



Entorno y vida sustentable

Desarrollo territorial y urbano

PROGRAMA SECTORIAL



—PLAN ESTATAL DE—
DESARROLLO
JALISCO 2013 - 2033



BIBLIOTECA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL
Colección Planes y Programas

Desarrollo territorial y urbano

PROGRAMA SECTORIAL



Entorno y vida
sustentable



Economía próspera
e incluyente



Equidad de
oportunidades



Comunidad y
calidad de vida



Garantía de
derechos y libertad



Instituciones
confiables y efectivas

D.R. © Gobierno del Estado de Jalisco

Secretaría General de Gobierno

Oficialía Mayor

Dirección de Publicaciones

Prolongación Alcalde 1351, Edificio C, 1^{er} Piso

Guadalajara, Jalisco, México

www.jalisco.gob.mx

Hecho en México/Made in Mexico

Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano

Índice

Prólogo	5
Introducción	9
Marco jurídico	10
Marco metodológico	11
Vinculación con otros instrumentos de planeación	16
Dependencias y entidades integrantes del sector	19
Subprogramas	20
Diagnóstico	21
Áreas de oportunidad	37
Problemas y sus causas	40
Apartado estratégico	41
Evaluación y seguimiento	43
Indicadores y metas	43
Proyectos estratégicos	44
Anexo	45
Bibliografía	46
Directorio	48

Prólogo

El Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 (PED 2013-2033) se elaboró bajo un modelo de gobernanza en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática, lo que permitió sumar visiones y propuestas de ciudadanos, grupos vulnerables, expertos, líderes sociales y representantes del sector público de los diferentes poderes y órdenes de gobierno. La metodología de planeación que se siguió se sustenta en la gestión por resultados, a partir de identificar problemas públicos socialmente relevantes, con un análisis causal de las problemáticas y la determinación de oportunidades para su atención. Con esto se definieron objetivos, estrategias, indicadores y metas; que reflejan los lineamientos y compromisos para lograr el desarrollo del Estado y el bienestar de su población.

En la conceptualización de los problemas contenidos en el PED 2013-2033 fue relevante entender el desarrollo y el bienestar desde una perspectiva social, en donde acorde con la Política de Bienestar del Ejecutivo Estatal, a los elementos objetivos o tangibles se les sumaron componentes de índole subjetivo. Esto llevó a agrupar temáticas y objetivos en seis dimensiones del desarrollo para el bienestar: Entorno y vida sustentable, Economía próspera e incluyente, Equidad de oportunidades, Comunidad y calidad de vida, Garantía de derechos y libertad, e Instituciones confiables y efectivas.

De tal forma que el PED 2013-2033 representa un ejercicio social, racional y sistemático para orientar las políticas, programas y acciones del sector público y la sociedad, en busca de lograr el bienestar de la población en el Estado, con horizontes de mediano y largo plazo.

Para profundizar en la comprensión de las problemáticas y para avanzar en el despliegue de los objetivos y estrategias contenidas en el PED 2013-2033, la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, contempla otros instrumentos de planeación. Un grupo de ellos, especialmente relevante, lo constituyen los programas sectoriales, que se conciben como instrumentos que abordan una materia determinada y que vinculan el funcionamiento de diversas instituciones públicas, sociales y privadas que comparten fines similares con el Plan Estatal de Desarrollo. Éstos tienen una vigencia igual al de la administración del ejecutivo estatal.

La Ley de Planeación mandata que, para propósitos de la planeación, la participación de las dependencias y entidades de la administración pública, de los organismos de los sectores privado y social, y de la sociedad en general, se haga a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (Coplade). En específico, la Ley estipula que la planeación sectorial se realizará a través de un Subcomité que represente al sector correspondiente; y que la coordinación de estos subcomités recae en las dependencias del Ejecutivo Estatal que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de los asuntos de un sector administrativo.

Bajo estos lineamientos, en la presente publicación se presentan 22 programas sectoriales y dos transversales que se elaboraron en el primer semestre del presente año. En ellos, a partir de lo contenido en el PED 2013-2033, se establecen los objetivos y prioridades propias de cada sector. Para cada objetivo se profundizó en la definición de estrategias y se agregó una cartera de programas y proyectos,

como una forma de concretar lo que habrá de hacerse en el sector para cumplir con los compromisos y lineamientos formulados en el PED 2013-2033. Además, para cada objetivo sectorial se establecen indicadores y metas que permitirán monitorear y evaluar el cumplimiento de los mismos.

Para su publicación, los programas sectoriales y transversales se agrupan en seis volúmenes, en función de las sendas dimensiones del desarrollo para el bienestar contempladas en el PED 2013-2033. En particular en el presente volumen se da cuenta de los programas relacionados con la dimensión Entorno y vida sustentable. En el PED 2013-2033 se reconoce la interdependencia que hay entre el bienestar de las personas y medioambiente, y con ello la necesidad de:

- Aprovechar, conservar y proteger la biodiversidad y los ecosistemas mediante el uso sustentable de los recursos naturales.
- Asegurar la protección y gestión ambiental integral que revierta el deterioro de los ecosistemas provocado por la generación de residuos y la contaminación, para proteger la salud de las personas y el equilibrio ecológico.
- Mitigar los efectos del cambio climático con la promoción de acciones que disminuyan la huella ecológica del desarrollo, así como impulsar la innovación tecnológica para la generación y uso de energías limpias y renovables.
- Racionalizar el aprovechamiento sostenible de reservas acuíferas, recuperar y conservar las reservas estratégicas, así como hacer más eficiente el suministro, consumo, tratamiento y saneamiento del agua.
- Garantizar un desarrollo urbano y territorial equilibrado, y en armonía con el entorno natural por medio de la planeación y el ordenamiento sustentable del territorio.
- Transitar hacia un modelo de movilidad sustentable que promueva el uso de los sistemas de transporte masivo y colectivo, que fomenten la integralidad entre otros tipos de transporte, incluyendo los no motorizados, que garanticen un desplazamiento seguro, eficiente y de calidad de las personas.
- Impulsar el bienestar y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos mediante la conservación y el aprovechamiento complementario, corresponsable y colaborativo del medio ambiente.

Los anteriores son los siete objetivos de desarrollo planteados en el PED 2013-2033 en la dimensión Entorno y vida sustentable, y que se busca atender mediante cuatro programas sectoriales y uno transversal:

- Medio ambiente
- Desarrollo territorial y urbano
- Agua y reservas hidrológicas
- Movilidad sustentable
- Gobernanza ambiental.

El último de ellos se considera transversal porque implica una visión multisectorial para el cumplimiento de sus objetivos. De estos cinco programas, tres recaen bajo la coordinación de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo

Territorial (Semadet); los otros dos en la Comisión Estatal de Agua y la Secretaría de Movilidad. Es tarea de estas dependencias asegurarse de que estos programas sean instrumentos vivos, en donde confluyen los anhelos y compromisos de los jaliscienses para lograr un Entorno y vida sustentable.

Se requiere que todos los sectores en el Estado encausen y sumen de manera eficiente sus esfuerzos para el cumplimiento de los compromisos contenidos en estos cinco instrumentos de planeación. Particularmente, las dependencias señaladas deben jugar un rol protagónico de coordinación y liderazgo, a partir del compromiso de sus funcionarios públicos. Es necesario que en todo momento las decisiones estratégicas, los enfoques, las prioridades y la aplicación de los recursos presupuestales se haga con apego a los lineamientos de estos programas. En todo esto a la sociedad en general le corresponde informarse y exigir el cumplimiento del conjunto de metas y objetivos. Para ello la Subsecretaría de Planeación y Evaluación pone a disposición el sistema Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE Jalisco), donde se le da seguimiento a los indicadores del PED 2013-2033.

Introducción

Una gestión del territorio eficiente y eficaz se basa en plataformas participativas que aseguran la representatividad de todos los involucrados en el territorio, el objetivo del Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano tiene como finalidad establecer los objetivos, estrategias y prioridades para avanzar hacia la sustentabilidad, detener y revertir la degradación del territorio.

Este programa se integra con estrategias que tienen como finalidad la aplicación de criterios de sustentabilidad para impulsar:

- La conservación de la biodiversidad en el estado.
- El uso y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Dotar a las personas de entornos urbanos y rurales con infraestructura moderna y dinámica, así como espacios públicos que enriquezcan la experiencia del lugar y convivencia en la vida cotidiana.
- El fortalecimiento en la aplicación de políticas del ordenamiento ecológico territorial y la evaluación del impacto ambiental, como instrumentos en la planeación y gestión para el desarrollo territorial en Jalisco.

La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet) con este documento reconoce y traza estrategias de acción para la participación activa de la sociedad organizada en los asuntos públicos, la rendición de cuentas bajo el principio de gobierno abierto y la gobernabilidad democrática.

Los indicadores, las metas establecidas en la dimensión y las temáticas sectoriales muestran el compromiso y la convicción del seguimiento así como la evaluación para orientar la toma de decisiones informada, para avanzar en la preservación y restauración del territorio.

Marco jurídico

En este apartado se establecen las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que dan sustento a la integración de los Programas Sectoriales y Especiales que se derivan del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, así como el caso específico de las disposiciones legales relativas al Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 26, menciona que el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación y que el Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

Para su administración, planeación, manejo, control, aprovechamiento, uso y ejecución de los programas inherentes a ello, el sistema se vincula a diversos instrumentos jurídicos entre los cuales se enuncian las siguientes leyes de carácter federal, estatal, códigos y reglamentos.

Disposiciones federales

- Ley de Planeación.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico.

Disposiciones estatales

- Constitución Política del Estado de Jalisco.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.
- Ley Estatal de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios y su Reglamento.
- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Marco metodológico

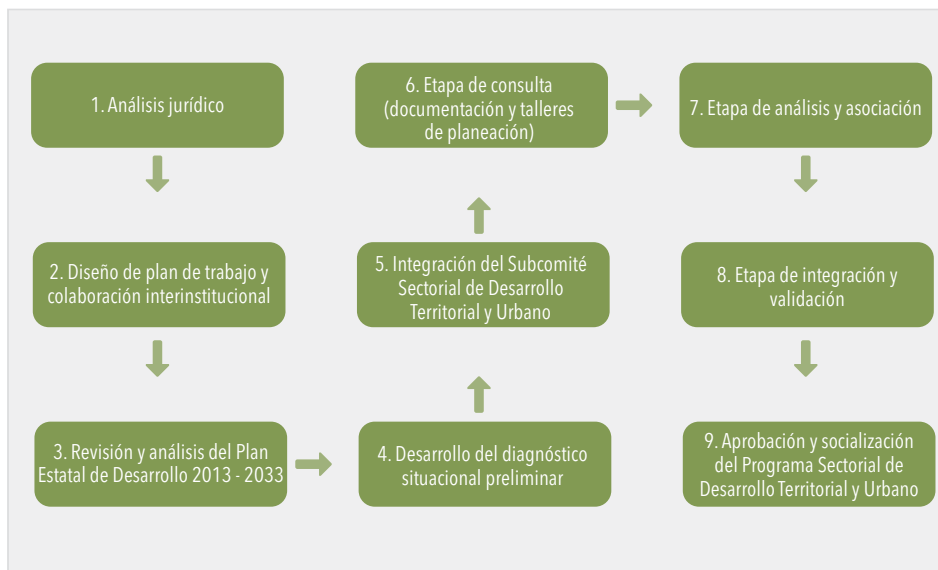
En este apartado se describe de manera general la metodología seguida para integrar el presente programa sectorial, la cual es consistente con los lineamientos correspondientes de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, así como con su Reglamento.

Los Programas Sectoriales y Especiales son los instrumentos que abordan una materia determinada y que vinculan el funcionamiento de diversas instituciones públicas, sociales y privadas que comparten fines similares con los objetivos indicados en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2013-2033.

Para el cumplimiento de esta obligación, correspondió a la Semadet, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20 correlacionado con el numeral 27 de la Ley de Planeación Estatal, integrar el Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano.

El programa sectorial se desarrolló bajo las siguientes etapas:

Figura 2.1. Proceso metodológico para la integración del Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano



Fuente:
Secretaría de Medio Ambiente y
Desarrollo Territorial 2014

1. Análisis jurídico

Como parte de las modificaciones institucionales correspondientes a la nueva organización administrativa realizada por el Ejecutivo Estatal, en donde se modificaron o renovaron atribuciones en distintas materias para las secretarías y organismos públicos estatales (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco) se procedió a hacer una revisión jurídica en materia de desarrollo territorial y urbano, para reconocer las funciones y atribuciones que le corresponden a la Semadet en dicho tema.

2. Diseño del plan de trabajo y colaboración institucional:

El Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano, desde su origen, fue desarrollado de manera coordinada por la Semadet, con la finalidad de sumar esfuerzos para poder desarrollar un programa de manera participativa e incluyente. Para ello, se desarrolló un plan de trabajo que consistió en la programación de mesas participativas con actores involucrados; además, se programaron las reuniones ejecutivas entre personal de la Semadet para la organización y análisis de la información obtenida para posteriormente construir y redactar el programa sectorial.

3. Revisión y análisis del Plan Estatal de Desarrollo 2013 - 2033:

Partiendo de un primer análisis se ha desarrollado una evaluación retrospectiva del Plan Estatal de Desarrollo, con la finalidad de identificar los logros que se desean alcanzar así como los problemas y áreas de oportunidad con que cuenta el sector. También se identificó la situación en que se encuentra el Ordenamiento Territorial y Urbano en la entidad, buscando con ello poder detectar de manera objetiva cuáles son las necesidades actuales y enfocar esfuerzos mejor orientados a resultados.

4. Desarrollo del diagnóstico situacional preliminar del desarrollo territorial y urbano en Jalisco:

El proceso de elaboración del programa sectorial requería partir de un primer escenario que diera cuenta de la situación actual en la que se encuentra el desarrollo territorial y urbano en la entidad, para ello resultó fundamental hacer un diagnóstico que involucrara de manera integral todos los componentes identificados, que permitieran hacer un primer acercamiento a las necesidades que se tienen, y, con base en ello, poder guiar las demás actividades programadas.

5. Integración del Subcomité Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano

Esta etapa consistió en la integración oficial del Subcomité Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano con la finalidad de tener una interacción directa con los actores involucrados en el tema de desarrollo territorial y urbano, lo cual permitió establecer una colaboración estrecha con las entidades públicas, privadas, organismos no gubernamentales (ONG's), y otras organizaciones sociales, esto como estrategia de integración y socialización del programa, en donde se recolectaron las experiencias, ideas, opiniones e inquietudes de los participantes, a fin de lograr un programa participativo desde su etapa de diseño.

Para ello, se conformó un Subcomité Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano, el cual fue integrado por instituciones y organismos vinculados con el sector, tales como se muestra en la tabla 2.1. Con los miembros se desarrolló una serie de mesas de trabajo en donde se discutió y consensó la problemática en materia del desarrollo territorial y urbano que se tiene en la entidad.

Simultáneamente, se trabajó con información oficial de diversas instituciones y organismos como Inegi, Coneval, Coepo, Conapo, entre otros. Esto permitió complementar de manera importante la información proporcionada por los

participantes de la mesa de trabajo, para poder lograr así una comprensión integral del escenario en que se encuentra el desarrollo territorial y urbano en la entidad.

Tabla 2.1. Integrantes del Subcomité del Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano

DEPENDENCIA/ORGANISMO	
Semadet	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial
Sepaf	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
SGG	Secretaría General de Gobierno
Seder	Secretaría de Desarrollo Rural
Sedeco	Secretaría de Desarrollo Económico
Sedis	Secretaría de Desarrollo e Integración Social
SIOP	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública
Semov	Secretaría de Movilidad
Cea	Comisión Estatal del Agua
Ijalvi	Instituto Jalisciense de la Vivienda
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Corett	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
Coplaur	Comisión de Planeación Urbana de Guadalajara
H. Ayuntamiento de El Salto	Dir. Gral. de Planeación y Desarrollo Urbano
H. Ayuntamiento de Ocotlán	Dirección de Ordenamiento Territorial
H. Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga	Dir. Gral. de Ordenamiento Territorial
H. Ayuntamiento de Tlaquepaque	Departamento de Planeación
H. Ayuntamiento de Zapopan	Departamento de Planeación
H. Ayuntamiento de Tonalá	Departamento de Planeación
CUAAD UDG	Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño
CUCSH UDG	Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
ITESO	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
IIEG	Coordinación geográfica M.A.
CMIC	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ONG	Patronato del Centro Histórico
ONG	Instituto Corazón de la Tierra
Privados	G. de M. Ingenieros
Privados	Mantis
Privados	SIAFASE/CEPAH

6. Etapa de consulta (documentación y talleres de planeación)

Para garantizar la consistencia del programa sectorial se consideró para su diseño la metodología de marco lógico (MML), con el objetivo de construir una adecuada matriz de indicadores para resultados (MIR). Esta metodología permite que desde la etapa de la identificación del problema y el diseño de la política pública se contemplen los resultados que se esperan alcanzar, así como los indicadores que permitirán medir de manera objetiva los resultados esperados con la intervención que se realice.

Una vez integrado el Subcomité Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano y con apego a la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, se convocó a sus miembros para desarrollar el taller de planeación para la identificación y el análisis de problemas, causas, objetivos, estrategias, proyectos e indicadores del programa sectorial a partir de las propuestas previstas en el PED Jalisco 2013 - 2033, bajo el siguiente proceso:

1. Dar a conocer, el diagnóstico del sector abordando la problemática y las áreas de oportunidad en materia de desarrollo territorial y urbano.
2. Identificar de manera adecuada los problemas conforme a la guía metodológica¹⁴ proporcionada por la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (Subseplan) partiendo con la identificación de problemas y sus causas.
3. Definir conjuntamente los objetivos y las estrategias.
4. Finalmente identificar proyectos estratégicos e indicadores de resultado para su seguimiento.

7. Análisis y asociación

Esta etapa consistió en llevar a cabo un proceso de organización y sistematización de la información obtenida de las diferentes fuentes, lo cual requería hacer una delimitación y priorización para proceder a una estructuración de la información, de manera que quedaran alineadas las diferentes temáticas planteadas en cada uno de los casos.

Es por ello que en el presente documento se contemplan los resultados obtenidos, procesados y analizados de dos fuentes primarias, la información documental y la obtenida a partir de los trabajos de las mesas del taller de planeación participativa.

8. Integración y validación

En esta última etapa corresponde la estructuración y composición del programa sectorial, en donde se contemplaron los resultados obtenidos a partir del análisis desarrollado por un equipo de redactores a cargo de la Semadet.

Es necesario también mencionar que la versión preliminar del Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano tuvo una serie de revisiones técnicas por parte de la Subseplan para lo cual se remitieron diversas versiones a la Semadet para realizar ajustes y correcciones. Este proceso de revisión y socialización por

¹⁴ Guía para la formulación de instrumentos de planeación derivados del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013 - 2033. Programas Sectoriales y Especiales. Versión 3.

parte de los miembros del Subcomité Sectorial sirvió para la validación final del programa por parte del Coordinador del Subcomité Sectorial y cabeza del sector, la titular de la Semadet.

9. Aprobación y socialización del programa sectorial

La última fase del proceso consistió en presentar la versión final a las diferentes instituciones y organismos que formaron parte del Subcomité Sectorial, para socializar y dar a conocer los resultados obtenidos de cada una de las etapas de trabajo. Una vez recibidos los comentarios y observaciones de mejora al documento, la Semadet realizó las adecuaciones pertinentes para finalmente presentar el documento a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf) para su publicación y posterior socialización con la población en general.

Vinculación con otros instrumentos de planeación

En este apartado se da cuenta de la vinculación del presente Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano con otros instrumentos de planeación contemplados en el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND)

Documento que desglosa el diagnóstico y plan de acción de las metas nacionales, en: México incluyente y México próspero, que vinculan al desarrollo territorial y urbano del estado en los temas como se muestran a continuación:

II. México incluyente:

- II.1. Diagnóstico: Persisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones en nuestro país.
 - Acceso a vivienda digna, infraestructura social básica y desarrollo territorial.
- II.2. Plan de acción (objetivo): Integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades.

IV. México próspero:

- IV.1. Diagnóstico: Existe la oportunidad para que seamos más productivos.
 - Infraestructura de transporte y logística.
- IV.2. Plan de acción (objetivo): Eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país.
 - Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.

Objetivos, estrategias y líneas de acción:

VI.2. México Incluyente

Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

Estrategia 2.5.1. Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.

Líneas de acción

- Inhibir el crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas inadecuadas.
- Promover reformas a la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente del suelo y zonificación.
- Fomentar una movilidad urbana sustentable con apoyo de proyectos de transporte público y masivo, y que promueva el uso de transporte no motorizado.

Estrategia 2.5.3. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.

Líneas de acción

- Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y que presida, además, la Comisión Intersecretarial en la materia.
- Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda.

Enfoque transversal:

México Incluyente

Estrategia I. Democratizar la Productividad.

Líneas de acción

- Promover el uso eficiente del territorio nacional a través de programas que otorguen certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, reduzcan la fragmentación de los predios agrícolas y promuevan el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades más competitivas.

México próspero

Objetivo 4.9. Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.

Estrategia 4.9.1. Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.

Líneas de acción

- Evaluar las necesidades de infraestructura a largo plazo para el desarrollo de la economía considerando el desarrollo regional, las tendencias demográficas, las vocaciones económicas y la conectividad internacional, entre otros.

Transporte urbano masivo

- Mejorar la movilidad de las ciudades mediante sistemas de transporte urbano masivo, congruentes con el desarrollo urbano sustentable, aprovechando las tecnologías para optimizar el desplazamiento de las personas.

- Fomentar el uso del transporte público masivo mediante medidas complementarias de transporte peatonal, de utilización de bicicletas y racionalización del uso del automóvil.

Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 (PED)

El Gobierno del Estado de Jalisco conformó el PED, un instrumento de largo plazo que es la piedra angular de la orientación del desarrollo en Jalisco. Sin embargo, el trabajo de planeación no se agota con este documento. De este instrumento se derivarán otros que orientarán el desarrollo de Jalisco en el corto y mediano plazo. El PED junto con los demás instrumentos forman los productos del Sistema de Planeación Democrática del Estado y juntos ayudarán tanto a definir el rumbo como a orientar la acción pública y del gobierno frente a los problemas públicos identificados.

Entre los temas abordados en la dimensión para el desarrollo de Entorno y vida sustentable se encuentra la planeación urbana y territorial donde se abordan los temas relacionados con la expansión dispersa y concentración de la población en las zonas metropolitanas y degradación del territorio. Este programa sectorial se vincula con esta dimensión al retomar los objetivos planteados en el PED Jalisco 2013-2033:

Objetivo de desarrollo

OD5. Garantizar un desarrollo urbano y territorial equilibrado y en armonía con el entorno natural por medio de la planeación y el ordenamiento sustentable del territorio.

Objetivos sectoriales

OD5O1. Avanzar hacia la sustentabilidad urbana y territorial.

OD5O2. Detener y revertir la degradación del territorio.

Dependencias y entidades integrantes del sector

El sector de desarrollo territorial y urbano, está integrado por dependencias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, junto con el sector privado y social.

1. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.
2. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.
3. Secretaría General de Gobierno.
4. Secretaría de Desarrollo Rural.
5. Secretaría de Desarrollo Económico.
6. Secretaría de Desarrollo e Integración Social.
7. Secretaría de Infraestructura y Obra Pública.
8. Secretaría de Movilidad.
9. Comisión Estatal del Agua.
10. Instituto Jalisciense de la Vivienda.
11. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
12. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
13. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
14. H. ayuntamientos del estado.
15. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
16. Comisión de Planeación Urbana de Guadalajara.
17. Universidad de Guadalajara (Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño y Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades).
18. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
19. Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado.
20. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.
21. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
22. Patronato del Centro Histórico.
23. Instituto Corazón de la Tierra.
24. G. de M. Ingenieros.
25. Mantis.
16. SIAFASE/CEPAH.

Subprogramas

Objetivo del programa: Desarrollo territorial y urbano

Garantizar un desarrollo territorial y urbano equilibrado y en armonía con el entorno natural por medio de la planeación y el ordenamiento sustentable del territorio.

Subprograma: 1. Avanzar hacia la sustentabilidad urbana y territorial.

Tiene como finalidad lograr revertir la dispersión poblacional y el crecimiento desordenado de centros urbanos hacia la periferia, como el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), para evitar el despoblamiento de los municipios del interior del estado, reducir el consumo de ecosistemas y tierras para satisfacer las demandas del crecimiento urbano, y disminuir la demanda de servicios urbanos, con impactos consecuentes en la calidad de vida de la población, así como el deterioro del tejido social y el medio ambiente.

Subprograma: 2. Detener y revertir la degradación del territorio.

Debido a que en los últimos años el crecimiento económico, demográfico y la urbanización han ejercido presión desmedida sobre el acervo de recursos naturales con los que cuenta el estado, urge frenar y revertir el acelerado cambio de los usos del suelo que históricamente se ha venido dando en Jalisco, con todas sus consecuencias ambientales, sociales y económicas, mediante el establecimiento de políticas en la planeación y ordenación territorial para lograr un desarrollo sustentable del territorio de Jalisco.

Diagnóstico

En este capítulo se presenta un recuento de los principales problemas que afectan a la población en materia de desarrollo territorial y urbano, con apoyo de datos claves que dan cuenta de su nivel de prevalencia en Jalisco, así como su evolución a través del tiempo. De tal forma que el principal reto del presente instrumento de planeación es establecer las directrices y proyectos que deberán seguirse en el estado para atender tales problemas públicos socialmente relevantes. Además se establecen las oportunidades más significativas que deben considerarse para impulsar el desarrollo del sector.

Estancamiento de la sustentabilidad urbana y territorial

En México, la planeación territorial que contempla el entorno ambiental se inició hace tres décadas. El primer antecedente formal lo constituye la Ley Federal de Protección al Ambiente, que en 1982 introdujo en la legislación el concepto de ordenamiento ecológico.¹⁵ Actualmente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) define al Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) como "... el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente; la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos."¹⁶

De acuerdo con la LGEEPA, existen cuatro modalidades de programas de ordenamiento ecológico: 1) el ordenamiento general del territorio, de carácter indicativo para los particulares pero obligatorio para la Administración Pública Federal (APF), el cual se refiere a la totalidad del territorio y que es competencia de la Federación; 2) el ordenamiento regional, aplicable a dos o más estados, a dos o más municipios o al estado completo y cuya expedición es competencia de las autoridades estatales; 3) el ordenamiento local, que se aplica en un municipio completo o en parte de éste y cuya expedición es competencia de las autoridades municipales, y 4) los ordenamientos ecológicos marinos, que incluyen las zonas marinas y las zonas federales adyacentes que son competencia de la Federación.¹⁷ En los procesos de los OET participan activamente, además de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), los sectores privado y social, lo cual permite que en la resolución de los problemas ambientales y la promoción del desarrollo sostenible se reflejen las visiones, necesidades e intereses de los diferentes sectores de una región.¹⁸

Respecto de las modalidades de ordenamiento local y regional, hasta septiembre de 2013 se tenían registrados 60 ordenamientos locales decretados y varios más en proceso de formulación a cargo de los gobiernos municipales; en el caso de los regionales, había 40 decretados y otros en proceso de formulación a cargo de los gobiernos estatales. Para esa fecha, la superficie del país con un ordenamiento

15 Pineda Jaimes y Franco Plata, 2008

16 DOF, 2012a.

17 DOF, 2012a.

18 Semarnat, 2007

ecológico decretado, ya sea regional o local, era de 85.8 millones de hectáreas, lo que equivalía a poco menos del 44% de la superficie nacional (ver tabla 2.2).

Tabla 2.2. Proporción del territorio nacional que cuenta con planes de ordenamiento territorial

Tipo	Número	Superficie (millones de ha)	Territorio Nacional (%)
Locales	60	85.8	44
Regionales	40		
Marinos	2	107.9	34
Notas:			
<ul style="list-style-type: none"> Datos a septiembre de 2013 			
<ul style="list-style-type: none"> La superficie reportada para los ordenamientos locales y regionales no se desagrega en virtud de que se excluye el traslape entre ordenamientos. 			
<ul style="list-style-type: none"> El porcentaje del territorio ocupado por los ordenamientos marinos se calculó considerando una superficie marina nacional de 316.58 millones de hectáreas. Para el caso del Golfo de México y Mar Caribe solo incluye la parte marina del territorio sujeto a ordenamiento. 			

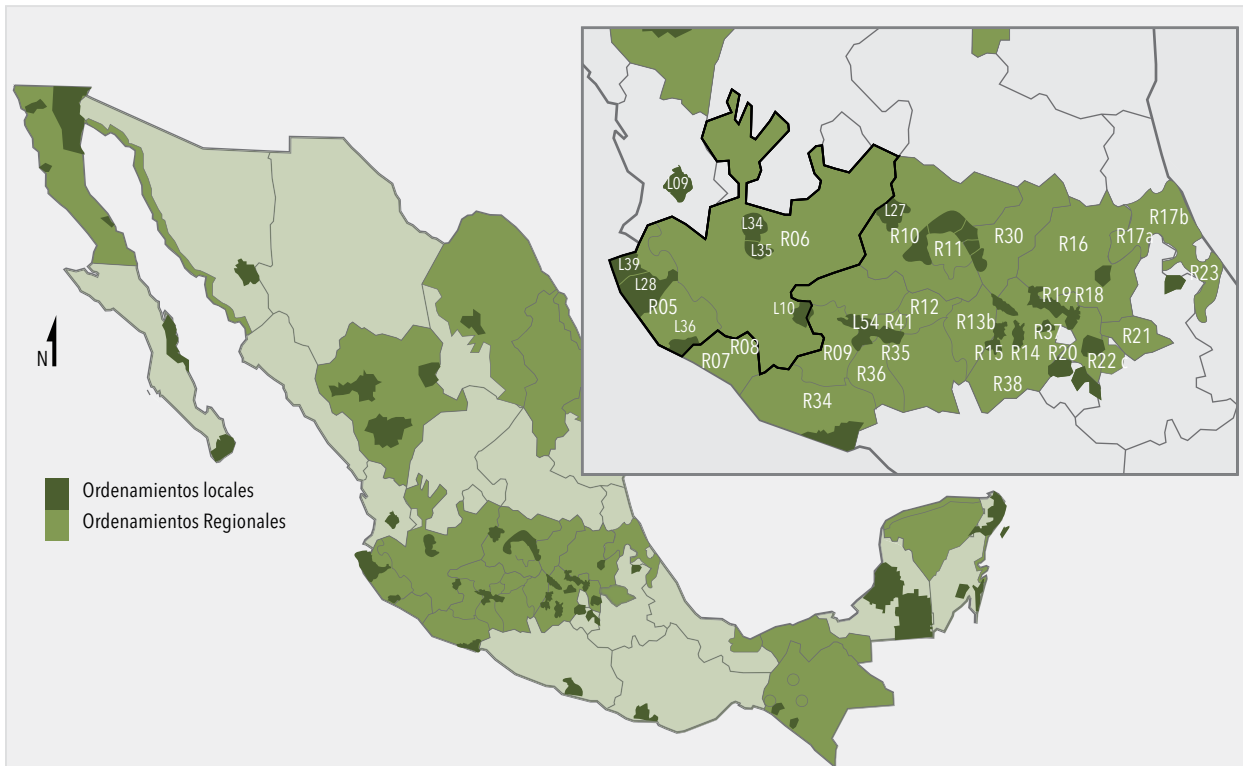
Fuente: Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (Indicadores de Seguimiento 2012)

En los últimos 20 años, una parte importante de las decisiones de localización de instalaciones y edificaciones fuera de las ciudades careció de orientación regional y obedeció a decisiones sectoriales, sin una visión integrada del territorio. Esto se debió, por un lado, a la ausencia de una política nacional de desarrollo regional y, por otro, a la falta de un vínculo formal entre las estrategias y programas territoriales y la programación de los recursos públicos.

El resultado es que cada sector aplica sus recursos en el territorio sin considerar adecuadamente sus vínculos con los otros sectores ni los impactos en el desarrollo regional, ordenamiento territorial y medio ambiente. Además, las estructuras institucionales, los fideicomisos y fondos creados por el gobierno federal y las entidades federativas para la planeación del desarrollo regional, operan con dificultades y pocos resultados, entre otras razones, porque no existen marcos jurídicos ni administrativos apropiados.

La adopción del enfoque sectorial y la falta de una visión integral del desarrollo han contribuido a la agudización de los desequilibrios entre las regiones en México, como se observa en la figura 2.2.

Figura 2.2. Programas de Ordenamiento Ecológico expedidos, mayo 2014



ORDENAMIENTOS LOCALES

L01 San Antonio de las Minas-Valle de Guadalupe, B.C
 L02. San Quintín, B.C
 L03. Municipal de Mexicali, B.C
 L04. San Felipe Puertecitos-Paralelo 28
 L05. Municipal de los Cabos, B.C.S
 L06 Municipal de Rosario, Son
 L07. Cuatrociénegas, Coah
 L08. Zona costera de El Rosario, Sin
 L09. Municipal de Sta. Ma. Del Oro, Nay
 L10. Municipal de Cotija, Mich
 L11. Lázaro Cárdenas, Mich
 L12. Municipal de Villa de Allende, Mex
 L13 Municipal de Cuernavaca, Mor
 L14. Municipal de Huasca, Hgo
 L15. Municipal de Tepeji del Río, Hgo
 L16. Municipal de Isla Mujeres, Q. Roo
 L17. Municipal de Benito Juárez, Q. Roo
 L18. Municipal de Solidaridad, Q. Roo
 L19. Municipal de Cozumel, Q. Roo
 L20. Costa Maya, Q. Roo
 L21. Región Laguna de Bacalar, Q. Roo
 L22. Subcuenca del Río Zanateco, Chis
 L23. Cuenca del Río Coapa, Chis
 L24. Municipal de Ixtlahuaca, Mex
 L25. Municipal de Tepoztlán, Mor
 L26. Municipal de Cuautla, Mor
 L27. Municipal de León, Gto
 L28. Municipal de Tomatlán, Jal
 L29. Municipal de Tlalmanalco, Méx.
 L30. Municipal de Huitzilac, Mor.
 L31. Municipal de Chalco, Mex.
 L32. Municipal de Ixtapaluca, Mex.
 L33. Municipal de Almoloya de Juárez
 L34. Municipal de Zapopan, Jal.

L35. Municipal de Tlajomulco, Jal.
 L36. Municipal de Cihuatlán, Jal
 L37. Municipal de Jonacatepec, Mor.
 L38. Municipal de Cuetzalan, Pue.
 L39. Municipal de Cabo Corrientes, Jal.
 L40. Municipal de Allende, Gto.
 L41. Municipal de Jiutepec, Mor.
 L42. Municipal de Ayala, Mor.
 L43. Municipal de Huehuetoca, Méx.
 L44. Municipal de Campeche.
 L45. Municipal de S José del Rincón, Mex
 L46. Municipal de N. Romero, Méx.
 L47. Municipal de Corregidora, Oro.
 L48. Municipal de Huimilpan, Qro.
 L49. Municipal de Ecatepec, Méx.
 L50. Municipal de Zumpango, Méx.
 L51. Municipal de Champoton, Camp.
 L52. Municipal de Axochiapan, Mor.
 L53. Municipal de S. Escalante, Mich.
 L54. Municipal de Uruapan, Mich.
 L55. Municipal de San Marcos, Gro.
 L56. Municipal de Gómez Palacio, Dgo.
 L57. Municipal de Lerdo, Dgo.
 L58. Municipal de Calakmul, Camp.
 L59. Municipal de Salamanca, Gto.
 L60. Municipal de Jilotepec, Mex.
 L61. Municipal de Temascalcingo, Mex.
 L62. Municipal de Durango
 L63. Mnpal. de Santiago Papasquiaro, Dgo.
 L64. Villa de Tultepec de Melchor O., Oax.
 L65. Municipal de Loreto, B.C.S.
 L66. Municipal de Donato Guerra, Mex.
 L67. Municipal de Atlatomulco, Mex.
 L68. Municipal de Querétaro
 L69. Municipal de Ziracuaretiro, Mich.

ORDENAMIENTOS REGIONALES

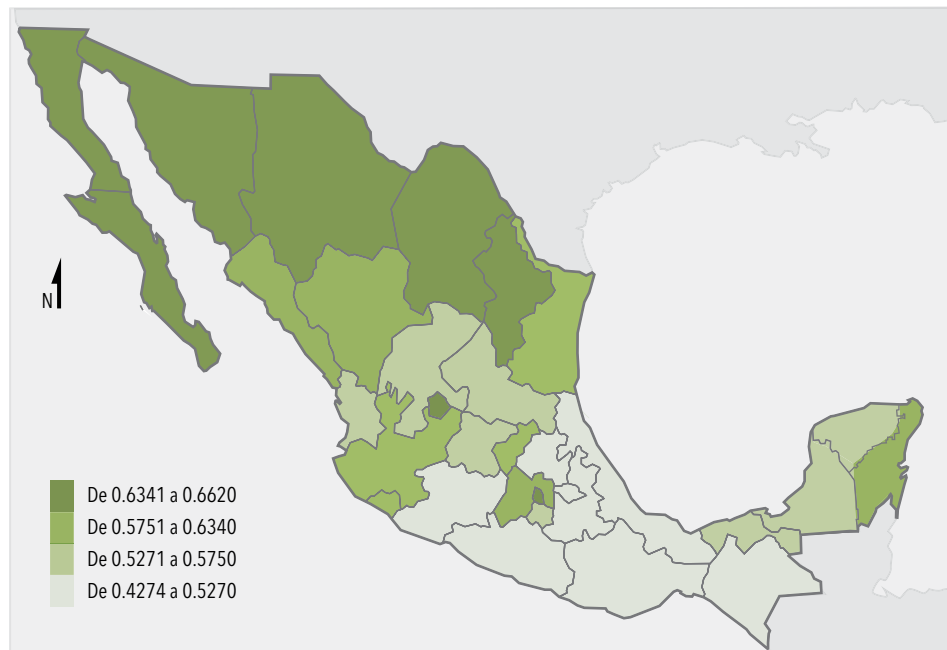
R01. Estatal de Baja California
 R02. Corredor Cost. Tijuana- Ensenada, B.C.
 R03. San Felipe- Puertecitos, B.C.
 R04. Estatal de Durango
 R05. Costa Alegre, Jal
 R06. Estatal de Jalisco
 R07. Subcuenca Laguna de Cuyutlán.
 R08. Estatal de Colima
 R09. Cuenca del Río Tepalcatepec, Mich.
 R10. Estatal de Guanajuato.
 R11. Región Laja- Bajío, Gto.
 R12. Cuenca del Lago Cuitzeo, Mich.
 R13. Región Mariposa Monarca
 a) Edo de Méx.
 b) Michoacan
 R14. Estatal de México.
 R15. Valle de Bravo-Amanalco, Méx.
 R16. Estatal de Hidalgo.
 R17. Cuenca del Río Tuxpan
 a) Puebla
 b) Veracruz
 R18. Reg. Valle de Pachuca-Tizayuca, Hgo.
 R19. Región Tula-Tepeji, Hgo
 R20. General del Distrito Federal
 R21. Estatal de Tlaxcala
 R22. Volcán Popocatepetl y su Área de Influencia
 a) Edo. De Méx.
 b) Morelos
 c) Puebla
 R23. Cuenca de los Ríos Bobos y Solteros, Ver.
 R24. Cuenca Baja del Río Coatzacoalcos
 R25. Estatal de Tabasco
 R26. Costero de Yucatán, Yuc.

R27. Estatal de Yucatán
 R28. Corredor Cancún-Tulum, Q.R.
 R29. Región de Sian Ka'an, Q.R.
 R30. Estatal de Querétaro
 R31. Costero de Sonora.
 R32. Subcuenca del Río Lagartero.
 R33. Subcuenca Río Sabinal, Chis.
 R34. Región Sierra - Costa de Michoacán
 R35. Estatal de Michoacán
 R36. Región de Infiernillo.
 R37. Z. Metropolitana del Valle de Toluca.
 R38. Subcuenca Nevado Sur, Méx.
 R39. Cuenca de Burgos
 a) Coahuila
 b) Nuevo León
 c) Tamaulipas
 R40. Estatal de Chiapas
 R41. Región Paztcuaro-Zirahuén, Mich.

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2014. Ordenamientos Ecológicos. Consultado en <http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico> el 30 julio 2014.

Por lo anterior, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala en distintos informes que la planeación regional es un instrumento clave para enfrentar los retos del desarrollo nacional en un contexto de apertura y competencia global (ver figura 2.3).

Figura 2.3. Índice de competitividad social por entidad, 2012



Fuente: Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Consultados en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.

El desafío actual es recuperar el enfoque regional del desarrollo para que la infraestructura, equipamiento, servicio y, en general, la racionalidad del proceso de desarrollo se oriente a atender las necesidades de las regiones y a valorar sus recursos y vocaciones, contribuyendo a la atención de asuntos públicos multifacéticos e intersectoriales como pobreza, inseguridad, elevación de la calidad de vida, inclusión social, productividad, sustentabilidad, entre otros.

Diagnóstico del ordenamiento territorial

El impulso del desarrollo social, la inclusión, la productividad y la prosperidad, requieren una política de ordenamiento territorial que promueva la ocupación ordenada y el uso sustentable del territorio, mediante la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos.

El objetivo es garantizar la certeza jurídica a las distintas formas de propiedad y brindar condiciones de seguridad a los asentamientos humanos, tanto en zonas urbanas como rurales.

Con el ordenamiento y regularización de la tierra por la vía de la titulación de terrenos nacionales se genera certeza jurídica en la transmisión de la propiedad, se propician oportunidades de inversión en proyectos de desarrollo y se genera tributación para municipios, entidades federativas y la federación.

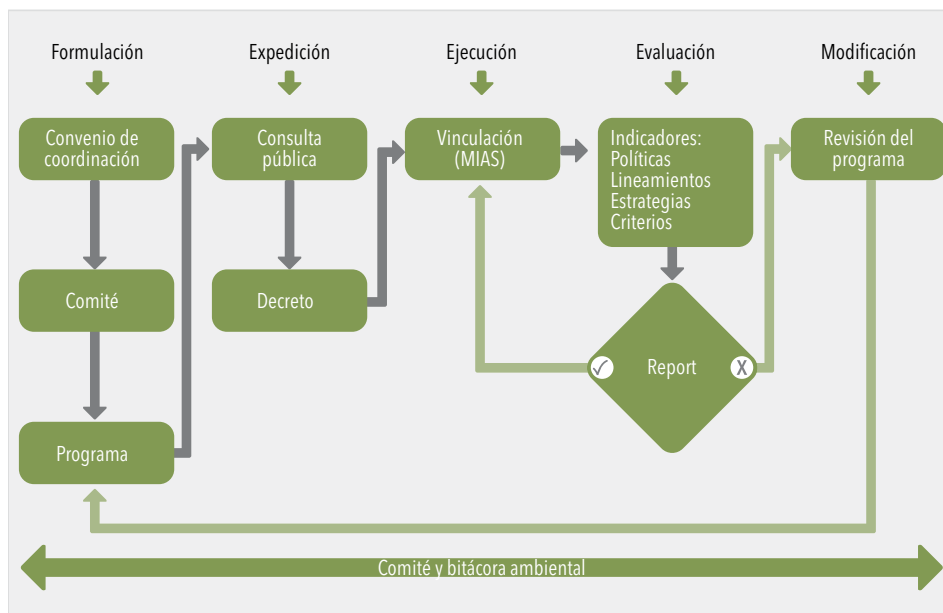
Actualmente se investiga un territorio de 5.3 millones de hectáreas susceptibles de constituir propiedad de la nación, misma que puede ser regularizada en

beneficio de la población solicitante, ponerse a disposición de las dependencias que los requieran o declararse como Áreas Naturales Protegidas (ANP).

Por ello, es necesario promover la transferencia ordenada de la propiedad de la nación a propiedad privada, y constituir reservas territoriales a escala nacional que aseguren el desarrollo sustentable y equilibrado de las zonas urbanas y rurales.

El ordenamiento ecológico es un proceso de planeación adaptativo, participativo y transparente que contempla una serie de fases que incluyen la formulación, expedición, ejecución, evaluación y, en su caso, modificación del programa (ver figura 2.4 y tabla 2.3).

Figura 2.4. Proceso de ordenamiento ecológico



Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2014. Ordenamientos Ecológicos. Consultados en <http://www.Semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico> el 30 julio 2014

Tabla 2.3. Ordenamientos Ecológicos decretados en Jalisco

Ordenamiento	Fecha de Decreto
Municipal de Cabo Corrientes	B.M. 22/Nov/2011
Municipal de Cihuatlán	B.M. 9/Mar/2011
Municipal de Tlajomulco de Zúñiga	B.M. 19/Nov/2010
Municipal de Tomatlán	B.M. 30/Dic/2009 P.O. 6/Jul/2010
Municipal de Zapopan	B.M. 23/May/2011
Costa Alegre	PO. 27/Feb/1999 PO. 29/Abr/1999 (fe de erratas) PO. 6/Nov/1999 (modificación) PO. 20/Jul/2010 PO. 1/Oct/2011
Estatal	PO. 28/Jul/2001 PO. 27/Jul/2006 (reforma)

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2014. Ordenamientos Ecológicos. <http://www.Semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico> [Consulta: 30 de julio de 2014]

Ordenamiento territorial y atención a zonas de riesgo

Actualmente restan por certificar 1,771 núcleos agrarios¹⁹ que presentan condiciones técnicas y jurídicas complejas y para contar con información acorde a la realidad; es necesario ampliar la población objetivo para atender a núcleos regularizados que presentan cambios respecto del uso de sus tierras.

La regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos humanos irregulares ubicados sobre terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal, permite el acceso a un patrimonio propio con certeza jurídica, así como a la infraestructura, equipamiento y servicios públicos. Al mes de agosto de 2013, se encuentran en proceso de regularización más de 370 mil predios que representan 21 mil hectáreas en 2,167 asentamientos humanos irregulares.

En este marco, es necesario impulsar mecanismos de manera coordinada con las distintas autoridades de los tres niveles de gobierno, para crear reservas territoriales, tanto para uso habitacional como para actividades económicas sujetas a disposiciones que garanticen el desarrollo de proyectos habitacionales en un entorno urbano ordenado, compacto, con certidumbre jurídica, con infraestructura, equipamiento y servicios adecuados y suficientes.

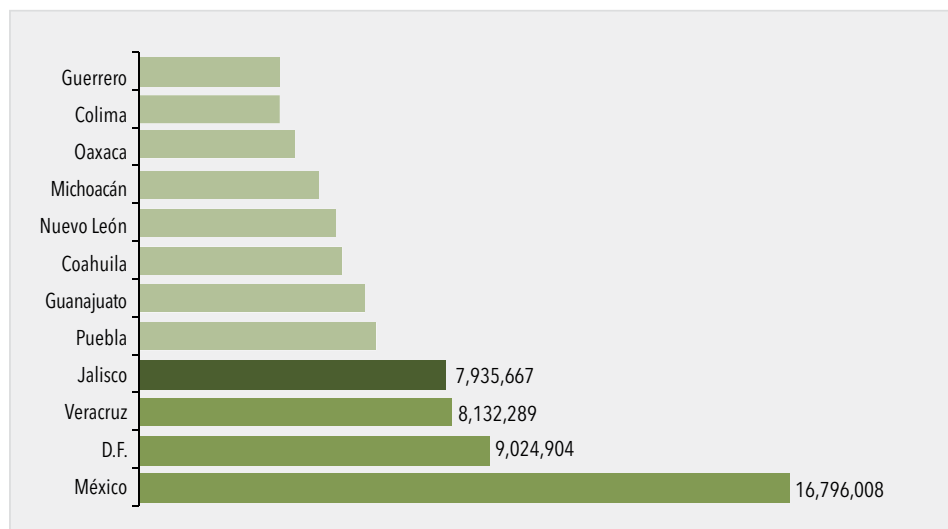
La insuficiente aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial se ha traducido en la expansión de asentamientos humanos en zonas inadecuadas e irregulares. Esto se debe, por un lado, a la carencia de un marco jurídico que promueva la planeación integral del crecimiento de los asentamientos humanos en las zonas urbanas del país; y, por otra parte, a la falta de fuentes de financiamiento para apoyar a nivel local la elaboración de los planes y programas de ordenamiento territorial.

Por ello, es necesaria la instalación de Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial como órganos estratégicos para la toma de decisiones, que contribuyan a definir la ocupación y uso del territorio en zonas aptas para el desarrollo; integrar sistemas urbano-rurales en función de la dinámica económica, la movilidad, accesibilidad y conectividad; así como identificar e instrumentar acciones para reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante fenómenos naturales y de impacto al medio ambiente.

Expansión dispersa y concentración de la población en las zonas metropolitanas

Para el primer trimestre del año 2014 en Jalisco se concentra el 6.5% de la población total de México, con 7'935,667 habitantes. Lo que nos coloca en cuarto lugar a nivel nacional con mayor concentración de personas (ver figura 2.5).

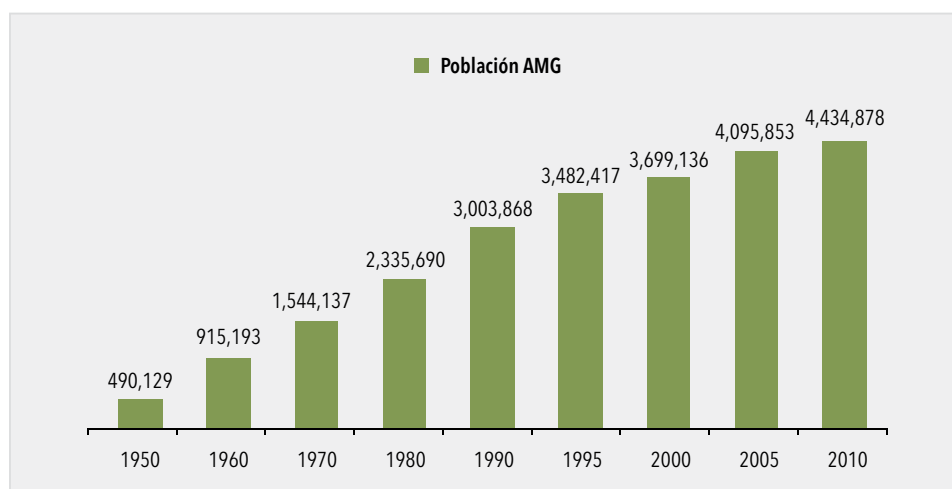
.....
19 Fuente: Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018

Figura 2.5. Población urbana total 2014

Fuente:
Elaboración propia de la Semadet,
con datos de la Encuesta Nacional de
Ocupación y Empleo (ENOE) 2014.
Inegi

Entre 1950 y 2010, la población jalisciense creció considerablemente, pasando de alrededor de 1 millón a 7.35 millones de habitantes. En 2010, el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) representó el 60% de la población total de Jalisco. El AMG está integrada por ocho municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán.

En el periodo 1980-2010 el territorio tapatío se extendió exactamente 3.82 veces, bajo un modelo horizontal y disperso que incentiva y depende del uso del automóvil particular para los grandes traslados. Mientras, su población creció solo la mitad de eso: 1.98.²⁰

Figura 2.6. Crecimiento urbano en el Estado de Jalisco

Fuente: Elaboración propia de la
Semadet, con datos de Consejo
Estatual de Población (Coepo) 2010

20 Guadalajara crece más que su población, Reporte Índigo, por Luis Herrera - Lunes 21 de abril de 2014.

Para el año 2010, la estructura territorial del estado presentaba un alto nivel de dispersión poblacional; 26.8% de la población de Jalisco habitaba en 10,895 localidades menores a 15 mil habitantes y 4.3% de los jaliscienses residía en 9,829 localidades con una población menor de 250 habitantes. El crecimiento poblacional en la entidad se va concentrando en las metrópolis de las regiones Centro y Costa Norte.

Lo anterior pone de manifiesto como la dinámica de migración y el proceso de urbanización han generado la conformación de las localidades rurales dispersas.

Según datos del Inegi, en 2010, en México existían 188,596 localidades rurales en las que vivían poco menos de 26 millones 50 mil habitantes. Las cifras de los censos de población de los años 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010, indican que los asentamientos humanos en localidades de menos de 2,500 habitantes tienen una importante tendencia demográfica: de manera constante se crean más localidades con estas características cada 10 años y su número no ha decrecido desde el año 1900.²¹

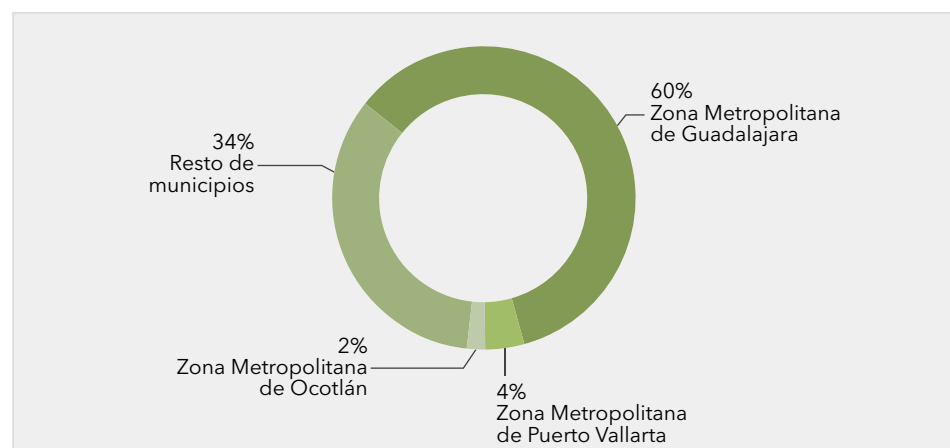
El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 señala:

“que este patrón territorial de la población rural, plantea un serio reto al Estado Mexicano, no solo por la agudización de la dispersión de pequeñas localidades, sino por las dificultades que entraña la introducción de servicios y la oferta de equipamientos sociales y soluciones habitacionales a una población que representa cerca de un tercio de los mexicanos”.

En ese sentido, “el reto será crear condiciones para acercar los beneficios de la urbanización a estas pequeñas localidades rurales y fomentar un mayor acceso a servicios públicos y oportunidades para la superación, el bienestar y eliminar la marginación”.²²

Aunado a lo anterior, la Zona Metropolitana de Puerto Vallarta (ZMPV),²³ concentra el 4% de la población, mientras que la Zona Metropolitana de Ocotlán (ZMO)²⁴ sólo tiene una concentración del 2% de habitantes (ver figura 2.7).

Figura 2.7. Población por zona metropolitana de Jalisco 2010



Fuente: Elaboración propia de la Semadet, con datos de Consejo Estatal de Población (Coepo) 2010

21 Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, pág. 5.

22 Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, pág. 5.

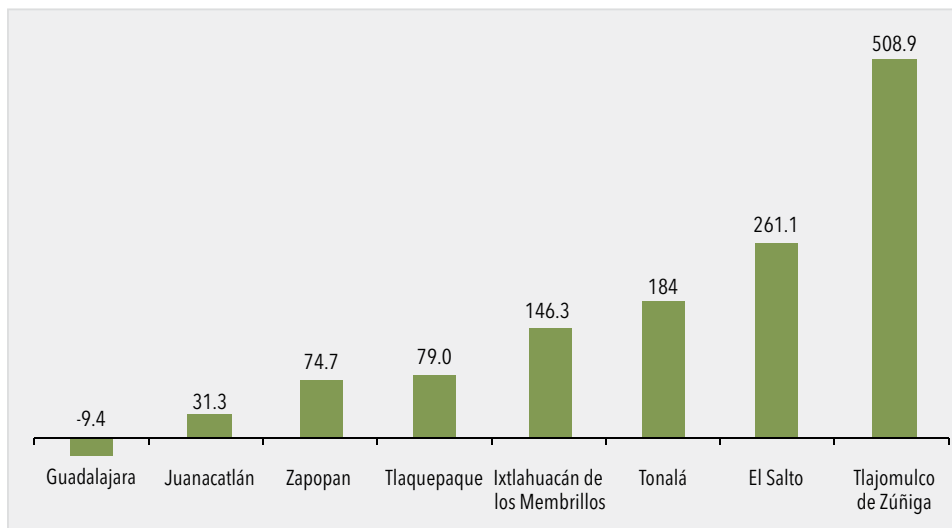
23 Zona metropolitana conformada por los municipios de Bahía de Banderas en Nayarit y municipio de Puerto Vallarta en Jalisco.

24 Zona metropolitana conformada por los municipios de Ocotlán y Poncitlán.

La expansión y diversificación urbana es positiva, siempre y cuando se lleve a cabo con las normas urbanas adecuadas. Esto favorece al mercado laboral generando empleos, con la creación de viviendas, y esto a su vez provoca crecimiento económico a corto plazo. El problema que estanca el crecimiento del AMG es que ésta expansión ocurre sin una planificación urbana adecuada para las necesidades del área económica, estimulando así el deterioro ambiental, deficiencia en el transporte urbano, incentivando el uso (masivo) del automóvil particular y generando una alta densidad de gases de efecto invernadero.

Durante las dos últimas décadas se han dado crecimientos relativos contrastantes en la entidad, como la diferencia entre la tasa de crecimiento positiva de 508.9% en Tlajomulco de Zúñiga y la tasa negativa de -9.4% en Guadalajara (ver figura 2.8).

Figura 2.8. Tasa de crecimiento en el Área Metropolitana de Guadalajara 1990 - 2010



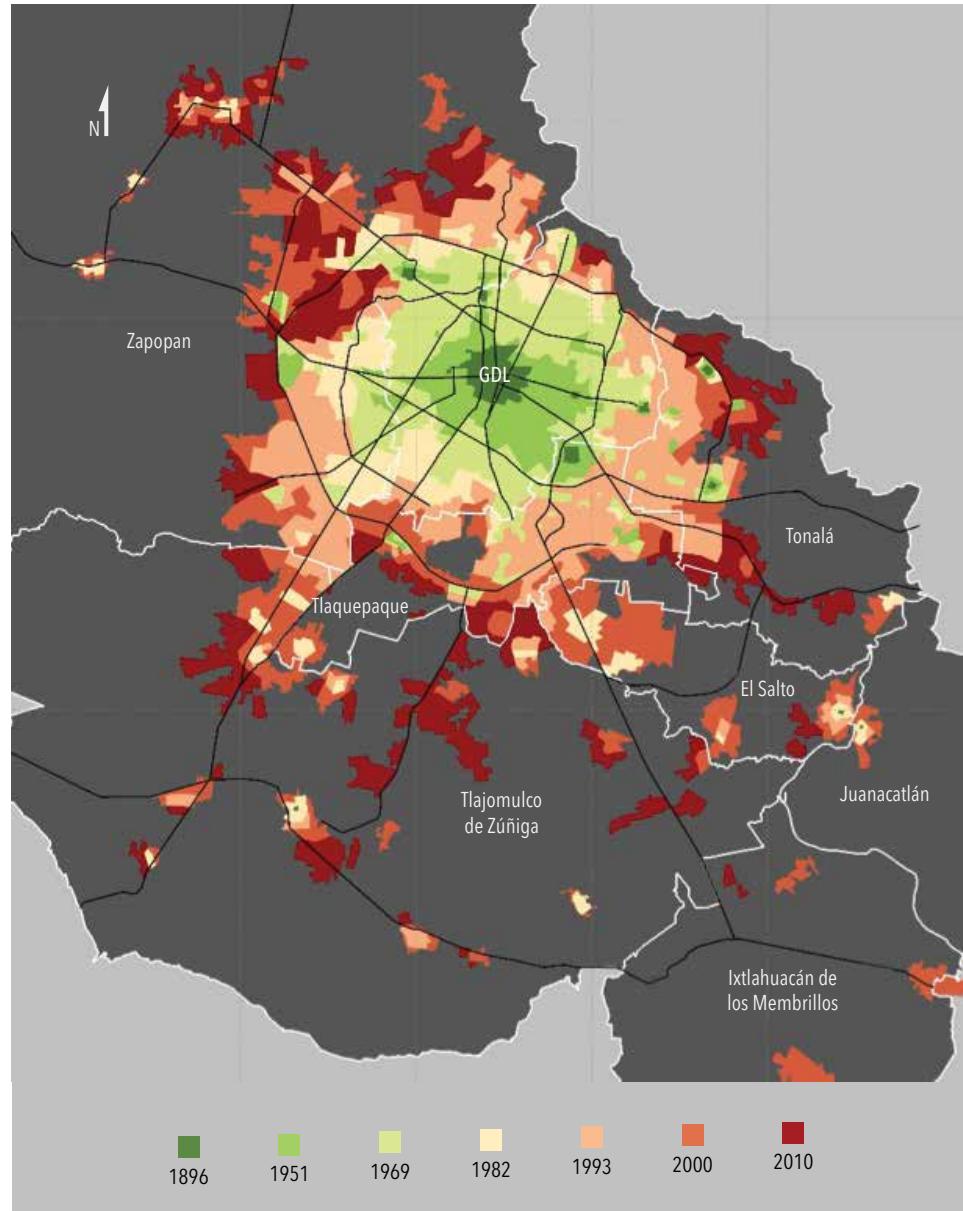
Fuente: Elaboración propia de la Semadet, con datos de Consejo Estatal de Población (Coepo) 2010

Este crecimiento somete a los municipios a una creciente demanda en materia de servicios urbanos por encima de cualquier proyección, con impactos consecuentes en la calidad de vida de la población así como en el medio ambiente y deterioro del tejido social. Guadalajara tiene problemas en seis de los ocho factores que se componen con la demanda de energía, bióxido de carbono (CO₂), transporte, agua, saneamiento y gobernanza medioambiental.

El uso desordenado del suelo genera una expansión y dispersión de zonas urbanas que causa problemas de vulnerabilidad, pérdida de competitividad en el AMG y el resto de los municipios del estado, así como un sistema de movilidad poco sustentable; un equipamiento inequitativo e insuficiente, derivado por la carencia de una regulación eficiente en materia de planeación y legislación urbana, así como también por los intereses del suelo por los grupos inmobiliarios y que cada municipio cuenta con visiones independientes entre sí (ver figura 2.9). Estos grupos inmobiliarios han promovido modelos que han privilegiado el interés económico del promotor.²⁵

25 Grandes desarrollos habitacionales en la Zona Conurbada de Guadalajara, Beatriz Núñez Miranda, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XIII No. 39 q Mayo / Agosto de 2007 111.

Figura 2.9. Crecimiento histórico del AMG (1896-2010)



Fuente: Elaboración propia de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial

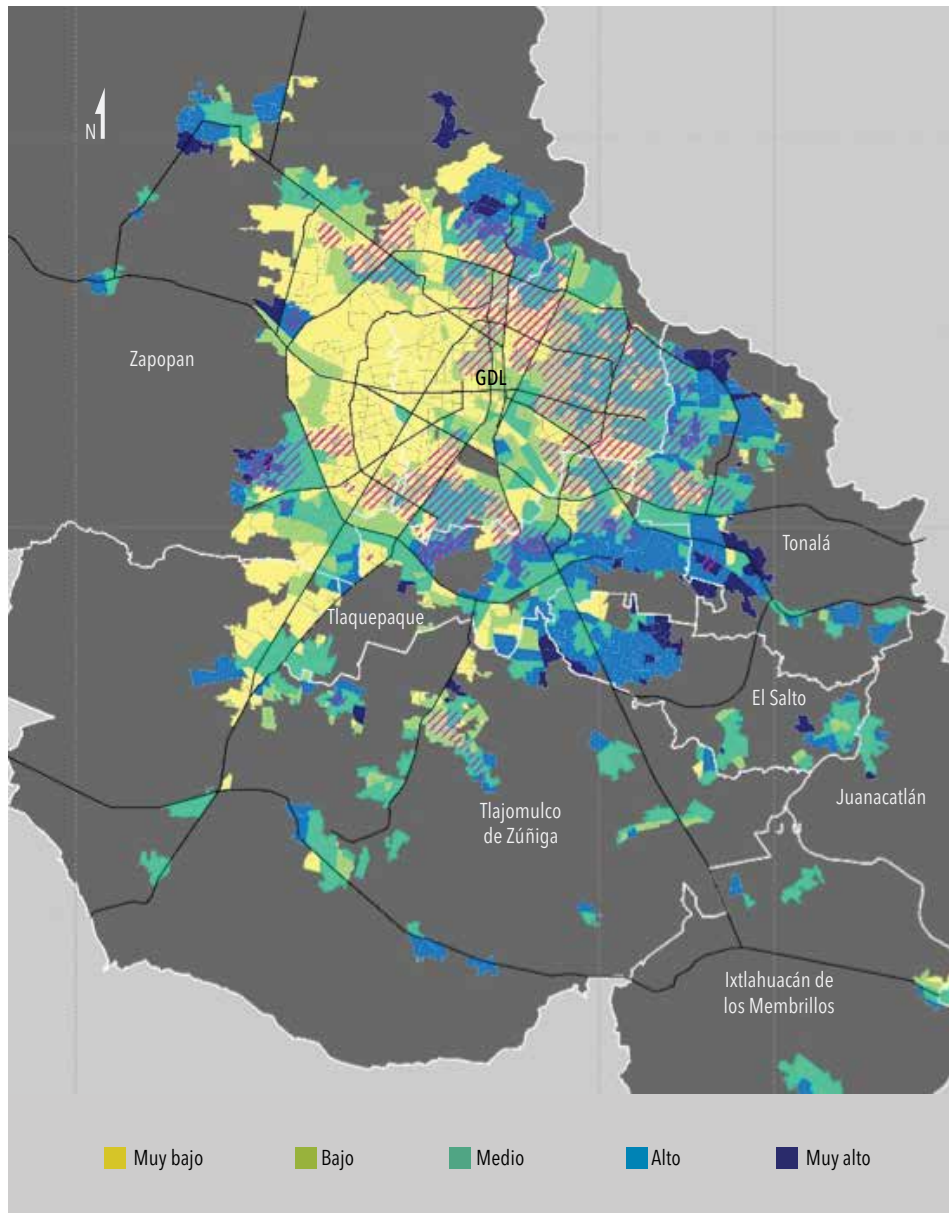
El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, expone que el suelo es el recurso más valioso y escaso de la ciudad, por lo que es indispensable gestionarlo en beneficio de la sociedad.

A su vez, el programa apunta que, “la política de vivienda aplicada en años recientes, así como la provisión de servicios de forma reactiva para conectar zonas periféricas con la mancha urbana tuvieron importantes consecuencias en el mercado de suelo, por un lado, el suelo intraurbano, servido, incrementó su precio, haciendo prohibitivo para aquellos sectores de menos recursos, adquirir vivienda al interior de las ciudades; al mismo tiempo se promovió la especulación de suelo intraurbano debido a la carencia de instrumentos para aprovechar las plusvalía generada por las inversiones gubernamentales en favor de las ciudades”.

Cabe mencionar que existe un área de oportunidad sin recursos, como lo señala el programa, como es la ocupación de los vacíos interurbanos de las ciudades y metrópolis, con el objetivo de generar un desarrollo urbano denso, ordenado y sustentable, aunque también puntualiza que los gobiernos locales, refiriéndose a los estados, no tienen recursos para aprovechar este potencial.

En la figura 2.10 se muestra el crecimiento histórico de la mancha urbana del AMG. Tomando como base el año 1896 (color verde oscuro); y así gradualmente hasta el año 2010 (rojo granate), donde se puede observar la expansión dispersa que existe en la actualidad, sobre todo en la zona de Tlajomulco de Zúñiga, El Salto y Tonalá.

Figura 2.10. Grado de marginación en el AMG (2010)

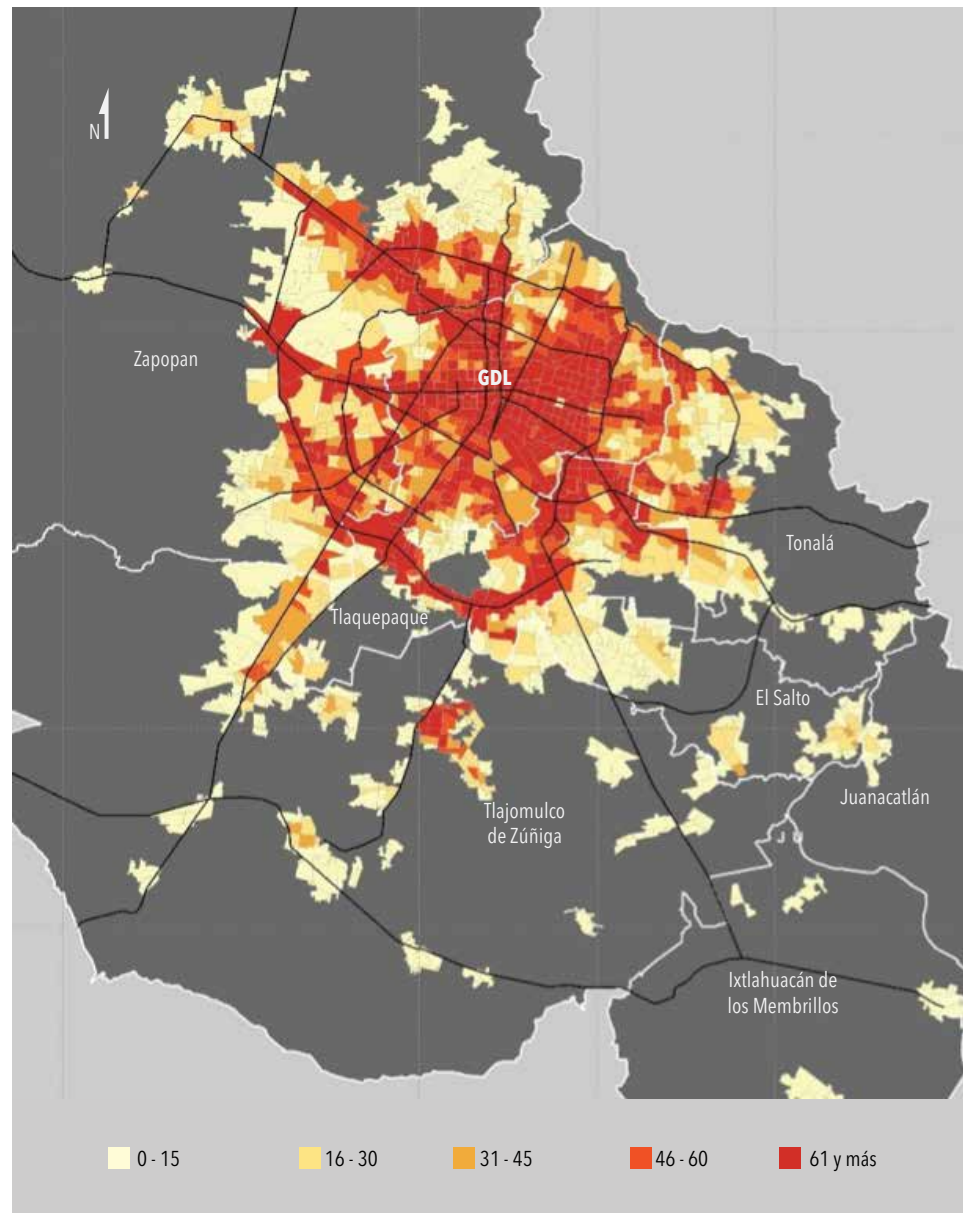


Fuente: Elaboración propia de la Semadet en base a Índice de Marginación Coepo 2010

El área de marginación más alta se encuentra agrupada en los municipios de Tonalá y Tlaquepaque. Mientras los de menos marginación están en el noroeste de Guadalajara y noreste de Zapopan. La mayor densidad de población se encuentra en el municipio de Guadalajara (ver figura 2.11).

La deficiencia en el sistema de movilidad y transporte afecta a la población en general. El transporte urbano es un alto contaminante además de peligroso, ya que es un generador de accidentes viales, afecta a la economía en el aspecto de pérdida de horas-hombre, a la salud, además de ser un incentivo del uso masivo de vehículos individuales.

Figura 2.11. Concentración del transporte urbano en el AMG



Fuente:Elaboración propia de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial

Observamos que en el centro de Guadalajara es donde existe la mayor aglomeración de transporte urbano y en la periferia es prácticamente nulo. Provocando un alto impacto ambiental y social en esta zona urbana (ver figura 2.12).

Planeación del desarrollo territorial

Para la planeación del ordenamiento territorial del estado existen sinnúmero de ordenamientos ecológicos y planes y programas de desarrollo urbano, los cuales cubren la totalidad del área estatal. Sin embargo, éstos obedecen a dos sistemas:

1. El sistema al que pertenecen los ordenamientos ecológicos regionales y locales y
2. El sistema al cual corresponden los planes y programas de desarrollo urbano.

El primero derivado de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y el segundo del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Aunque en los dos casos se determina la aptitud del suelo, en los ordenamientos ecológicos se trabaja principalmente con escalas 1:250,000 y 1:50,000, mientras que en los planes y programas de desarrollo urbano, la escala se utiliza de acuerdo con las dimensiones del territorio y objetivos planteados para cada instrumento. Por ello, los ordenamientos ecológicos determinan políticas y criterios para el uso del suelo a través de Unidades de Gestión Ambiental y los segundos por medio de una normatividad más específica para el uso del suelo y estructura urbana, denominada zonificación primaria o secundaria, según sea el caso.

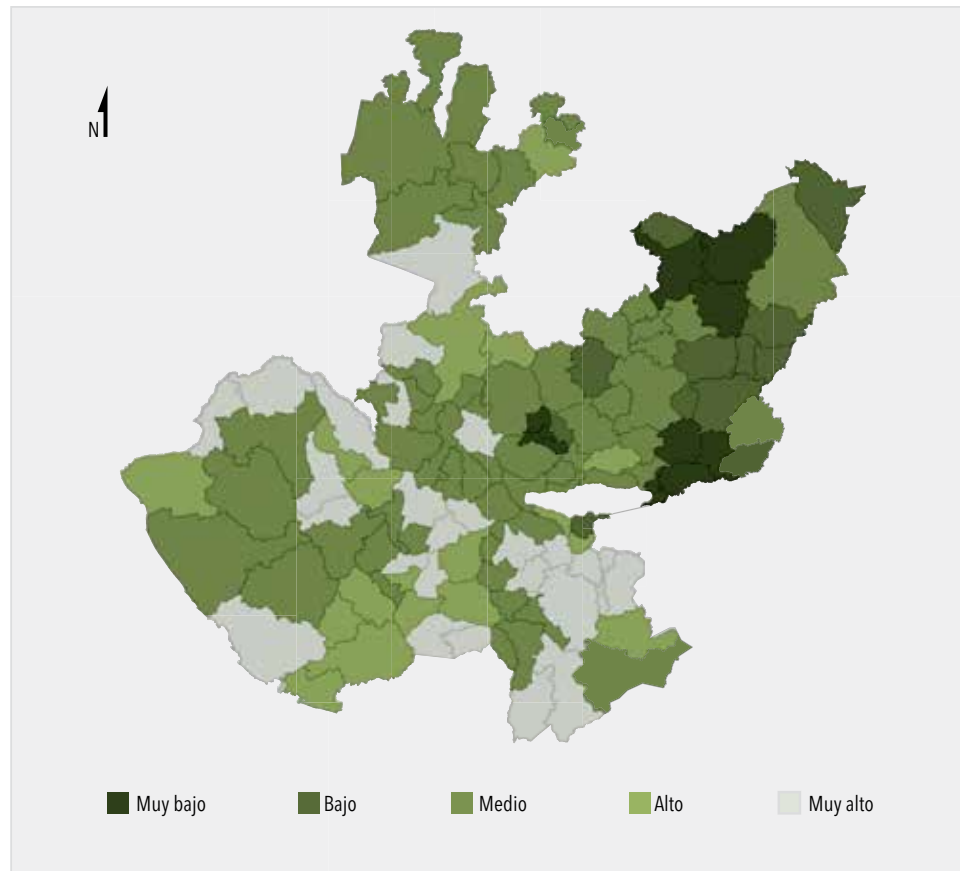
Lo anterior deriva en una multiplicación de esfuerzos y diferencia de criterios sobre las mismas áreas de estudio. Dichas diferencias provocan dudas sobre la real aptitud del suelo de parte de las autoridades a quienes corresponde dictaminar, como a los desarrolladores que pretenden invertir.

Esta confusión y discrepancia de posturas facilita un sinnúmero de cambios de uso del suelo, mismos que tienden a provocar efectos negativos tanto en el contexto urbano como el rural.

Degradación del territorio

Jalisco es un estado con enorme riqueza en capital natural y biodiversidad. En los últimos años las tendencias de crecimiento económico, urbanización y demografía han ejercido una presión desmedida sobre el acervo de recursos naturales con que cuenta el estado.

Debido a la falta de planeación con una visión integral del desarrollo, se ha generado gran desigualdad regional caracterizada por una economía central con oportunidades de empleo y servicios a la comunidad, y una economía periférica con notable grado de marginación social. Esta realidad ha sido, en parte, producto de la ausencia de la variable ambiental en la planeación del desarrollo así como de la falta de una visión integral y dinámica de las profundas interacciones que se dan entre la sociedad, la economía, la tecnología y los recursos naturales de una región, que definen la dinámica particular de las comunidades (ver figura 2.13).

Figura 2.12. Índice de Desarrollo Municipal-Medio Ambiente, Jalisco 2012

Fuente: Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco. Mapas sociodemográficos interactivos de Jalisco. Consultado en <http://iit.app.jalisco.gob.mx/coepo/mapas/>. 30 julio 2014

Esto se agrava aún más por la inapropiada toma de decisiones al permitir usos incompatibles en un área determinada según lo marca el ordenamiento ecológico territorial del estado, ya que zonas que eran de conservación ecológica se han convertido en zonas urbanas y distan mucho de las políticas de conservación con base en la sustentabilidad.

El deterioro ambiental en el estado afecta negativamente a sus habitantes, impactando en su bienestar de seres humanos, es decir, que repercute directamente en la generación de alimentos, en la salud y la seguridad, mermando así el desarrollo integral de todos los jaliscienses.

Las tendencias de crecimiento económico, urbanización y demografía han ejercido una presión desmedida sobre el acervo de recursos naturales con los que se cuenta.

Este tipo de problemas provocan a su vez modificaciones en las condiciones originales del sistema agua-suelo-vegetación-sociedad, debido a cambios en la calidad y cantidad de agua subterránea, por lo que el presente programa muestra el decremento que se ha originado en la calidad y cantidad del agua, con el fin de conocer su situación actual y las causas asociadas con la problemática ambiental identificada, para así buscar estrategias que permitan revertir la situación estatal y realizar una adecuada gestión, con base en las características y el funcionamiento de los sistemas de flujo de agua.

La erosión no es un proceso en sí mismo, sino la consecuencia de una gran variedad de procesos que originan la pérdida del recurso suelo. Así, una clasificación general separaría los procesos de degradación física, incluyendo en ésta todas las formas de erosión del suelo, por un lado y por el otro, la degradación química, que abarca todos los procesos, tanto naturales como inducidos por el hombre, y que afecta principalmente las áreas de aprovechamiento, a tal punto de que las pérdidas no pueden ser compensadas por las tasas naturales de formación del suelo. Es en estas situaciones en donde se produce un grave problema ambiental.

Hay diversos tipos de degradación física del suelo: la más frecuente es la hídrica (remoción del suelo por acción del agua); eólica (por acción del viento), uso de maquinaria agrícola, y por otro lado, la de carácter químico (por el uso excesivo de materiales químicos, prácticas como la quema de vegetación para crear áreas de cultivo y pastoreo).

A lo largo de la historia las actividades humanas han transformado y modificado extensivamente y en diferentes grados el paisaje original. En los lugares donde no ha ocurrido perturbación alguna o ésta ha sido ligera, el suelo sigue cubierto por la vegetación natural y se le considera como vegetación primaria; en contraste, si ha ocurrido alguna perturbación considerable y se ha removido parcial o totalmente la vegetación primaria, la cubierta vegetal que se restablece en esos sitios se conoce como vegetación secundaria.

El caso extremo de transformación es cuando se elimina por completo la cubierta vegetal natural para sustituirla por coberturas antrópicas (campos de cultivo, potreros y praderas para la ganadería, asentamientos humanos y ciudades, obras de infraestructura, etc.). A las diferentes formas en que se emplea un terreno se les conoce como "uso del suelo".

El estado presenta graves problemas de degradación por la sobreexplotación y contaminación de sus recursos naturales. El suelo y el agua están vinculados directamente con el crecimiento de la población y el desarrollo de actividades productivas.

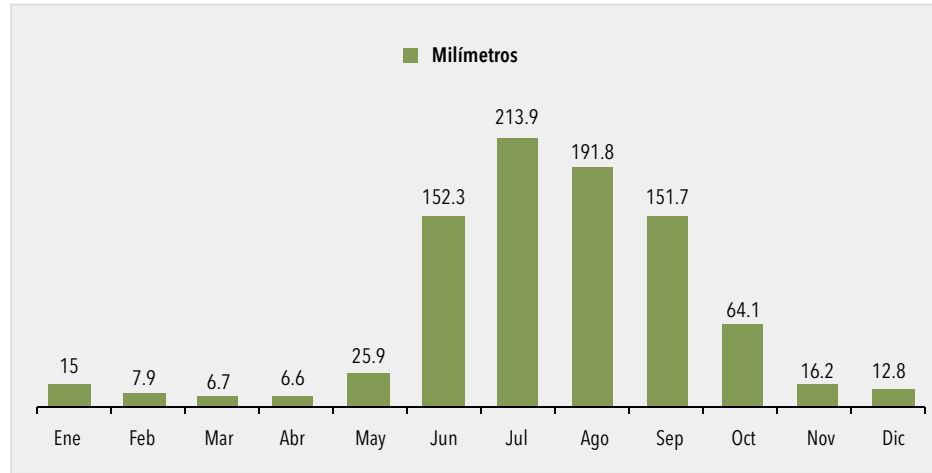
En materia de abastecimiento de los sistemas del agua, si bien los niveles de cobertura superan la media nacional, existen enormes desigualdades y grandes dificultades para su abastecimiento futuro sobre todo para el área metropolitana, dada la presión de la población y de las actividades económicas.

La distribución del agua no es regular en Jalisco, se tiene que 51% del territorio queda comprendido en la zona árida que abarcan las regiones Norte, Altos y Centro, y el restante 49% en la zona semiárida: al Sur y la Costa.

Jalisco cuenta con una precipitación media anual de 865 mm, superior en 12% a la media nacional que es de 772 mm; 75% de la precipitación se registra en cinco meses comprendidos entre junio y octubre (ver figura 2.13).

Esta precipitación da origen a un volumen de lluvia de 69,319 Hm³, lo que a su vez genera un escurrimiento superficial de 15,376 Hm³, además de una recarga de aguas subterráneas de 2,170 Hm³.

Figura 2.13. Precipitación en el estado de Jalisco



Fuente: Comisión Nacional del Agua (Conagua). Servicio Meteorológico Nacional

En materia de suelos, uno de los objetivos del Gobierno del Estado de Jalisco es participar en la protección y conservación de los suelo, caminando hacia una cultura de aprovechamiento sustentable de los recursos.

Los cambios de uso del suelo son principalmente de forestal a agrícola o pecuario; éstos, mal concebidos y aplicados, obedecen a problemas socioeconómicos y políticos del campo mexicano. La superficie de la agricultura de temporal ha crecido 173%, en tanto que los suelos que eran ocupados por diversas asociaciones de vegetación natural han disminuido en 39.76% en los últimos 20 años.

La contaminación al suelo es probablemente la menos detectable o visible; sin embargo, el suelo puede sufrir deterioro y perder sus características favorables como resultado de agentes naturales meteorológicos, así como por agentes químicos y biológicos causados por las personas.

En términos generales, la contaminación de que es objeto el suelo tiene consecuencias que van desde la reducción o la desaparición de la cubierta vegetal y el incremento de áreas desérticas o semidesérticas, hasta el envenenamiento de las cadenas tróficas y la pérdida de microorganismos imprescindibles para su supervivencia como ecosistema. La contaminación y subsecuente degradación del suelo se produce a nivel químico, físico y biológico.

En México las principales causas de la degradación de los suelos son: deforestación, como una de las que más influyen, con el 25.81 %, referido como la eliminación de la vegetación arbórea de selvas, bosques y matorrales; el cambio de uso del suelo es responsable de un 25.47 %, referido a la apertura de nuevas áreas para la agricultura, ganadería y urbanización, y el sobrepastoreo, con 24.57 %, ocasionado por la excesiva carga animal y manifiesto en el pisoteo, que propicia la disminución de la cubierta vegetal y compactación sobre el suelo.²⁶

Se ha identificado que la mayor degradación de los suelos del país se debe a la deforestación asociada a cambios de uso del suelo (hacia actividades agropecuarias principalmente), lo que representa un 51.3%. Cabe destacar que durante los 16 años anteriores a 1995, en México se perdieron más de 11 millones de hectáreas

26 I- II Caracterización y Diagnóstico para el Ordenamiento Ecológico General del Territorio, POEGT, pág. 31.

de vegetación natural. Aproximadamente la mitad de las zonas deforestadas o que cambian de uso, se dedican a la actividad ganadera, lo cual alcanza un 25% de la superficie del país.²⁷

Las actividades económicas urbanas que presentan mayor potencial contaminante del suelo son: industria del cuero y pieles, fabricación de productos y sustancias químicas, industria farmacéutica, industria básica de metales no ferrosos, fundición y moldeo de piezas metálicas y estaciones de gasolina.

Áreas de oportunidad

La naturaleza del territorio de Jalisco y la dinámica de su población han ido reforzando la relación existente entre los ámbitos rural y urbano. Además, en ambos se presentan complejidades necesarias de atender en forma integral, con el objeto de que efectivamente el territorio y su desarrollo contribuyan con su óptimo aprovechamiento al bienestar de la sociedad.

Tales contrastes poblacionales y de suelo en el estado tienen también su reflejo en la expansión de los centros de población y, por ende, en la calidad de los servicios públicos y de las viviendas.

En ese sentido, se conformó una instancia que se orienta a generar políticas públicas respecto del mejor aprovechamiento del territorio, la canalización de las energías en el ámbito y la conformación de programas de vanguardia que permitan definir criterios para lograr el armónico desarrollo urbano de nuestras ciudades en expansión y áreas metropolitanas, con un enfoque integral de infraestructura, servicios, medio ambiente, vivienda y desarrollo regional sustentable, con la debida coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Con el propósito de contar con una política integral que permita el ordenamiento permanente y debidamente planificado del territorio estatal, se propuso la integración de nuevas atribuciones a la Semadet.

Su principal tarea es impulsar, en coordinación con las autoridades, la planeación y el ordenamiento del territorio de Jalisco para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos; el desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del estado, y su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios.

Esta integración obedece también a la relevancia de generar un adecuado marco de políticas públicas que establezcan la debida planeación en lo que se refiere a la distribución y ordenamiento territorial de los centros de población bajo criterios de desarrollo sustentable, en forma coordinada con otras dependencias, entidades y órdenes de gobierno.

Asimismo, se propone que dicho marco de políticas públicas prevea las necesidades para desarrollo urbano considerando la disponibilidad de agua y que regule, en coordinación con los gobiernos municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades. Además, se busca facilitar las acciones de coordinación de los entes públicos responsables de la planeación urbana, metropolitana y regional, con el involucramiento de los sectores social y privado.

.....
27 Semarnat, 2005.

La Semadet impulsa un conjunto de medidas que por su naturaleza inciden en el bienestar general de todos los jaliscienses. Aunque se han iniciado algunos ejercicios de planeación y gestión intermunicipal, falta mucho trabajo conducente a mejorar la planeación del desarrollo territorial, la gestión y coordinación entre instituciones, diferentes niveles de gobierno y entre municipios en áreas que rebasan los límites y atribuciones de los municipios.

Falta mucho por hacer con relación a programas y planes de manejo para zonas estratégicas del estado que cuentan con áreas naturales de importancia, con recursos hidrológicos como ríos y embalses; zonas con alta calidad natural o de conflicto con recursos hidrológicos como ríos y embalses, y zonas con alta calidad natural o de conflicto con usos urbanos. La falta de ejercicios de coordinación y planeación en dichas áreas provoca acrecentamiento de los problemas a diferentes actores que inciden en sus sitios de influencia.

A pesar de ello, la población ha adquirido una mayor cultura sobre las capacidades y condicionantes del suelo para fines habitacionales, industriales, comerciales o de alguna otra naturaleza. Ello también se debe al incremento en su participación a talleres de planeación y consultas públicas de los ordenamientos ecológicos y planes de desarrollo urbano.

Asimismo, los procesos de planeación han tenido un evidente desarrollo dada la utilización de Sistemas de Información Geográfica y Estadística (SIG), así como de las técnicas y modelos de representación gráfica. Aunque utilizadas de manera diferente en los ordenamientos ecológicos y en los planes de desarrollo urbano, ambos sistemas han facilitado las elaboraciones de dichos instrumentos. Sin embargo, a pesar de sus fortalezas, la utilización de los SIG ha quedado rezagada debido a que, de los 125 municipios del estado, sólo cuatro recurren a ellos en la elaboración de instrumentos de planeación urbana y ordenamientos ecológicos municipales.

Ordenamiento ecológico territorial

El desarrollo de la cultura de la sustentabilidad y bienestar social permite hacer compatibles las necesidades sociales derivadas de los procesos de urbanización con las políticas de preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de protección al ambiente. El avance logrado sobre dicha cultura ha permitido, tanto a las autoridades locales como a la sociedad, la necesidad y utilidad de hacer compatibles los planes de desarrollo urbano con aquellos de ordenamiento ecológico del territorio, ya que ambos, incorporan políticas y normas relacionadas con los usos del suelo y las previsiones necesarias para su control y vigilancia. Además, los ejercicios de planeación llevados a cabo con una visión más incluyente (ordenación ecológica y desarrollo urbano) permitirán tener una mejor visión y concebir la necesidad de establecer zonas estratégicas para el desarrollo territorial estatal.

En la actualidad, Jalisco cuenta con el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) a escala 1:250,000, decretado en el año 2001. Los municipios de Tomatlán, Cihuatlán, Cabo Corrientes, Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga cuentan a su vez con un Programa de Ordenamiento Ecológico Local a escala 1:50,000. Estos POET permiten identificar los usos de suelo para administrar de forma eficiente los

recursos naturales. Además, se cuenta con sinnúmero de planes y programas de desarrollo urbano que, junto con los anteriormente señalados, permitirán diseñar, elaborar y desarrollar el sistema estatal de la planeación del desarrollo territorial.

Gestión del territorio a través de Sistemas de Información Geográfica (SIG)

Jalisco cuenta con diversos Sistemas de Información Geográfica (SIG) los cuales han demostrado ser una herramienta útil para la toma de decisiones en temas de ordenamiento territorial, planeación urbana y desarrollo socioeconómico. Estos sistemas han permitido la manipulación digital de mapas y bases de datos con grandes volúmenes de información y han demostrado ser una herramienta eficaz para analizar el territorio. Para el desarrollo de sus servicios, la gestión del territorio debe incorporar medidas de carácter estructural utilizando las tecnologías de la información que brindan los SIG.

Impulso del urbanismo sustentable

Como consecuencia del crecimiento demográfico y la explotación desmedida de los recursos naturales se ha generado un severo deterioro ambiental. Jalisco debe sumarse a la tendencia de llevar a cabo acciones para combatir el impacto ambiental y revertir los efectos del cambio climático.

Se propone desplegar una planeación urbana inspirada en los principios de sustentabilidad urbana y cimentada en el estudio de línea de base en cada uno de los centros urbanos de primero, segundo y tercer orden, alimentada permanentemente por los observatorios urbanos constituidos para el efecto. Para ello, la base es el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano establecido en el Código Urbano para el Estado de Jalisco.

El concepto de desarrollo sustentable integra la preservación del medio ambiente con el crecimiento económico y el desarrollo social. El objetivo es satisfacer las necesidades de manera eficiente asegurando el acceso a los recursos a las generaciones presentes y futuras. Se ha aplicado este concepto en las ciudades en el desarrollo de lo que se conoce como urbanismo sustentable;²⁸ éste integra la planeación urbana, la arquitectura y el diseño ambiental con la finalidad de generar sustentabilidad y eficiencia, por medio de la creación de un entorno urbano que no atente contra el medio ambiente y ofrezca una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades.

La planeación urbana debe responder a las necesidades del cambio climático, por lo que hay una tendencia a “enverdecer” las ciudades, al mismo tiempo que se integran en el diseño y la construcción conceptos ecológicos, tecnológicos y estéticos. Se considera una planeación efectiva cuando se permite el desarrollo económico y social y se identifican las necesidades de la población en diferentes aspectos como empleo; educación; transporte; vivienda; infraestructura, etc. En concreto, el urbanismo sustentable busca optimizar el manejo de los recursos naturales, la infraestructura, el consumo de energía y los servicios urbanos. Se enfoca en realizar acciones para mejorar la calidad del aire; el uso de la tierra; el manejo de desechos, el saneamiento de agua y el transporte público. Finalmente, se

28 Ver: Green Solutions. (2012). Urbanismo sustentable. <http://www.greensolutions2012.com.mx/> [Consultado: agosto de 2013].

ocupa de la recuperación de espacios públicos como parques; centros deportivos; corredores peatonales; áreas verdes; centros históricos, entre otros.

Problemas y sus causas

A continuación se presentan los problemas centrales más relevantes en el tema de desarrollo territorial y urbano, así como las causas más apremiantes que dan origen a los problemas, mismos que fueron identificados en el diagnóstico realizado a través del análisis de la información presentada a lo largo del presente documento.

Los problemas más relevantes junto con sus causas sin orden de prioridad son:

Problema 1. Concentración del crecimiento urbano de manera desordenada e insustentable.

Causas

- 1.1. Ineficiente planeación urbana de las principales zonas o áreas metropolitanas.
- 1.2. Subordinación del interés público al privado (grupos inmobiliarios).
- 1.3. Inadecuadas políticas que refuerzan el patrón de urbanización periférica de baja densidad con usos predominantemente habitacionales.
- 1.4. Ausencia de zonas de reservas urbanas del gobierno que regulen el precio de suelo.
- 1.5. Los sectores de menores ingresos carecen de una oferta de suelo regular y accesible.

Problema 2. Dispersión de los centros de población en el estado.

Causas

- 2.1. Alta migración de la población rural a los centros urbanos
- 2.2. Carencia de una estrategia de desarrollo económico y servicios focalizados en las regiones que induzca la retención de la población en su lugar de origen.

Problema 3. Degradación ecológica del territorio.

Causas

- 3.1. Degradación de suelos.
- 3.2. Deterioro de la vegetación.
- 3.3. Decremento de la calidad y cantidad del agua.

Apartado estratégico

El presente apartado describe los objetivos y estrategias del presente programa sectorial con una perspectiva de mediano plazo. Ambos marcan el sentido estratégico de que debe seguirse para cumplir el quinto objetivo de desarrollo (OD5) del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, que para el tema de Desarrollo territorial y urbano establece:

Garantizar un desarrollo territorial y urbano equilibrado y en armonía con el entorno natural por medio de la planeación y el ordenamiento sustentable del territorio.

En este sentido los objetivos sectoriales expresan los cambios que se quiere propiciar en materia de desarrollo urbano territorial en un horizonte de mediano plazo, y sirven para mostrar el sentido en que deben implementarse los programas y proyectos estratégicos. Para su redacción, se ha partido de los problemas centrales planteados en el diagnóstico y ahora estos problemas se expresan de manera positiva; es decir, el objetivo es una expresión escrita que describe el resultado esperado después de que se ha puesto en marcha la solución.

En el presente programa sectorial se ha profundizado en la formulación de las estrategias. Las cuáles son los caminos o rutas que se habrán de seguir para conseguir los objetivos sectoriales establecidos. Las estrategias se identificaron a partir del análisis de las causas que originan el problema principal y también fueron consideradas las áreas de oportunidad. De esta manera a cada uno de los objetivos, se les identificó un conjunto de estrategias.

Objetivo 1. Contener el crecimiento urbano desordenado y no sustentable.

Estrategias

- 1.1. Mejorar planeación urbana de las principales zonas o áreas metropolitanas
- 1.2. Fortalecer el interés público sobre el privado.
- 1.3. Disminuir y controlar el crecimiento disperso de las áreas urbanas habitacionales hacia las periferias.
- 1.4. Incrementar las reservas urbanas del gobierno, el cual regule el precio de suelo en el mercado.
- 1.5. Incrementar la oferta de suelo regulado y accesible a los sectores de menos ingresos.

Objetivo sectorial 2. Mitigar la dispersión poblacional en el estado.

Estrategias

- 2.1. Disminuir la migración de la población rural a los centros urbanos.
- 2.2. Mejorar las condiciones económicas y territoriales de manera coordinada y focalizada de las regiones para detener la población en su lugar de origen.

Objetivo sectorial 3. Reducir la degradación del territorio.

Estrategias

- 3.1. Disminuir la degradación de suelos.
- 3.2. Mitigar el deterioro de la vegetación.
- 3.3. Incrementar la calidad y cantidad de agua.

Evaluación y seguimiento

En este apartado se establecen los indicadores y las metas que permitirán monitorear y evaluar el cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano. Se ha planteado como año base 2013, cuando hubo datos, y se han formulado metas para finales del año 2015 y al término de la administración estatal en 2018 y proyección al 2033.

Indicadores y metas²⁹

Objetivo 1. Contener el crecimiento urbano desordenado y no sustentable

Nombre del indicador	Unidad de medida	Fuente	Línea base	Meta 2015	Meta 2018	Tendencia deseable
Programas vigentes de ordenamiento ecológico territorial	Planes y programas	Semadet	7	13	21	Ascendente
Densidad de población en la extensión urbana	Habitantes por km.2	IIEG	6,596	6,600	6,610	Estable

Objetivo 2. Mitigar la dispersión poblacional en el estado

Nombre del indicador	Unidad de medida	Fuente	Línea base	Meta 2015	Meta 2033	Tendencia deseable
Planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial actualizados en la entidad y municipio	Número	Semadet	11	15	33	Ascendente
Tasa de migración neta interestatal	Porcentaje	Conapo/Inegi	0.02	0.02	0.01	Descendente

Objetivo 3. Reducir la degradación del territorio

Nombre del indicador	Unidad de medida	Fuente	Línea base	Meta 2015	Meta 2018	Tendencia deseable
Posición en el subíndice "Manejo Sustentable del Medio Ambiente" del IMCO	Posición	IMCO	10	9	7	Descendente

²⁹ Respecto a la "Tendencia deseable" y de acuerdo con el comportamiento de la unidad de medida, la tendencia deseable del indicador puede ser descendente (si disminuye, mejor) o ascendente (si aumenta, mejor).

Proyectos estratégicos

En este apartado se relaciona el conjunto de acciones y proyectos estratégicos que han sido propuestos para, en el marco de cada estrategia, alcanzar los objetivos y las metas establecidas en el programa.

Programa sectorial	Subprograma	Objetivo sectorial	Programa o proyecto estratégico	Descripción	Dependencia responsable	Municipios beneficiados
Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano	Avanzar hacia la sustentabilidad urbana y territorial	Objetivo 1. Contener el crecimiento urbano desordenado y no sustentable	Programa de constitución de reservas territoriales municipales y estatales para fines habitacionales	Generar un sistema de adquisición de reservas territoriales para los municipios con la finalidad de poder ofertar lotes con servicios a la población y así poder mejorar la situación de control del crecimiento y la dispersión urbana, de una manera ordenada.	Semadet Municipios	125 municipios
Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano	Avanzar hacia la sustentabilidad urbana y territorial	Objetivo 1. Contener el crecimiento urbano desordenado y no sustentable	Observatorios Urbanos	El proyecto de Observatorios Urbanos se alinea a la red de Observatorios Urbanos ONU-HABITAT, para el que interesa generar indicadores sociales, ambientales y económicos, focalizados a la menor escala territorial posible, que permitan identificar los problemas urbanos que ahí se tienen. Este proyecto tiene como finalidad proporcionar información veraz y oportuna a los municipios para la generación de políticas públicas adecuadas y una mejor toma de decisiones.	Semadet Municipios	ZMG y ciudades medias
Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano	Avanzar hacia la sustentabilidad urbana y territorial	Objetivo 1. Contener el crecimiento urbano desordenado y no sustentable	Regulación de la edificación acorde a los criterios ecológicos del territorio (Norma Técnica de Diseño y de Edificación Sustentable)	Contar con un instrumento normativo estatal que regule la edificación de acuerdo con los criterios ecológicos (bioclimáticos) y entornos urbanos que se tienen en la entidad. Desarrollar una norma que regule las edificaciones, para que estén acorde a las condiciones de los diferentes bioclimas de la entidad.	Semadet CUAAD Ijalvi	125 municipios
Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano	Detener y revertir la degradación del territorio	Objetivo 3. Reducir la degradación del territorio	Planes de Ordenamiento Ecológico Regional	Fortalecer el apoyo a asociaciones intermunicipales en materia de desarrollo territorial con una visión de sustentabilidad y bienestar social.	Semadet Semarnat	Juntas Intermunicipales y Regiones del Estado.
Programa Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano	Detener y revertir la degradación del territorio	Objetivo 3. Reducir la degradación del territorio	Planes de Ordenamiento Ecológico Municipal	Fortalecer el apoyo a municipios en materia de desarrollo territorial con una visión de sustentabilidad y bienestar social.	Semadet	125 municipios

Anexos

Matriz de Problemas - Objetivos y Causas - Estrategias

Problema	Causas	Objetivos	Estrategias
1. Concentración del crecimiento urbano de manera desordenado e insustentable.	1. Ineficiente planeación urbana de las principales zonas o áreas metropolitanas.	1. Contener el crecimiento urbano desordenado y no sustentable.	1.1. Mejorar planeación urbana de las principales zonas o áreas metropolitanas.
	2. Subordinación del interés público al privado (grupos inmobiliarios).		1.2. Fortalecer el interés público sobre el privado.
	3. Inadecuadas políticas que refuerzan el patrón de urbanización periférica de baja densidad con usos predominantemente habitacionales.		1.3. Disminuir y controlar el crecimiento disperso de las áreas urbanas habitacionales hacia las periferias.
	4. Ausencia de zonas de reservas urbanas del gobierno que regulen el precio de suelo.		1.4. Incrementar las reservas urbanas del gobierno, el cual regule el precio de suelo en el mercado.
	5. Los sectores de menores ingresos carecen de una oferta de suelo regular y accesible.		1.5. Incrementar la oferta de suelo regulado y accesible a los sectores de menos ingresos.
2. Dispersión de los centros de población en el estado.	1. Alta migración de la población rural a los centros urbanos	2. Mitigar la dispersión poblacional en el estado.	2.1. Disminuir la migración de la población rural a los centros urbanos.
	2. Carencia de una estrategia de desarrollo económico y servicios focalizada en las regiones que induzca la retención de la población en su lugar de origen		2.2. Mejorar las condiciones económicas y territoriales de manera coordinada y focalizada de las regiones para detener la población en su lugar de origen.
3. Degradación ecológica del territorio.	1. Degradación de suelos.	3. Reducir la degradación del territorio.	3.1. Disminuir la degradación de suelos.
	2. Deterioro de la vegetación.		3.2. Mitigar el deterioro de la vegetación.
	3. Decremento de la calidad y cantidad del agua.		3.3. Incrementar la calidad y cantidad de agua.

Bibliografía

- Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018*. Diario Oficial de la Federación (DOF). México.
- Gobierno de la República. (2014). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*. Diario Oficial de la Federación (DOF). México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2013). *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación (DOF). México.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2013) *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013 - 2033*. Primera edición. Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.
- DOF (2012a). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Diario Oficial de la Federación. México.
- DOF(2012b). *Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio*. Diario Oficial de la Federación. México.
- Pineda Jaimes, N.B. y R. Franco Plata. (2008). *Propuesta metodológica para la elaboración de un diagnóstico integral en el ordenamiento territorial municipal*. En: Salinas Escobar, M. E. (Coord.). *El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales*. Pág. 173-194. Semarnat, INE, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. México.
- Comisión Nacional del Agua y Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2011) *Agenda del Agua 2030*. Secretaria de Turismo, México.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2007). *Estrategia Nacional para el Ordenamiento Ecológico del Territorio en Mares y Costas*. México.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental y Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM (2009) *Caracterización y Diagnóstico para el Ordenamiento Ecológico General del Territorio (POEGT)*. México.
- Subsecretaría de Planeación y Evaluación. (2014). *Guía técnica para la formulación de instrumentos de planeación derivados del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033*. Gobierno del Estado de Jalisco.
- Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco. (2013) *Jalisco, Territorio y Problemas del Desarrollo*. Dirección de Publicaciones del Gobierno de Jalisco. Guadalajara. Jalisco.
- Herrera, L. (2014). *Guadalajara crece más que su población*. Reporte Índigo. Lunes 21 de abril de 2014. Consultado el 18 de agosto de 2014 en: <http://www.reporteindigo.com/reporte/guadalajara/guadalajara-crece-mas-que-su-poblacion>.
- Secretaría de Planeación. (2010) *2 décadas en el desarrollo de Jalisco, 1990-2010*. Gobierno del Estado de Jalisco. Hexakrom-Imprime. Zapopan, Jalisco
- Núñez Miranda, B. (2007) *Grandes desarrollos habitacionales en la zona Conurbada de Guadalajara.*, Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XIII No. 39. Mayo / Agosto de 2007 111. Consultado el 18 de agosto de 2014 en: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/esprial/esprialpdf/esprial39/111-137.pdf>.

Directorio

Subcomité Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano

Ma. Magdalena Ruiz Mejía
Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial y
Coordinación del Subcomité Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano

Integrantes del Subcomité Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano

Roberto López Lara
Secretaría General de Gobierno

Ricardo Villanueva Lomelí
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas

Héctor Padilla Gutiérrez
Secretaría de Desarrollo Rural

José Palacios Jiménez
Secretaría de Desarrollo Económico

Salvador Rizo Castelo
Secretaría de Desarrollo e Integración Social

Roberto Dávalos López
Secretaría de Infraestructura y Obra Pública

Mauricio Gudiño Coronado
Secretaría de Movilidad

Felipe Tito Lugo Arias
Comisión Estatal del Agua

Octavio Domingo González Padilla
Instituto Jalisciense de la Vivienda

José Luis Cuéllar Garza
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Juan José Guerra Abud
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Javier Guízar Macías
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Ismael del Toro Castro
H. Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga

Héctor Robles Peiro
H. Ayuntamiento de Zapopan

Alfredo Barba Mariscal
H. Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque

Jorge Arana Arana
H. Ayuntamiento de Tonalá

Ramiro Hernández García
H. Ayuntamiento de Guadalajara

Joel González Díaz
Ayuntamiento de El Salto

Enrique Robledo Sahagún
H. Ayuntamiento de Ocotlán

José Manuel Aguilar Mendoza
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

Diego Delfín Álvarez del Castillo
Comisión de Planeación Urbana de Guadalajara

Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Universidad de Guadalajara

Ernesto Flores Gallo
Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño y Centro Universitario
de Ciencias Sociales y Humanidades

Juan Luis Orozco Hernández
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

David Rogelio Campos Cornejo
Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado

Benjamín Cárdenas Chávez
Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción

Odilón Cortés Linares
Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Carlos Ramírez Castro
Patronato del Centro Histórico

Alejandro Juárez Aguilar
Instituto de desarrollo ambiental "Corazón de la Tierra"

Sergio Gómez
Gómez & Maciel Ingenieros, SA de CV

Francisco Javier Ochoa Covarrubias
SIAFASE/CEPAH

Participantes en los talleres de planeación del Subcomité Sectorial de Desarrollo Territorial y Urbano para la formulación del programa sectorial

Rodolfo Montaña Salazar
Pedro Antonio Gaeta Vega
Laura Argelia Zamora Galván
Óscar Alejandro Nicolás Rentaría
Ramona Esmeralda Velázquez García
Elizabeth Guadalupe Aguirre Arévalo
Exchel Bouttier López
Luis César Ramírez Vallejo
Leticia Toriz Rentería
Carlos Delhdari Correa Gordillo
Ernesto Gutiérrez Mercado
Jacinto de la O Campos
Jorge Hugo Vargas Castolo
Semadet

Elvira Ponce de León Pérez
Sepaf

Odilón Cortés Linares
Jesús de Alba Hernández
Claudia Isela Torres Navarro
Inegi

Maximiliano Bautista Andalón
IIEG

Francisco Javier Ochoa Covarrubias
H. Ayuntamiento de Guadalajara

Eduardo Oviedo Anaya
Héctor Humberto Vallín Alatorre
H. Ayuntamiento de El Salto

Jorge García Juárez
H. Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga

Jorge de Jesús Juárez S.
Javier Cervantes Chávez
H. Ayuntamiento de Zapopan

José Luis Aguilar Flores
H. Ayuntamiento de Tonalá

Antonio E. Álvarez R.
H. Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque

Luis Antonio Castellanos V.
H. Ayuntamiento de Ocotlán

Fernando Fernández
Madeleine Garza
CMIC

Jenaro de Silva Sagaón
Javier Díaz Reynoso
ITESO

María Evangelina Salinas Escobar
José Arturo Gleason Espíndola
Ramón Reyes Rodríguez
Arturo Curiel Ballesteros
Fernando Corona Canela
Óscar Ladrón de Guevara Fregoso
UDG

Roberto Gonzáles Soto
Coplaur

Carlos Ramírez Castro
PCH

Francisco Javier Ochoa Covarrubias
SIAFACE/CEPHH

Sergio Gómez
Gómez & Maciel Ingenieros, SA de CV

Alejandro Juárez Aguilar
Instituto Corazón de la Tierra

Equipo técnico y coordinador para la formulación del programa sectorial

Rodolfo Montaña Salazar
Pedro Antonio Gaeta Vega
Laura Argelia Zamora Galván
Óscar Alejandro Nicolás Rentarías
Ramona Esmeralda Velázquez García
Elizabeth Rosales Saldaña
Luis César Ramírez Vallejo

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado

Jorge Aristóteles Sandoval Díaz
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco
Presidente del Coplade

Ricardo Villanueva Lomelí
Secretario de Planeación, Administración y Finanzas
Coordinador General del Coplade

David Gómez Álvarez
Subsecretario de Planeación y Evaluación
Secretario Técnico del Coplade

Coordinadores de los Programas Sectoriales de la dimensión Entorno y vida sustentable

María Magdalena Ruíz Mejía
Secretaria de Semadet

Mauricio Gudiño Coronado
Secretario de Movilidad

Felipe Tito Lugo Arias
Director General del CEA

Subsecretaría de Planeación y Evaluación

Equipo de la Dirección General de Planeación, coordinación y revisión metodológica

Humberto Gutiérrez Pulido
Director General

Víctor Armando Ortiz Ortega
Director de Planeación Institucional

José Martínez Graciliano
Director de Planeación Regional y Metropolitana

Elvira Ponce de León Pérez
Enlace y coordinadora del programa

Carmen Lucía García Castro
Auxiliar de proyecto

Equipo de edición y diseño

René Valencia Rivera
Coordinador de la producción editorial, Subsecretaría

Francisco Xavier Segura Domínguez
Estilo

Informática y diseño

Luciano Romero Arreola
Alfonso Ávalos Juárez
Brenda Jasmín Palomera Pérez
Carlos Ulloa Romero
Diseño gráfico y diagramación

Edición

Secretaría General de Gobierno

Roberto López Lara
Secretario General de Gobierno

Francisco Javier Morales Aceves
Oficial Mayor de Gobierno

Álvaro Ascencio Tene
Director de Publicaciones y Periódico Oficial
del Gobierno del Estado de Jalisco

Christian Zacarías Ponce
Jefe de Administración

Nathaly Alejandra Guillén Valenzuela
Encargada de Diseño

Luis Gabriel Fierros Manzo
Jefe de Producción

Fernando Encisco Cabral
Coordinador Operativo

Gobierno del Estado de Jalisco
Secretaría de Planeación Administración y Finanzas
Subsecretaría de Planeación y Evaluación

PROGRAMAS SECTORIALES

La diagramación estuvo a cargo de la Unidad de Desarrollo Multimedia de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de Jalisco y se terminó de editar el día 30 de septiembre de 2014.

Guadalajara, Jalisco, México.

JALISCO
GOBIERNO DEL ESTADO



BIENESTAR
MERECE ESTAR BIEN