrollo, con tres cuartas partes de su población viviendo en ciudades (CUERVO 2003). Los crecientes niveles de urbanización son consecuencia del incremento natural de la población urbana y de la migración de la población rural a las ciudades. Cinco de las treinta ciudades más pobladas del mundo se encuentran en América Latina (Buenos Aires, Sao Paulo, Río de Janeiro, Ciudad México y Lima).

Dentro de este marco, todo supone que el crecimiento de las ciudades en el mundo y en nuestro caso las ciudades latinoamericanas están perfilándose al fenómeno denominado “policentrismo” caracterizado por la aparición de distritos territoriales habilitados en buena medida por inversiones de la iniciativa privada en un vigoroso creciente y abierto impulso, manteniendo la dinámica concentradora (tanto productiva como demográfica) y su crecimiento en expansión, en donde probablemente, el rasgo más característico sea la conformación de un esquema metropolitano policéntrico (Ascher, 1996). Por tanto, las condiciones impuestas por la nueva dinámica de desarrollo, han hecho que las grandes empresas y grupos económicos, reafirmen su preferencia por las ciudades grandes, particularmente para la implementación de sus actividades.

Las actividades de servicios son el primer componente de las economías urbanas tanto en los países centrales como en los países periféricos. La globalización económica ha estrechado de manera exponencial los lazos entre las metrópolis y entre ellas y su periferia, intensificando la competencia económica entre las ciudades y las regiones. Paralelamente, la tendencia mundial a la descentralización deja a las autoridades locales de las zonas metropolitanas solas frente a sus propios problemas. Los sociólogos asocian tradicionalmente la urbanización al desarrollo económico, a la educación y a otros factores de “modernización” (Ingram 1997). Por supuesto, las ciudades siguen siendo centros de actividad social y económica, pero la dinámica de la modernización ha cambiado. Por su tamaño, por su crecimiento ininterrumpido, por sus fracturas sociales y espaciales, por sus características económicas, por sus dimensiones institucionales, las regiones metropolitanas plantean desafíos sin precedentes en materia de gobernanza. Más allá de las regiones metropolitanas, también los niveles superiores de gobierno deben dar respuestas a estos problemas. Y las soluciones no son fáciles. Aquellas que funcionan en una región pueden ser

ineficaces en otras. Cada región metropolitana, en el centro o en la periferia, se convierten en caso único.

La región de Bahía de Banderas está dividida en tres Municipios, dos de los cuales están en el Estado de Jalisco y uno en el de Nayarit. Ambos Estados son muy diferentes, no sólo en su geografía y tamaño, ya que Nayarit representa el 1.4% de la superficie total del país frente a Jalisco que tiene un tamaño tres veces mayor ya que representa el 4% de México (INEGI 2005). Esa diferencia se aumenta al medir los PIB estatales, ya que Jalisco es la cuarta entidad del país con un 6.40% del PIB nacional, frente a Nayarit que tiene uno de los últimos lugares representando el 0.58% del PIB nacional para 2000 (INEGI 2005).

La asimetría se incrementa al medir la competitividad estatal, ya que Jalisco está en noveno lugar frente a Nayarit que se ubica al final en el lugar número 28, ambos en 2005 (ITESM 2008). Esta gran diferencia de magnitud y capacidades de los Estados se refleja en los tres Municipios que conforman la región. Puerto Vallarta tiene a la segunda ciudad más importante del Estado, luego de las conurbanas con Guadalajara; pero frente a este Municipio en pleno desarrollo, está Cabo Corrientes, uno de los más pobres de la entidad y entre los marginales a nivel nacional. Bahía de Banderas es un Municipio emergente, menos desarrollado que Puerto Vallarta, pero en pleno desarrollo en referencia a la región y mucho más con relación al Estado, ya que es la capital turística de Nayarit y su principal fuente de ingresos.

Bahía de Banderas es una región asimétrica, entre Municipios con indicadores de alta marginalidad y, otros con niveles de servicios y calidad de vida como los más desarrollados del país. En Jalisco, la zona de Bahía de Banderas es la Región Costa Norte, donde conviven bajos niveles de desocupación debido al fenómeno de Puerto Vallarta con altos índices de marginación social, en la zona de Cabo Corrientes (Barba y Pozos 2000). En esta región, se está experimentando un acelerado proceso de Metropolización en un esquema que tiende a un sistema policéntrico, debido al emplazamiento y a la estructura territorial y urbana, actualmente se plantea un propósito entre los gobiernos locales que muestran un incipiente interés por generar las estructuras y agencias que permitan establecer una gobernanza eficaz que permita establecer condiciones propicias para el desarrollo económico y la calidad de vida de los habitantes y visitantes de esta región turística metropolitana.

1.- Área metropolitana y esquema policéntrico.

A la expansión urbana y las funciones complementarias entre los centros urbanos que han generado un territorio metropolitano o agrupaciones de núcleos que pueden organizarse en distintos tipos de estructuras, se les puede clasificar como: un área metropolitana es un centro social, económico, político y administrativo, con núcleos urbanos estrechamente relacionados entre sí, conformando una unidad funcional. Entre estos centros existen flujos y especializaciones de bienes y servicios, que dan forma y estructura jerárquica a las ciudades, donde cada una tiene una función más desarrollada que la otra, originando de esta manera un sistema interrelacionado e interdependiente. Algunas funciones pueden generar por su especialización y complementariedad ciudades dormitorio, distritos industriales, comerciales y administrativos, pero todas están relacionadas en un conjunto integrado por medio de los flujos de movilidad así como de los mercados de trabajo y vivienda.

La importancia de comprender la raíz teórica de la funcionalidad y las centralidades de un área metropolitana, nos remite al aporte de las teorías económicas del espacio y de la localización. En este sentido la explicación de las dinámicas de distribución de los usos de suelo comienza con Von

Thünnen (1826), con su *"Teoría de los Anillos Concéntricos"*, que representa la concentración de los distintos usos agrícolas alrededor de un centro de mercado. La *"Teoría de la Localización Industrial"* de Weber (1909) expresa la relación entre la localización de los recursos (materias primas) y el mercado mediante un triángulo, concluyendo que la instalación de una industria depende de la distancia a los recursos y al mercado. En los años veinte, Retcliffe (1925) analiza la centralidad en base a la influencia de las rentas en la distribución de los usos del suelo, y Burgués (1923), con su *"Teoría Concéntrica"*, plantea la noción de que el desarrollo de la ciudad tiene lugar hacia fuera y a partir de su área central de servicios y comercio, formando una serie de coronas, anillos o áreas concéntricas.

Los avances teórico-conceptuales evolucionaron dando origen a una de las teorías más importantes del urbanismo moderno en relación a la organización urbana, propuesta por la *"Teoría de los Lugares Centrales"* (1933) creada por el geógrafo alemán Walter Christaller. Éste planteamiento teórico consiste básicamente en que los asentamientos urbanos se sitúan en un espacio isotrópico a distancias regulares en torno a centros de servicios, por tanto el costo de un producto dependerá de factores como la distancia y el precio del transporte. En este marco, un lugar central es aquel núcleo de población que ofrece más bienes y servicios, siendo la cercanía a ellos por parte de los clientes el factor más importante que guía la distribución de los asentamientos urbanos (Wilson, 2000). Posteriormente, Hoyt (1939) propone la *"Teoría de los Sectores"* de la cual se deduce que el crecimiento de la ciudad comenzaba desde el centro, pero dependía de los ejes de transporte.

Siendo un gran aporte el hecho de establecer la forma en que diversos factores se articulan en el territorio, dando lugar a una jerarquía urbana, fue una forma acertada de caracterizar las áreas funcionales por medio del establecimiento del grado de centralidad de los asentamientos que depende de los bienes y servicios que se oferten. Las tesis posteriores se enfocaron en seguir perfeccionando la explicación de la complejidad de la ciudad; la más visionaria fue la desarrollada por los geógrafos Harris y Ullman en 1945, la llamada *"Teoría de Núcleos Múltiples"*. Dichos autores plantearon que las ciudades tienen una estructura esencialmente celular, en la cual los diferentes tipos de utilización de suelo se han desarrollado alrededor de ciertos puntos de crecimiento o núcleos, situados en el interior del área urbana; expertos como Hall (2007) han señalado que son los primeros en reconocer una estructura policéntrica en la ciudad y por consiguiente la formación de un esquema policéntrico en las áreas metropolitanas



Figura1. Plano general de la bahía de Banderas.

2.- El área metropolitana de la Bahía de Banderas;

El sistema urbano nacional reconoce 37 zonas metropolitanas que de más de 100,000 habitantes distribuidas en todo el país, entre las que se encuentra la zona metropolitana de bahía de banderas. La conurbación de la región de la bahía de banderas compuesta por los municipios interestatales Bahía de Banderas–Puerto Vallarta-Cabo Corrientes, el primero localizado en el estado de Nayarit y los dos restantes en el estado de Jalisco desempeña un rol estratégico para la Región Pacífico Medio, ya que se presenta como una de las áreas de desarrollo económico y turístico más importantes a nivel nacional.

Un promedio de 250,000 habitantes que pueden llegar a más de 300,000 en temporadas altas con los visitantes (dato que está en duda para muchos expertos) se distribuyen teniendo como referente la zona costera, ya que es a lo largo de ésta donde está la mayor parte de la población. La costa norte y sur son las menos pobladas, debido a que históricamente han sido las más aisladas, aunque hoy ya la costa norte está integrada con una carretera pavimentada y servicios. La proyección al año 2025 va de 700,000 a 800,000 habitantes, según los diferentes escenarios, seguirá (de no realizarse cambios), saturando la zona costera, ampliando su densidad hasta llegar a realizar una megalópolis de más de 60 Km. de largo.

2.1. Una región de tres municipios asimétricos; las condiciones actuales del sistema urbano.

i).- Bahía de Banderas, este Municipio de Nayarit tiene un desarrollo urbano incipiente, ya que sus localidades, básicamente rurales, van camino hacia una transformación de ser cabeceras de actividades primarias a ciudades dormitorio de las zonas turísticas. Las trece principales localidades del Municipio tuvieron en 1990, un ordenamiento y un plan de desarrollo urbano de las mismas, y en la mayoría de los casos, se les dotó de servicios aunque en la actualidad alguna de ellas están muy rebasadas en su capacidad.

ii).- Puerto Vallarta es de los tres Municipios el único que tiene una estructura espacial y demográfica moderna, ya que la mayoría de su población está asentada en la ciudad del mismo nombre. Los planes de desarrollo municipal han sido orientados para dotar de servicios y descomprimir la presión de viviendas sobre la ciudad, lo cual ha generado el desarrollo de antiguos poblados rurales. El desarrollo urbano de Vallarta ha sido compartido entre el Municipio y el Fideicomiso, lo cual no ha dado los resultados esperados ya que un tercer actor, el ejido, ha introducido muchos terrenos ampliando el área poblada donde no existían servicios.

iii).- En Cabo Corrientes, la situación es aún más compleja, ya que existe una gran dispersión de población en localidades muy pequeñas, lo cual hace imposible no sólo equiparlas, sino comunicarlas. Su cabecera, El Tuito, es la única equipada y comunicada ampliamente, el resto tiene un grado muy elevado de carencias lo que hacen de este Municipio, uno de los marginales de Jalisco y a nivel nacional.

Las localidades de la costa de la Bahía están comunicadas vía marítima, aunque existe una brecha que en época de secas, lo comunica en forma terrestre. La zona continental tiene junto a la costa del Pacífico una comunicación precaria, salvo la carretera que une a El Tuito con el Municipio de Tomatlán.

3. Escenarios de Organización Territorial y Urbanización.

Los rápidos cambios que se han observado en la bahía de banderas en las últimas décadas han representado una drástica transformación de la organización territorial en la que se pueden distinguir los siguientes cambios:

a). El proceso de urbanización iniciado en el centro de población Puerto Vallarta y ahora experimentado por Bahía de Banderas, avanza rápidamente integrando las comunidades que se encontraban en su área de influencia y tiene todos los signos de que continuará hasta abarcar todas las áreas habitables en la parte de la franja litoral y se extenderá hacia el valle interior.

b). La apertura de nuevas vías de acceso a la región está propiciando la consolidación de corredores urbanos a lo largo de dichas vías de acceso destacándose los corredores sur –en la salida a Manzanillo– y nororiente –en la salida hacia Las Palmas y Mascota, así como al norte en la salida a Tepic.

c). El centro tradicional de Puerto Vallarta sigue siendo el punto distintivo para la mercadotecnia territorial pero enfrenta dificultades para seguir siendo el único pilar de la promoción turística en los mercados nacionales e internacionales a la vez que la consolidación de una zona urbana de mayor envergadura abre posibilidades de crear nichos territoriales con identidad comercializable en ciertos segmentos de mercado turístico.

Claramente el desarrollo urbano y el crecimiento de la población flotante y residente en la zona metropolitana requieren de una nueva forma de organización territorial. La región tiene actualmente tres alternativas o modelos para la organización socioterritorial que son:

3.1. El modelo sistema interno de ciudades.

Este es el modelo tradicional con el que se han organizado las administraciones municipales y la distribución de la población, los servicios y las actividades en los municipios. Para Puerto Vallarta esto se opera mediante un sistema de gobierno que tiene la sede del Ayuntamiento en el centro tradicional y un sistema de delegaciones y agencias en las comunidades aledañas que tenían fronteras o áreas de influencia más o menos distinguibles a simple vista y habían servido para la formación de comunidades en el sentido social del término. Esta modalidad de organización ha sido rebasada por la dinámica urbana y económica del municipio pues la urbanización ha borrado las fronteras y límites entre comunidades dando lugar a una sola área urbana con corredores de baja densidad que se extiende desde Boca de Tomatlán hasta Ixtapa de sur a norte.

Para Bahía de banderas opera de manera similar sin embargo en este municipio todavía se registran grandes espacios por ocupar, y se ha dado mayor énfasis a la urbanización en la franja costera, dejando un hinterland que se ha venido ocupando paulatinamente en el corredor central hacia el poblado de valle de banderas su cabecera municipal.

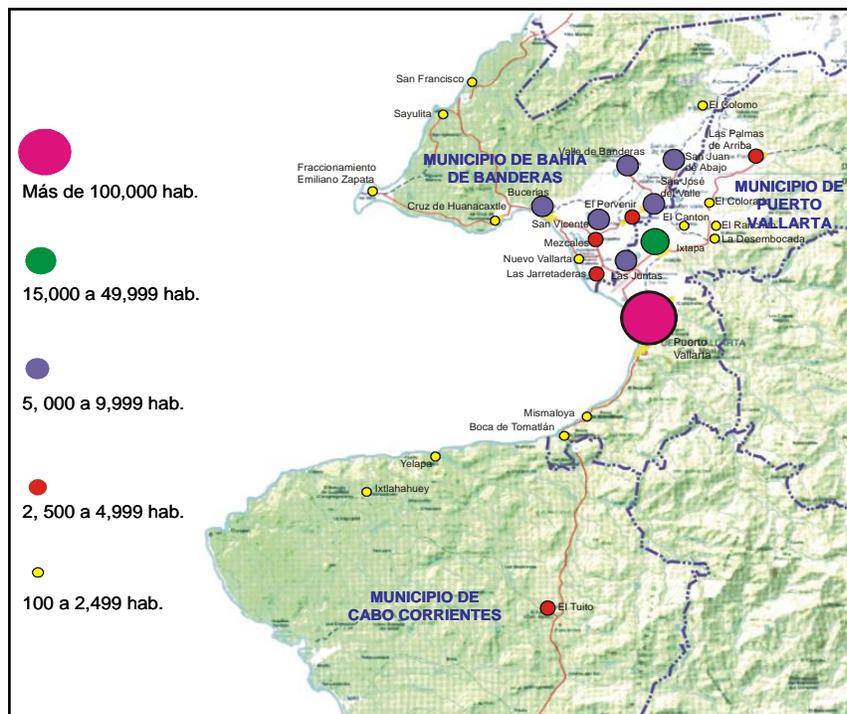
Cabo Corrientes como ya se ha expresado, es el municipio más deprimido de la región, aun cuando se opera con un sistema similar a los anteriores, la característica eminentemente rural y disperso de sus comunidades lo marca significativamente como un municipio de gran proyección, sin embargo los problemas de tenencia de la tierra le ha marcado como un factor de atraso.

3.2. El modelo de ciudad dual.

Debido a que el turismo es la principal actividad económica de Puerto Vallarta y de bahía de banderas, el proceso de ocupación del territorio está forjando, en forma paulatina pero sostenida, una estructura urbana dual en la que se pueden distinguir claramente las diferencias entre el corredor turístico costero que va de Boca de Tomatlán al Aeropuerto Internacional y el resto de las localidades de los municipios.

Este modelo que se configuró desde los inicios de Puerto Vallarta como sitio turístico de relevancia gira en torno a la explotación de mar, la playa y la identidad de “pueblo tradicional” del centro de la ciudad como los principales atractivos turísticos. Esa tendencia se ha reforzado recientemente asociada al dinamismo del sector inmobiliario provocado por la demanda de segundas residencias y propiedades en condominio la cual se ha atendido con la autorización de construcción de torres en lotes costeros y con vistas privilegiadas al mar pero que no responden a los planteamientos de ordenamiento territorial sustentable este hecho se repite a lo largo de la costa entre Vallarta y Bahía.

Este es un modelo de organización territorial que en el mediano y largo plazo puede tener consecuencias negativas para el bienestar social de la población y puede inclusive poner en crisis a la zona metropolitana concebida como región turística como tal. Sin una correcta intervención pública, el modelo de ciudad dual puede generar varios problemas como son el agotamiento de los atractivos en los que se basa por problemas de sobreexplotación y congestión de la demanda, el encarecimiento de la infraestructura y el equipamiento, y la agudización de la desigualdad social.



Sistema metropolitano de ciudades y esquema policéntrico Fuente: Plan de desarrollo de bahía de banderas (fonatur 2005)

3.3. El modelo de microregiones urbanas y rurales.

En este modelo las microregiones son definidas como espacios socioambientales propicios para la formación de redes sociales y para la provisión de bienes y servicios. Con una apropiada combinación de acciones y decisiones públicas y privadas en estos espacios pueden dar lugar a la formación de identidades socioterritoriales que sirvan como referencia para los habitantes de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas como ciudad en expansión. Por otra parte, las microregiones pueden llegar a funcionar como espacios alternativos para el turismo nacional e internacional basados en la formación de aglomeraciones de servicios y en el desarrollo de imágenes urbanas atractivas para ciertos nichos de mercado que buscan la diversidad cultural, las identidades locales y los espacios urbanos alternativos como espacio para la recreación y el entretenimiento.

En materia de urbanización es posible plantear dos grandes escenarios:

3.4. Escenario tendencial.

El rápido crecimiento de la población, la falta de control del mercado del suelo, las deficiencias administrativas que se han acumulado en las oficinas de planeación, catastro y obras públicas, así como la acción especuladora de promotores inmobiliarios plantean un escenario tendencial muy probable de crecimiento urbano desorganizado, sin la infraestructura adecuada y con una gran cantidad de población expuesta a peligros naturales. Este es también un escenario donde se pueden esperar cada vez más conflictos entre vecinos y entre grupos de interés, así como conflictos entre actores privados y el gobierno municipal en torno a la gobernabilidad de la ciudad y la creación de condiciones de vida favorables. En este escenario es válido esperar que se gesticine un proceso de conurbación sin control y la ocupación de los predios rústicos que aún quedan a lo largo de los Ríos Ameca y Mascota, lo que contribuirá a incrementar la cantidad de población viviendo en zonas inundables y el potencial de un desastre mayor. En este escenario, la zona urbana sigue creciendo y absorbiendo comunidades vecinas e incluso comunidades como Las Palmas en Vallarta, San Pancho, Sayulita y lo de Marcos en Bahía empiezan a registrar tendencias de expansión desorganizada.

3.5. Escenario de desarrollo urbano planificado.

Este es un escenario en el que el gobierno municipal asume su papel de director del desarrollo urbano y establece con el consenso de los involucrados planes de desarrollo urbano de centro de población capaces de controlar el crecimiento desordenado de la ciudad. En este escenario, las direcciones del gobierno municipal trabajan en forma coordinada para tomar decisiones dirigidas a evitar que la población se siga asentando sin control en zonas inundables y que los particulares sigan con las prácticas actuales de transferir los problemas a los vecinos o a la población en general y sin querer cooperar en proyectos de desarrollo urbano integrales que hacen frente a los costos de transformación del paisaje y presentan propuestas de urbanización con un enfoque de sustentabilidad y respetuosas del entorno ambiental.

En este escenario, es posible el establecimiento de barreras verdes al proceso de conurbación y la creación de parques y espacios abiertos que funcionen como amortiguadores de los impactos del desarrollo urbano y de posibles inundaciones. En este escenario, también se presentan innumerables conflictos en torno al uso del suelo pero el gobierno insiste en el uso de criterios objetivos para dirimir diferencias entre particulares y entre éstos y el gobierno.

Dadas las presiones existentes para cambiar el uso del suelo que emanan del crecimiento económico y demográfico de la zona metropolitana y el interés que existe por conciliar dicho crecimiento con otros objetivos de protección ambiental, ordenamiento de los asentamientos y en general proteger el interés colectivo de mantener a Puerto Vallarta, Bahía de Banderas y Cabo Corrientes como un destino turístico competitivo y como un lugar en el que es posible vivir bien, los gobiernos municipales se verán obligados a operar diversos instrumentos de política que se reflejen en un desarrollo urbano más acorde a los principios del desarrollo sustentable y den como resultado espacios urbanos con menor desigualdad social.

Algunos de los instrumentos que se pueden usar con ese fin son la combinación de una política de asociación de municipios que permitan tener y mantener en conjunto una zonificación con instrumentos que permitan procesos de negociación transparentes y participativos para la aprobación de cambios de uso de suelo que sean consistentes con un modelo de desarrollo urbano sustentable; la identificación de sitios con potencial para la creación de núcleos urbanos con capacidad de albergar actividades de base exportadora o con potencial de convertirse en espacios centrales para la interacción sociourbana. Asimismo, será necesario identificar y proteger sitios valiosos por sus características naturales o de imagen urbana y mantener un sistema de información territorial que comprenda un inventario actualizado sobre irregularidad de la tenencia de la tierra, irregularidades en el uso del suelo y condiciones generales para la urbanización.

A nivel más amplio, los municipios del área metropolitana de la bahía de banderas deben participar en los planes de conurbación y cabildear para obtener inversión en infraestructura ya que ambos elementos serán importantes en el mediano plazo. La inversión es uno de los principales aspectos que marcarán las pautas de los diversos escenarios en los que se desarrollará el municipio. De acuerdo con datos de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) de aquí al año 2025 se destinarán alrededor de 10 mil 311 millones de pesos para dotar de infraestructura básica a diversos proyectos turísticos, entre los cuales se encuentra por el estado de Jalisco la ciudad de Puerto Vallarta.

En lo que respecta a al área metropolitana, estas inversiones beneficiarán la construcción de un libramiento Compostela–Las Varas–Puerto Vallarta lo cual apoyará las tendencias de crecimiento turístico y accesos de la región, considerando que la red de carreteras y caminos del país está integrada por 356 mil kilómetros, en los que circulan cerca de tres mil millones de pasajeros al año; del total de la red, casi 45 mil kilómetros son libres y más de 71 mil kilómetros son carreteras alimentadoras.

Asimismo, se espera que el Plan de Conurbación Bahía de Banderas (Jalisco-Nayarit) atraiga 2,630 millones de dólares (mdd) para los involucrados:

El Corredor Turístico Puerto Vallarta–Bahía de Banderas–Compostela–San Blas. Dicho plan está concebido para fomentar los segmentos de golf, naturaleza, cultura, náutico e inmobiliario, estará dotado con los mejores servicios y vías de comunicación de tal modo que se prevé su consolidación, en los años por venir, como un destino moderno y altamente competitivo en el Pacífico Mexicano.¹ Para el año 2025 en la conurbación Puerto Vallarta–Bahía de Banderas, se prevé inversión en infraestructura; inversión turística privada; 53,000 cuartos de hoteles; cerca de un millón de posiciones de atraque; atraerá a más de seis millones de turistas anuales, entre nacionales y extranjeros y captará más de 4 mil mdd anuales.

4. Gobernanza y gobernabilidad para el área metropolitana emergente de bahía de banderas

El gobierno local es el que gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y ciudadanía. Este gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden, representar a la ciudadanía, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana y ejercer el gobierno democráticamente; tarea que se torna sumamente compleja con la integración urbana y/o funcional de dos o más jurisdicciones. De aquí que la gobernabilidad y la gestión administrativa de las áreas metropolitanas formen parte del desafío de que se presenta a las sociedades urbanas actuales.

Las formas de gestión en las ciudades en donde más de una autoridad local toma decisiones, pueden ser el factor decisivo sobre la eficiencia, cordura y eficacia de su desarrollo. La manera en la que se deciden factores como la prestación de los servicios urbanos, la provisión de la infraestructura, la estructuración del espacio, el aprovechamiento del suelo, el ordenamiento del territorio y la preservación del medio ambiente, entre otros, puede ser tan complicada que lleve al desorden, al sobre costo y a incongruencias tales que el crecimiento y la organización de una ciudad estén gobernados por la sinrazón.

En una conurbación la toma de decisiones se fragmenta y las competencias se superponen; sin embargo, existe un amplio abanico de formas de gestión, entre los que se pueden mencionar gobiernos, coordinaciones, comisiones, empresas, fondos y asociaciones, entre otros, que han probado ser efectivos en varios países y que permiten avanzar en el desarrollo metropolitano. De aquí la relevancia de conocer y aplicar formas de gestión metropolitana que contribuyan a conducir el crecimiento y el desarrollo de la manera más eficaz y racional posible.

Las regiones urbanas no han cesado de crecer, al igual que las interconexiones con sus periferias. Por consiguiente, se hace necesario comprender mejor los cambios en la dinámica de las relaciones entre las autoridades de las grandes ciudades y las de sus territorios periféricos. Las áreas metropolitanas son cruciales para el buen funcionamiento de las políticas públicas, a la vez que las inspiran, o incluso participan en su elaboración. La participación en el proceso de gobernanza metropolitana es esencial para el desarrollo de la democracia y la implementación de decisiones políticas efectivas y eficaces. La gobernanza metropolitana, independientemente de la forma que tome, plantea el problema de la integración de la participación de un número creciente de intereses diversos. Es necesario considerar las dimensiones formal e informal de la participación. Los retos de esta participación son particularmente importantes con respecto a los grupos marginales, como la población urbana más pobre.

Las aglomeraciones urbanas requieren trabajar con un enfoque regional, es decir, las unidades político-administrativas que las integran -llámense municipios, provincias o boroughs- necesitan asociarse y trabajar de común acuerdo para el logro de objetivos comunes. Para ello han surgido las asociaciones con principios de administración pública como la eficiencia administrativa, la economía de recursos y trámites, la transparencia en la gestión. Hay una variedad interesante de ejemplos que se pueden citar en materia de asociaciones.

Casos exitosos como el llevado a cabo en el gran Londres con el City Pride inglés, marcó una etapa importante en el desarrollo de su área metropolitana (Williams 2005), otro ejemplo en Latinoamérica se refiere al caso colombiano en materia de gestión de conurbaciones donde a la fecha se siguen reportando beneficios para la comunidad y orden en sus metrópolis, otro caso

exitoso se refiere al enfoque aplicado en el norte australiano (Hazebroek 2007). Estas diversas experiencias de la acción gubernamental sobre diferentes territorios metropolitanos, nos muestran que la gobernabilidad y gobernanza en estas aglomeraciones son posibles y recomendables, teniendo en cuenta que cada caso es único y permitirán recapacitar sobre el desafío en la propia casa.

La tendencia mundial apunta hacia la reducción de la participación y de la aportación de los recursos de los gobiernos centrales, al tiempo que promueve la descentralización de acciones hacia los gobiernos locales. Las reformas de los Estados implican la aplicación de mecanismos de control y eficiencia de gestión, coordinación y colaboración entre los tres ámbitos de gobierno (central o federal, provincial o estatal y municipios) en beneficio de las aglomeraciones metropolitanas. Los municipios deben asumirse como promotores del desarrollo más allá de la sola atención de los servicios urbanos. En Europa, por ejemplo, esto se ha traducido, en una feroz competencia entre gobiernos municipales por atraer inversiones, reactivar la economía y generar empleos.

Las preocupaciones en relación con el buen gobierno local suelen ubicarse más en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Pero junto con la eficiencia, que asocia la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental y es ésta precisamente una de las mayores dificultades que deben superarse en el contexto de las conurbaciones metropolitanas donde coexisten, con frecuencia, diferentes concepciones políticas y una amplia diversidad social y económica. En las áreas metropolitanas se presenta una superposición de poderes, cuyas acciones muchas veces se empalman o generan efectos sobre espacios diferentes a los de su competencia. La noción de gobernabilidad utilizada por los gobiernos locales considera la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso, como requisitos necesarios para la convivencia metropolitana. Dentro de este marco surgen las “asociaciones de municipios metropolitanos”.

Las formas de asociación metropolitana tienen antecedentes muy antiguos. Tan solo en Colombia, hace más cien años que la Constitución prevé las asociaciones de municipios. Sin embargo las experiencias en la materia tomaron fuerza en la década de los ochenta, hasta que en la segunda conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HÁBITAT II), al tratar sobre la creación de la capacidad y desarrollo institucional, se estableció un apartado específico sobre el fortalecimiento de las autoridades locales y sus asociaciones o redes, en el que recomendaba que “los gobiernos a los niveles apropiados deberían... facilitar el intercambio de tecnología, experiencia y conocimientos prácticos en materia de gestión, vertical y horizontalmente, entre el Gobierno y las autoridades locales en lo que se refiere a suministrar servicios, el control de gastos, la movilización de recursos, la concertación de asociaciones y el desarrollo de empresas locales, entre otras cosas mediante programas de asociación técnica y de intercambio de experiencias;En el marco de la administración, establecer asociaciones entre el sector público y los ciudadanos privados con miras a la innovación urbana, y analizar, evaluar y difundir información sobre asociaciones que hayan tenido éxito” (ONU, 2001: 2. 131 d) y h) bis).

El hecho es que, hoy en día, los gobiernos locales se han vuelto los principales tomadores de decisiones. En las zonas metropolitanas, la planeación y la administración son procesos que involucran un gran número de agentes; procesos que requieren de respuestas unitarias. El principio de gobernabilidad metropolitana estriba en la decisión del rumbo de la ciudad tomado por

las autoridades locales y en el establecimiento de los gobiernos nacionales de las condiciones necesarias para facilitar la acción colectiva con una intervención directa menor.

En la Bahía de Banderas se está llevando a cabo un proceso de acuerdos intermunicipales de conurbación que bien se pueden ajustar y encaminar a una forma de asociación de municipios que a la vista de la experiencia de otras latitudes es deseable y posible, toda vez que el compartir diariamente un espacio geográfico urbano nos remite a la necesidad de plantear los escenarios de la gobernabilidad de la metrópolis en entornos de eficiencia administrativa y de equidad de responsabilidades, por el momento no se encuentra integrado un corpus político y administrativo que pueda representar los intereses metropolitanos, los gobiernos municipales siguen siendo los actores de la toma de decisiones muchas veces desafortunadas para la comunidad, sin embargo los primeros pasos se están dando y son en el sentido de integración.

5. Conclusiones

Todo supone que el crecimiento de las ciudades en el mundo y en nuestro caso las ciudades latinoamericanas están perfilándose hacia una estructuración metropolitana presentando un fenómeno denominado “poli-centrismo” el cual está caracterizado por la aparición de distritos territoriales habilitados en buena medida por inversiones de la iniciativa privada en un vigoroso creciente y abierto impulso, manteniendo la dinámica concentradora (tanto productiva como demográfica) y su crecimiento en expansión, en donde probablemente, el rasgo más característico sea la conformación de un esquema metropolitano policéntrico. La Bahía de Banderas está transitando a pasos agigantados a la conformación de una área metropolitana de gran alcance y altos impactos, el modelo policéntrico está generándose sin una previsión de planeación y no se contempla una proyección firme que permita regular y potencializar las ventajas que puede representar un sistema como el que se está presentando al parecer impulsado por la actividad del capital privado, no se vislumbra en el corto plazo acciones contundentes que den certeza de ordenamiento metropolitano.

La gobernabilidad deseable para impulsar esta área metropolitana bajo un esquema incipiente de asociación exige la superación de los dirigentes locales, un cambio de mentalidad de los funcionarios gubernamentales, un mayor compromiso del sector privado, mayor participación comunitaria en la toma de decisiones y una asignación de recursos racional basada en una coordinación institucional real. Los esquemas de asociación reducen la atomización de esfuerzos y recursos y favorecen los enfoques corporativos. Adicionalmente, la definición de objetivos comunes, permite establecer prioridades de una manera más eficiente, al mismo tiempo que ha promovido una cultura de evaluación.

Para lograr las asociaciones y resultados, se requiere gran esfuerzo y determinación. La asociación no es fácil, como no es la coordinación metropolitana. Una dificultad que aparece de manera reiterada en este enfoque estriba en la capacidad para involucrar a la comunidad, más allá de los implicados directamente en las intervenciones objeto de las asociaciones. Sin duda, los esfuerzos de asociaciones de gobiernos locales significan una alternativa que genera sinergias, incluyente y que obedece a los verdaderos intereses locales. Representa una forma de gobernar distinta, en la que el refuerzo de los intereses locales se vuelve la piedra angular para el desarrollo de las zonas metropolitanas. Su instrumentación no es fácil, requiere de apoyo permanente de los distintos niveles de gobierno y un verdadero compromiso de los asociados, sin importar las simpatías políticas individuales. El desarrollo metropolitano es la prioridad en este enfoque. Se requiere madurez para avanzar.

A la luz de lo aquí expuesto, se plantea como el gran desafío, la construcción adecuada de una red interinstitucional que pueda en principio, romper con la inercia de los desencuentros y llegar a unificar visiones, criterios y prioridades de acción coordinadas sobre un mismo territorio. Se trata de generar las condiciones indispensables para lograr el mejor desempeño legítimo de la autoridad, esto es, alcanzar y hacer efectiva la gobernabilidad democrática a la que aspira la sociedad. El reto de la gobernabilidad en el ámbito metropolitano exige una lógica sencilla, pero contundente: si no existe concurrencia de voluntades, si no existe idea común de territorio ni regulación posible, pero tampoco iniciativa ni forma de intervención técnica para la asignación de recursos sobre un objetivo común, no existiría forma alguna de intervención metropolitana eficiente, aceptada por la sociedad y con la condición de legítima gobernabilidad democrática.

El plan de conurbación Bahía de Banderas-Puerto Vallarta-Cabo Corrientes, representa un gran desafío para los municipios involucrados y representados en las ciudades, Puerto Vallarta enfrentará el reto de ofrecer al turismo iguales o mayores beneficios que Bahía de Banderas, considerando que este último contará con infraestructura de más reciente creación. En este plan de conurbación, Bahía de Banderas aprovechará la infraestructura de Puerto Vallarta y la que le brinda en sí el estado de Nayarit: el Aeropuerto Internacional de Puerto Vallarta; el Aeropuerto Nacional de Tepic; el Muelle de Cruceros de Puerto Vallarta y la Carretera Federal número 200.

Otro reto será generar las estructuras políticas que permitan y faciliten el tránsito hacia una agencia gubernamental metropolitana de amplio consenso y participación, para poder organizar los recursos y atender las demandas que se generan en las ciudades que forman el área metropolitana, de igual forma una asignatura que poco a poco va ganando terreno es el tema de la gobernanza, en virtud de un despertar paulatino de la ciudadanía ante los actos de gobierno que atentan contra los intereses ciudadanos privilegiando la inserción del interés privado an las actuaciones e intervenciones de proyectos urbanísticos.

La bahía de banderas es hoy una área metropolitana que tiene muchos retos por superar, ha dejado de ser la última frontera con un sistema de localidades dispersas que dependían casi absolutamente de la ciudad central que es Puerto Vallarta, hoy se manifiesta como un emporio donde corre el peligro de la degradación y saturación antes de convertirse en una zona metropolitana exitosa, en la medida que diversifique su base económica se perfilara hacia la permanencia como una metrópolis atractiva.

Bibliografía.

- Ascher**, Francois *"Metapolis. O el futuro de las ciudades"*. Ediciones Odile Jacob. París 1992
- Barba**, Carlos y Fernando Pozos. *"Paradojas Sociales de Jalisco y sus regiones"*. Universidad de Guadalajara. México. 2000
- Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) 2010
- Ceed-Cedestur**. *"Bahía de Banderas a futuro, Construyendo el porvenir"*. Universidad de Guadalajara, México. 2009
- Cuervo**, Luis Mauricio. *"Ciudad y Globalización en América Latina"*. ILPES-CEPAL Chile 2003.
- Christaller**, Walter "How I discovered the Theory of Central Places" A Report about the Origin of Central Places. in: English, P.W. and R.C. Mayfield, eds., *Man Space and Environment*. Oxford Univ. Press, 1972
- Hall**, Peter. *"Cities of Tomorrow"*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford 1999

Hazebroek, Angela, *“Un enfoque ecológico de la planificación en Adelaida del Norte”*, Australia, traducido por Arantza Alvarez Zabala. Revisado por Lourdes Domingo e Isabel Velázquez, 2007, 5 páginas, www.habitat.aq.upm.es/bpn/004.html.

Ingram, Helen. *“Policy Design for Democracy”*. University of Kansas Press. USA. 1997

Rojas, Carolina, et. Al. *“Estructura urbana y policentrismo en el Área Metropolitana de Concepción”* Eure, Vol. XXXV, Núm. 105, agosto, pp. 47-70 Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile 2009

United Nation’s Centre for Human Settlements The State of the World’s Cities 2001.

UNCHS (HABITAT). Kenya, 2001.

Wirth, Louis *“El urbanismo como modo de vida”* Ediciones 3 Buenos Aires. 1962.

Wilson, Allan. *“Complex spatial systems: the modelling foundations of urban and regional analysis”*. Edinburgh: Prentice Hall. 2000

Williams, Gwyndaf. City Vision and Strategic Regeneration –*“the role of city pride”*, in Nick Oatley, (comp), Cities, economic competition and urban policy, Chapter 10, Great Britain, 2005, 163-180 pp.