

PROGRAMA DE DESARROLLO METROPOLITANO
DEL ÁREA METROPOLITANA
GUADALAJARA, 2042

PDM | 2.0



FRANCISCO J. VIERGAMBOA
VALENTIN GOMEZ FARIAS
JOSE JUSTO CORRO
MARIANO OTERO
IGNACIO L. VALLARTA
PEDRO OGAZON
MATIAS LMOTA-PADILLA
ANDRES CAVO
LUIS PEREZ VERDIA

JUSTICIA SABIDURIA Y FORTALEZA

imeplan

Instituto **Metropolitano** de Planeación
ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA



imeplam

Instituto **Metropolitano** de Planeación

ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

**PROGRAMA DE DESARROLLO METROPOLITANO
DEL ÁREA METROPOLITANA
GUADALAJARA, 2042**

PDM | 2.0

ÍNDICE



●	INTRODUCCIÓN	5
●	1. MARCO JURÍDICO	9
	1.1. Bases y precedentes del Programa de Desarrollo Metropolitano	9
	1.2. Los enclaves fundamentales: legalidad y convencionalidad	10
	1.3. Los fundamentos de la convencionalidad y de la gobernanza metropolitana	11
	1.4. La planeación del desarrollo como marco integrador	15
	1.5. Las materias metropolitanas: concurrentes del municipio, el estado y la federación	20
	1.6. Desarrollo urbano como punto de partida	24
	1.7. Elementos jurídicos para el desarrollo metropolitano	26
●	2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN	30
	2.1. Entorno nacional	30
	2.2. Alineación con instrumentos	31
	2.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	31
	2.2.2. Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 - Actualización 2016	33
	2.2.3. Plan de Desarrollo Subregión Centro	35
	2.2.4. ONU-Hábitat: Guadalajara Metrópolis Próspera	36
	2.2.5. Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana	37
	2.3. La planeación metropolitana de Guadalajara	38
	2.3.1. La búsqueda de la planeación y la definición metropolitana de Guadalajara	39
	2.3.2. El Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara 1982	44
●	3. PROCESO METODOLÓGICO	48
	3.1. Aspectos generales	48
	3.1.1. Ruta crítica	48
	3.2. PDM Versión 1.0	49
	3.2.1. Consulta de documentos y obligaciones legales	49
	3.2.2. Definición de los ejes estratégicos y transversales	50
	3.2.3. Desarrollo inicial de ejes, visiones y problemática	52
	3.2.4. Talleres de trabajo con autoridades municipales para compatibilizar temas y alineación entre planes	52
	3.3. PDM Versión 2.0	53
	3.3.1. Marco lógico	53
	3.3.2. Planeación participativa	58
	3.3.3. Sistema de indicadores	70
●	4. EJES ESTRATÉGICOS	73
	4.1. CIUDAD SEGURA Y COHESIONADA	73
	Introducción	73
	4.1.1. Diagnóstico	75
	4.1.2. Apartado estratégico	110
	4.1.3. Visión	112
	4.2. CIUDAD EQUITATIVA Y LÍDER	113
	Introducción	113
	4.2.1. Diagnóstico	114
	4.2.2. Apartado estratégico	126
	4.2.3. Visión	128

4.3. CIUDAD DIGNA Y PARTICIPATIVA _____	130
Introducción _____	130
4.3.1. Diagnóstico _____	131
4.3.2. Apartado estratégico _____	147
4.3.3. Visión _____	150
4.4. CIUDAD BELLA, CULTA Y RECREATIVA _____	151
Introducción _____	151
4.4.1. Diagnóstico _____	152
4.4.2. Apartado estratégico _____	181
4.4.3. Visión _____	183
4.5. CIUDAD SUSTENTABLE _____	185
Introducción _____	185
4.5.1 Diagnóstico _____	186
4.5.2. Apartado estratégico _____	250
4.5.3. Visión _____	253
● 5. EJES TRANSVERSALES _____	255
5.1. CIUDAD FUNCIONAL Y HONESTA _____	255
Introducción _____	255
5.1.1. Diagnóstico _____	257
5.1.2 Apartado estratégico _____	283
5.1.3 Visión _____	284
5.2. DERECHOS HUMANOS _____	285
Introducción _____	285
5.2.1. Diagnóstico _____	286
5.2.2. Apartado estratégico _____	297
5.2.3. Visión _____	298
5.3. TRABAJO DECENTE Y EMPLEO DIGNO _____	299
Introducción _____	299
5.3.1. Diagnóstico _____	301
5.3.2. Apartado estratégico _____	303
5.3.3. Visión _____	304
● 6. CONSIDERACIONES FINALES _____	306
● 7. SIGLARIO _____	308
● 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	313
● 9. ÍNDICE DE TABLAS _____	327
● 10. ÍNDICE DE GRÁFICOS _____	330
● 11. ÍNDICE DE ILUSTRACIONES _____	331
● 12. ÍNDICE DE MAPAS _____	332



INTRODUCCIÓN

Nuestra ciudad es hoy un sistema de ciudades, una metrópoli en la que confluyen dinámicas urbanas, semiurbanas y rurales. En el Área Metropolitana de Guadalajara, se entretajan las historias de nueve municipios, cada una con su propio bagaje, con problemáticas particulares y con diferentes formas de interacción entre los distintos espacios geográficos.

A fines de la época colonial, Guadalajara era la sexta ciudad más poblada de la Nueva España, con 19,500 habitantes en 1803 y después de la Ciudad de México (104,760 habitantes en 1790), Guanajuato (70,600 en 1803, incluyendo los pueblos mineros de los alrededores), Puebla (67,800 en 1803), Querétaro (27,000 en 1803) y Zacatecas (22,495 en 1790).¹ Luego de la independencia Guadalajara ganó relevancia tanto demográfica como económica, convirtiéndose a mediados del siglo XIX en la segunda ciudad del país, con 71,170 habitantes, de acuerdo a los registros de 1857. La ciudad siguió creciendo y abarcando cada vez más territorio, hasta que, en la primera mitad del siglo XX, desbordó los límites de la división política municipal de Guadalajara. La información censal incorpora a la ciudad, desde 1940, a otros dos territorios que ya contaban con una intensa vida urbana propia: los municipios centrales, de San Pedro Tlaquepaque y Zapopan. No es sino hasta 1980 que se agrega el conjunto de las delimitaciones municipales y por lo tanto, se incluyen espacios rurales y de menor urbanización. En 1990 se incorporó a Tonalá, que también contaba con una significativa vida urbana propia. El censo general de población y vivienda del año 2000 ya incluye bajo el concepto de Zona Metropolitana a Tlajomulco de Zúñiga y El Salto, pues el primero registró desde los noventa un inédito crecimiento tanto urbanístico como demográfico, mientras que el segundo se convirtió en el polo industrial más dinámico de la región. En el 2009 el Congreso del Estado aprobó la declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), incorporando, además de los municipios anteriormente considerados en la Zona Metropolitana, a dos de mayor tradición rural, aunque con corredores urbanos crecientes: Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. Más recientemente, en el 2015 y bajo el concepto de AMG, el Congreso del Estado incorporó a Zapotlanejo. Finalmente el AMG queda conformada por los siguientes municipios: Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Zapopan, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo.

¹ INEGI, Estadísticas Históricas de México, 2015.Orgánico.

En el AMG convive un mundo rural con uno urbano que absorbe al primero aceleradamente. Se combinan culturas históricamente urbanas, industriales y comerciales con tradiciones rurales, comunitarias y agropecuarias. El territorio rural y las relaciones económicas y sociales que se generan sobre él, han sido pocas veces consideradas en las estrategias de gestión y planeación metropolitana, aun cuando representan la mayor parte del territorio de la metrópoli.

Guadalajara es un polo de inmigración significativo, a niveles regional, nacional, e incluso internacional; cuenta con una amplia presencia indígena; padece los problemas críticos de una gran metrópoli y es una expresión parcial de una nación que cuenta tanto con grandes riquezas históricas, culturales y de biodiversidad como de enormes carencias económicas y sociales. En Guadalajara se integran, aunque de forma no exenta de tensiones sociales, de segregación, exclusión, inequidad e insustentabilidad, múltiples cosmovisiones, formas de vivir y aspiraciones sociales que requieren ser cohesionadas en favor de una vida común que sea digna para todos.

Para transformar la ciudad en un sentido satisfactorio y digno se requiere una estrategia común y coordinada. La metrópoli actual integra las dinámicas propias de cada uno de sus nueve municipios, pero carece de los instrumentos fundamentales para determinar su futuro y precisar la ruta estratégica de su evolución.

Corresponde a los gobiernos municipales reconocer que está prácticamente agotado el diseño de gobernanza restringido a sus demarcaciones políticas y territoriales aisladas. La ciudad de hoy desborda a la concebida en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, circunscrita en lo esencial a los niveles federal, estatal y municipal. Nuestra ciudad es intermunicipal, compleja, extensa, dinámica y sobre todo, demandante de soluciones integrales. La fragmentación de las demarcaciones y de las decisiones ya no es una vía eficiente de gestión y desarrollo de la metrópoli.

El crecimiento inteligente de la ciudad y la recuperación de su liderazgo regional demandan precisar y clarificar la ruta de desarrollo y los ejes estratégicos a seguir para alcanzar las metas planteadas. Desde una visión metropolitana, se desarrollan los instrumentos de planeación para su articulación con metas de corto, mediano y largo plazo. La estrategia debe comprender políticas públicas integrales y consistentes, gobernanza democrática y enfoque a los bienes comunes. Debe privilegiar la inteligencia colectiva, el saber social y el fortalecimiento de las instituciones renovadas. La evolución de la ciudad completa requiere una visión de futuro compartido, mucho trabajo honesto por el bien común, perseverancia y tiempo.

Aspiramos a crear la ciudad ejemplar de la nueva era habitada por ciudadanos de hoy. Queremos una ciudad segura, cohesionada, equitativa, líder, digna, participativa, bella, culta, recreativa y sustentable. Demandamos una ciudad funcional, honesta, con desarrollo integral y eficiente. Exigimos vivir en apego al pleno respeto de los Derechos Humanos y al trabajo decente. Necesitamos una mejor, más equitativa, distribución de la riqueza y combatir eficazmente la pobreza. En suma, buscamos una ciudad líder en calidad de vida para todos.

Para caminar hacia ella pretendemos que el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM) sea el instrumento de gran visión y enfoque sectorial que articule la visión estratégica de los gobiernos, la percepción y el conocimiento local de los ciudadanos, y las propuestas técnicas de los expertos. Este

Programa se complementa así con el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet) recientemente aprobado, que plantea la estrategia territorial de esa ciudad que queremos, formulando los criterios esenciales para enfrentar los problemas generados por una expansión urbana sin control ni referente, como la que hemos experimentado en las décadas pasadas.

A partir de un trabajo cercano con los diferentes municipios que forman el AMG y la revisión tanto de documentos de planeación nacionales a diferentes escalas, como de documentos de referencia internacional, se construyó la estructura del Programa de Desarrollo Metropolitano. Una estructura compuesta por 5 ejes estratégicos y 4 ejes transversales.

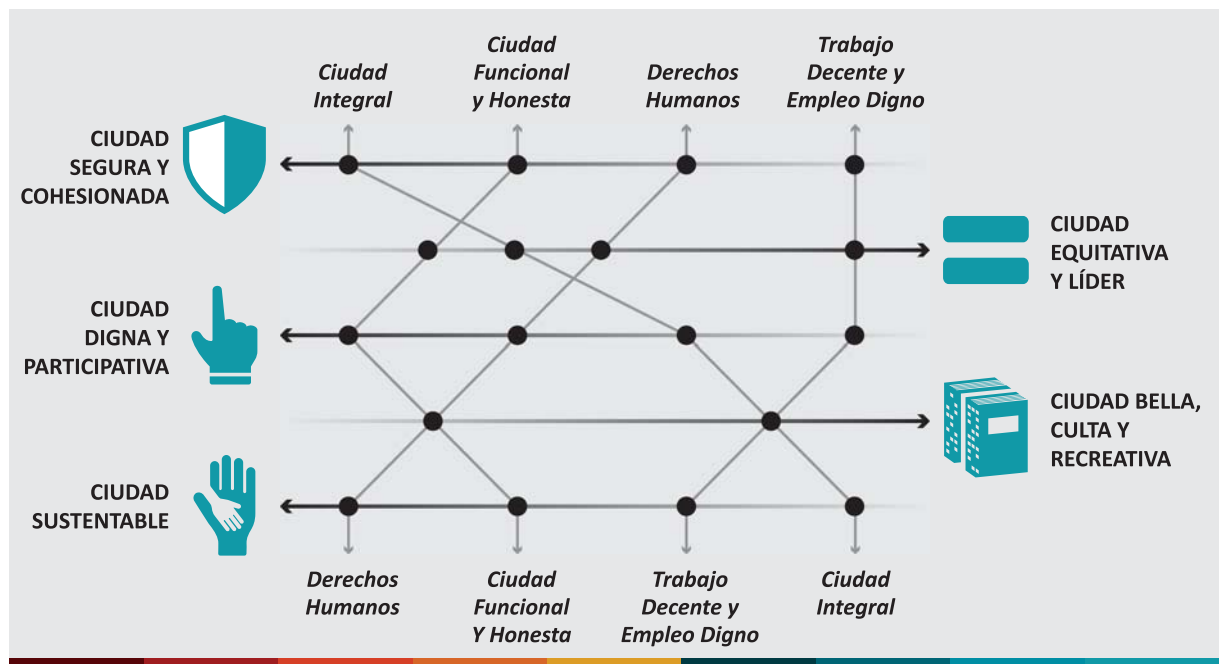


Ilustración 1. Esquema PDM 2.0

Fuente: Elaboración propia

Con base en una nueva gobernanza de base social, la ciudad que queremos fue concebida mediante un gran ejercicio de planeación participativa, en el que ciudadanos, expertos, gremios, universidades y en general los actores que viven la metrópoli, aportaron sus visiones, expectativas y necesidades, siendo co-partícipes en la construcción y la gestión de la metrópoli.

Al contar con los dos instrumentos estratégicos de planeación del desarrollo de la ciudad, estaremos en condiciones de pasar a una etapa de propuestas de vocacionamientos territoriales en un sistema multipolar de ciudades, en donde se articulen políticas de desarrollo social, económico y cultural, con las capacidades, potencialidades y necesidades de las nuevas centralidades, para asegurar que la ciudad brinde condiciones de vida digna y prosperidad para sus habitantes, en un marco de sustentabilidad.

A partir de la integración funcional metropolitana, la evolución de la ciudad estará basada en la planeación participativa y la suma de recursos que hoy tienen los municipios, para mejorar las condiciones

de vida de la comunidad. Lejos de pretender ser competitivos de manera aislada, disputando entre municipios la atracción de inversiones, se buscará una acción coordinada en la que oriente la actividad económica hacia las zonas con mayor potencial de aprovechamiento social y necesidades de desarrollo, de forma que el modelo policéntrico se consolide y fortalezca a lo largo del tiempo.

Finalmente, con el diseño de las agencias metropolitanas de gestión integral de los grandes servicios y temas de la agenda de la ciudad completa, y su previsible entrada en funcionamiento en el corto plazo, estaremos dando un paso decidido hacia la conformación de un sistema coherente y eficiente de atención de las necesidades de las comunidades en materia de agua y saneamiento, infraestructura para el desarrollo, medio ambiente, atención de emergencias y seguridad ciudadana y movilidad, entre otras.

Realizar esta ciudad demanda claridad en los propósitos compartidos, liderazgo incluyente, gobierno participativo y continuidad. Sabemos que el reto desafía las fronteras convencionales de tiempo y espacio, pero se trata de pensar en un futuro que construiremos juntos, paso a paso, sin desviación ni simulación. Su concepción será el resultado de la innovación social, misma que responda a las necesidades y visiones de la gente, soportada por una estrategia integral de crecimiento urbano sustentable, con alta calidad de vida. Su modelo será el paradigma de evolución urbana inteligente.

1 MARCO JURÍDICO

1.1. BASES Y PRECEDENTES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO METROPOLITANO

Las atribuciones jurídicas para integrar el actual AMG y generar los procesos que le permiten coordinarse mediante estructuras de planeación y decisión, son el resultado de diversas disposiciones que paulatinamente se han ido integrando desde el año 2008.

El 27 de septiembre del 2008 se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el decreto 22273/LVIII/08, mediante el cual se expide el Código Urbano para el Estado de Jalisco, y en donde se prevé el procedimiento para la elaboración y aprobación del Programa de Desarrollo Metropolitano. El 26 de diciembre del 2009, se publicó en ese mismo Periódico Oficial el decreto 23021/LVIII/09 del Congreso del Estado, mediante el que se aprueba la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara (*Cf. Inciso 2.3.1*).

El 3 de febrero del 2011 el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” publicó el decreto 23486/LIX/10 mediante el cual se expide la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, en la cual se prevén la elaboración y aprobación del Programa de Desarrollo Metropolitano.

El 14 de febrero del 2014 se suscribió el Convenio de Coordinación Metropolitana para el Área Metropolitana de Guadalajara, entre el Gobierno del Estado y los ocho Municipios Metropolitanos, en donde estos últimos reconocen los instrumentos de planeación metropolitana, los procesos de definición de contenidos, diagnóstico, planeación y programación, autorización, y en su caso aprobación e implementación. Cuatro días más tarde se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara en el que se establece el proceso de definición, creación y desarrollo de los instrumentos de coordinación metropolitana, incluyendo el Programa de Desarrollo Metropolitano.

El 22 de agosto del 2015 el mismo Periódico Oficial publicó el decreto 25400/LX/15 mediante el que se reforma el artículo único del decreto 23021/LVIII/09 citado anteriormente, a efecto de incorporar al Área Metropolitana de Guadalajara el municipio de Zapotlanejo, Jalisco.

Estos precedentes prescriben la condición para el presente Programa que, como se verá en los apartados que siguen, tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución Federal) en los Artículos 24, 25, 26, 27, 73 y 115 principalmente; en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco (en adelante, Constitución de Jalisco) en los Artículos 81, 81 bis y 87, principalmente; en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, en los Artículos 100, 101, 102 y 106 principalmente, y en la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, en su totalidad.

1.2. LOS ENCLAVES FUNDAMENTALES: LEGALIDAD Y CONVENCIONALIDAD

El diseño, aprobación e implementación del Programa de Desarrollo Metropolitano constituye un desafío de gobierno y administración pública para el Área Metropolitana de Guadalajara, Jalisco y el país. El proceso mismo implica la institucionalización formal de un esquema de gobernanza multi-nivel, en una demarcación espacial que es inédita para los sistemas de planeación del desarrollo.

Este Programa se inserta en un régimen jurídico que surge de los enclaves legal y convencional.

Legal, entendido como un entramado de mandatos específicos y jerárquicos que deben ser consonantes con: 1) la Constitución Federal, centro de gravedad del sistema jurídico y político, a partir de cual concebimos los ejes temáticos de este Programa, 2) los grandes Sistemas Nacionales (salud, desarrollo social, seguridad, agua, medio ambiente, cambio climático, educación, protección civil, etc.) que involucran a las autoridades municipales, estatales y federales a través la publicación de leyes generales, estatales y municipales, 3) las leyes a partir de las cuales se construyen los instrumentos de planeación del desarrollo, de asentamientos humanos, desarrollo urbano, equilibrio ecológico y ordenamiento territorial, que involucran a todos los niveles de gobierno; y 4) de las leyes que regulan el ciclo de las políticas públicas, los ciclos hacendarios y la coordinación fiscal en los tres niveles de gobierno.

Convencional, como el cemento de la coordinación metropolitana, que se fundamenta en las facultades y atribuciones del Municipio en la Constitución Federal, en la Constitución de Jalisco, la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal y sus derivaciones, hasta nuestro precedente inmediato en la Ley de Coordinación Metropolitana. La convencionalidad es el concierto de voluntades de las unidades de gobierno respecto de una realidad metropolitana, que describe las reglas de la denominada Gobernanza Metropolitana. Finalmente, la metrópoli configura un ámbito espacial que exige homogeneidad en el cumplimiento de deberes y responsabilidades básicas del Estado, así como en la prestación de aquellos servicios públicos con impacto inter-jurisdiccional. Asimismo, la metrópoli figura como un espacio de convergencia y consolidación de políticas públicas sectoriales y especiales.

1.3. LOS FUNDAMENTOS DE LA CONVENCIONALIDAD Y DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

En el régimen de coordinación metropolitana se busca la convergencia de servicios y funciones públicas, programas de gobierno que contienen el desarrollo de derechos ciudadanos, la planeación del desarrollo en los diversos sistemas (Federal, Estatal y Municipal), la regulación ambiental y la de los asentamientos humanos y el territorio.

La forja del régimen de coordinación metropolitana exige la creación de diversos instrumentos administrativos, técnicos y jurídicos, cuyo acápite es la Constitución Federal. A manera similar de un Método Monnet,² implica el diseño de escenarios de aplicación de las normas constitucionales, generales, estatales y municipales, desde un método específico que permita la forja de un régimen de coordinación metropolitana como resultado.³ Por eso la convencionalidad es importante, porque los convenios metropolitanos trazan goznes entre las líneas verticales de la Constitución y las leyes, y permiten la conformación de relaciones intergubernamentales con estabilidad y certidumbre.

El régimen de coordinación metropolitana se inserta en un determinado universo de vínculos y situaciones jurídicas que suponen un escenario complejo, que deriva de la facultad reglamentaria de diez unidades de gobierno (nueve municipales y una estatal) en diversos niveles de jurisdicción.⁴ El régimen de coordinación metropolitana es un reflejo de la complejidad jurídico-política. No se permiten mandatos absolutos ni líneas jerárquicas verticales. Su consistencia es horizontal y diagonal.⁵

En la metrópoli, los municipios y el gobierno del Estado convergen en el territorio como sujetos obligados, como unidades coordinadas, como entidades administrativas, financieras o de ejecución, configurando un esquema de concurrencia. De esta manera, las políticas concurrentes, eventualmente, producirán efectos de transformación de la realidad material: en supuestos de derecho metropolitanos.⁶ El punto de partida es la Constitución Federal, que en su Artículo 115 fracción II, inciso i), tercer párrafo, establece que:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas.

² La forja de un régimen consolidado mediante acuerdos y actos legislativos sucesivos y consecuentes. Cf. LIISBERG, Jonas Bering. *The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts: oranges into apples?*, New York University, School of Law, 2006. (Jean Monnet working paper series; 01/06).

³ Cf. BRINKERHOFF, Derrick y BRINKERHOFF, Jennifer. "Cross-Sectorial Policy Networks: Lessons from Developing and Transitioning Countries"; en: Myrna P. Mandell (ed.) *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Quorum Books, 2001.

⁴ Los escenarios y conflictos en la aplicación del derecho sobre el entorno de diversas jurisdicciones y competencias, constituye un desafío fundamental para el objetivo del gobierno de las entidades locales y para el cumplimiento de normas generales. Cf. SÁNCHEZ AGESTA, Luis. "División de Poderes y Poder de Autoridad del Derecho", *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 25. Año 9, 1989.

⁵ Cf. COSICUELLA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid, 1998.

⁶ HIERRO, Liborio. *La Eficacia de las Normas Jurídicas como Cumplimiento*, Ariel, Madrid, 2003, p. 71-72.

La Constitución de Jalisco reproduce en su Artículo 81 las facultades de convencionalidad: *“Los Municipios, previo acuerdo entre los ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”*. El Art. 81 bis agrega: *“Cuando se trate de municipios pertenecientes a una misma área metropolitana, éstos se coordinarán, en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, de acuerdo con las bases generales que en materia de coordinación metropolitana expida el Congreso del Estado”*. La coordinación metropolitana se efectúa mediante tres instancias: una de coordinación política (Junta de Coordinación Metropolitana), una consultiva y de participación ciudadana (Consejo Ciudadano Metropolitano)⁶ y una tercera, de carácter técnico, el Instituto Metropolitano de Planeación, organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por otra parte, el Art. 87 de la misma Constitución de Jalisco señala: *“Cuando dos o más municipios del estado formen un mismo centro de población que por su crecimiento urbano, continuidad física y relaciones socioeconómicas sea declarado por el Congreso del Estado como área metropolitana, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos respectivos, en el ámbito de sus competencias, convendrán para planear y regular de manera conjunta y coordinada su desarrollo, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos, con apego a las leyes en la materia”*.

Ahora bien, si proyectamos los servicios públicos que indica la Constitución Federal (Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública) encontramos las condiciones iniciales para la articulación de programas, proyectos y acciones de gobierno en escala metropolitana. Así es que los grandes ejes del Programa de Desarrollo Metropolitano tienen un punto de partida material, que se irá aglutinando con el cemento de la convencionalidad.

Tanto el Art. 115 de la Constitución Federal (Frac. VI), como los artículos citados de la Constitución de Jalisco, se indica la necesidad de establecer un proceso de coordinación entre diversas instancias gubernamentales, para efectuar procesos de planeación que respondan a los principios ordenados por las leyes.

El Servicio Público Metropolitano es el servicio público prestado a los habitantes de los municipios metropolitanos de manera uniforme, equitativa, y en tanto, servicios públicos organizados, estables, permanentes, de interés público y externalizables, más allá de los límites territoriales entre municipios, de las coyunturas administrativas del ayuntamiento, o los déficits de cobertura de los gobiernos Estatal y Federal.

Los servicios públicos metropolitanos observados desde el Derecho a la Ciudad, figuran como el primer vínculo de deber entre el Estado y los ciudadanos para la garantía, protección y promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales conforme al Artículo 1 de la Constitución Política federal, los tratados y convenios internacionales vinculantes.

Cuadro 1. Servicio Público Metropolitano.

Fuente: Elaboración propia.

⁶ El Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana es agregado en el Estatuto Orgánico.

La Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, establece que es reglamentaria de los Artículos 81 bis y 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y tiene por objeto regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas. Su capítulo III se centra en la naturaleza y sentido del Convenio de Coordinación Metropolitana. De acuerdo a esta ley, las materias de interés metropolitano, conforme al Artículo 20, son:

- I. La planeación del desarrollo sustentable metropolitano;*
- II. La infraestructura metropolitana;*
- III. La realización de funciones y prestación de servicios, públicos municipales, en coordinación o asociación metropolitanas [...]*

La coordinación es entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos, y la acción conjunta de las autoridades municipales, estatales, federales y autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad de una estructura de fines y de funcionamiento.

Cuadro 2. Coordinación.

Por su parte, la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal establece en su Art. 94bis las formas de coordinación intermunicipal que permiten establecer acuerdos referentes a la provisión de bienes y servicios públicos de manera articulada, así como para la operación asociada de instancias municipales e intermunicipales. Las fórmulas de coordinación son:

- | | | |
|--------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| a. Simple interna | b. Subsidiaria estatal | c. Coordinada estatal |
| d. Metropolitana interna | e. Metropolitana interestatal | |

Los grandes ejes, estrategias y líneas de acción que se desprenden del Programa de Desarrollo Metropolitano, se prolongarán a través de los aparatos administrativos de los municipios, y los aparatos administrativos del Estado o la Federación, dependiendo de los elementos integrales de su planeación, y los elementos orgánicos que se requieren para hacer efectivas las estrategias y objetivos. Y dada la naturaleza de la coordinación metropolitana, que se prolonga en el diseño de funciones y servicios públicos municipales, serán los Convenios de Coordinación los instrumentos fundamentales para materializar la planeación en actos administrativos y de gobierno, indicando oficinas responsables, bases fiscales-presupuestales y financieras. Regulación, control y sanción.

Por eso es de capital importancia atender la dimensión convencional del Programa, porque es a partir de los convenios, acuerdos e instrumentos de coordinación, como se aglutinarán las acciones de la denominada Gobernanza Metropolitana. La coordinación depende del establecimiento de convenios de coordinación y cooperación técnica para la participación de los distintos niveles de gobierno, entidades federativas y municipios, en la concurrencia, colaboración, coordinación y concertación.⁷ De este modo, queda a voluntad de las entidades federativas y de los municipios, a través de sus órganos legislativos y ejecutivos, la elección del tipo de relación con la Federación y entre ellos mismos.⁸

⁷ Ver, detalle sobre sentencia a favor del “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” cuyo sustento jurídico es similar. [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXXI, Marzo de 2010; Pág. 951.- COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS QUE PARA TAL FIN SE HAN CELEBRADO CON BASE EN EL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE. “(...)estableciéndose un sistema de coordinación fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración de convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, cuyo



Ilustración 2. Prolongaciones jurídico-administrativas del PDM.
 Fuente: Elaboración propia

Los poderes legislativos estatales y los cabildos municipales, mediante la emisión de las leyes y normas sustantivas (sobre medio ambiente, desarrollo social, salud, educación, seguridad pública, protección civil, etc.); y los poderes ejecutivos de los ayuntamientos y del Estado, tienen la posibilidad de suscripción de convenios en los términos de sus propias leyes. En este sentido, es claro que el sistema de concurrencia y distribución de competencias no “imposibilita” a las entidades federativas y los municipios a la emisión de leyes reguladoras, sino que faculta a los Estados y Municipios a permitir la participación de la Federación, y la participación entre ellos mismos, por vía de coordinación legal y convenios, para participar en la integración de sus propios objetivos y bases técnicas.⁹

objeto es armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de gobierno con el fin de evitar la doble o múltiple tributación, ya que las entidades que celebran tales convenios deben renunciar a establecer contribuciones sobre hechos o actos jurídicos gravados por la Federación o a suspender su vigencia y otorgar a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, con base en un fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada...”

⁸ Ver. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXX, Julio de 2009; Pág. 1545. SISTEMA DE COORDINACIÓN EN LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL. SISTEMAS COORDINADOS Y SISTEMAS AUTÓNOMOS DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL.

⁹ [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Julio de 2009; Pág. 1545

1.4. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO COMO MARCO INTEGRADOR

El Programa de Desarrollo Metropolitano tiene una composición clara como instrumento de planeación del desarrollo, emerge del Código Urbano y el ámbito regulativo del desarrollo urbano. Su base, el Código Urbano, explica el alcance de los instrumentos de planeación metropolitana, como es el caso de este Programa, y establece en el Artículo 101 que:

“[...] se entenderá por planeación metropolitana, la planificación, proyección, organización, y programación del crecimiento y desarrollo de las áreas y regiones metropolitanas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y orientar en su beneficio el proceso de desarrollo.”

Y el mismo Artículo 101 prescribe que estos instrumentos deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo. Y es a partir de esta caracterización inicial del Programa de Desarrollo Metropolitano, donde observaremos una fundamentación del instrumento en el subsistema de planeación del desarrollo.

La Ley General de Planeación, aplicable a todas las unidades de gobierno de la República, establece que el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. El plan contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.

La Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, aplicable a todas las unidades de gobierno que se conforman en Jalisco, establece el Sistema Estatal de Planeación Democrática, como el conjunto de condiciones, actividades, procedimientos, instancias e instituciones, para llevar a cabo en forma coordinada y concertada, el proceso de planeación del desarrollo estatal.

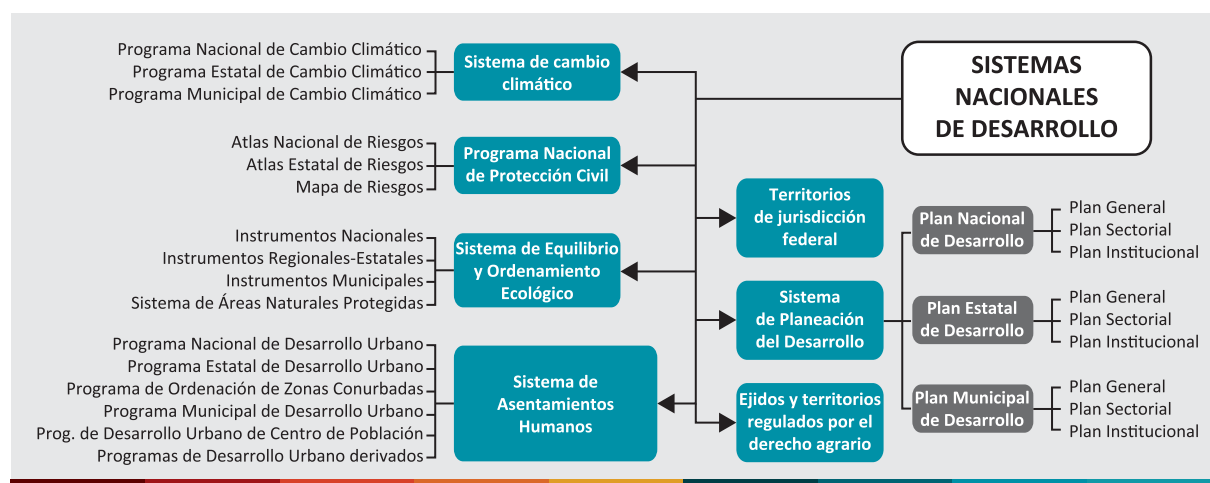


Ilustración 3. Sistemas Nacionales de Planeación.

Fuente: Elaboración propia

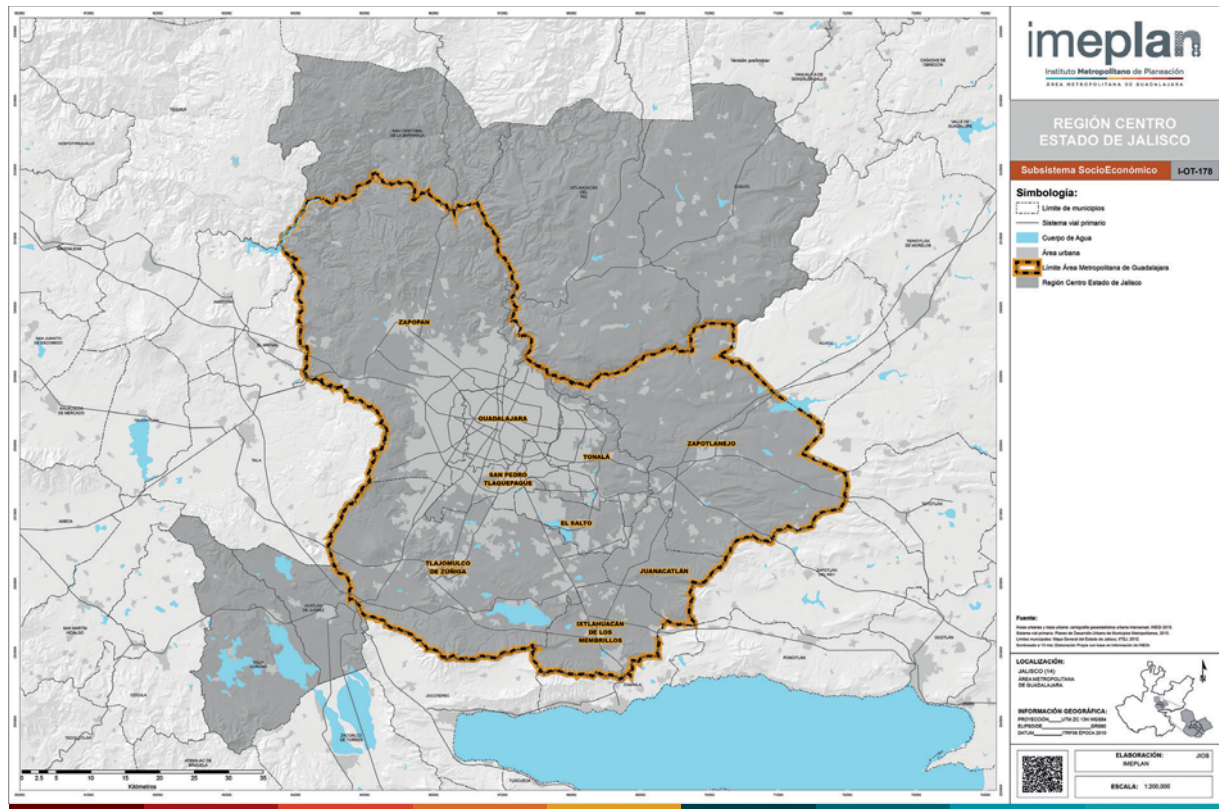
El Plan de Desarrollo, en cualquier nivel de gobierno, indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a un principio de sistematicidad.¹⁰ La vigencia del Programa se extenderá en su carácter de referente al sistema de planeación del desarrollo y del desarrollo urbano.

Hay que destacar que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial absoluta, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno. De este modo, entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habría de ordenar verticalmente las políticas nacionales, estatales o regionales, y mayor necesidad habría de coordinar la planeación en una escala multinivel.¹¹

De acuerdo a la legislación aplicable, los municipios deben contar con un Plan Municipal, el cual será aprobado por sus respectivos ayuntamientos. El Plan Municipal y los programas que de él se deriven, son obligatorios para toda la administración pública municipal en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables a partir de su publicación. Los municipios deben observar el Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de él se deriven como base para realizar los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos. Conforme a la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios, el Ejecutivo del Estado y los municipios podrán organizarse y coordinarse mediante el esquema de integración por regiones administrativas, para fines de colaboración en la planeación regional del desarrollo, sin que ello implique creación de autoridades intermedias.

¹⁰ Este principio lo podemos reconocer en el ámbito de la subsidiariedad, en el marco de grandes ejes de coordinación nacional. Ver, tesis [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXXII, agosto de 2010; Pág. 459 COORDINACIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 10-C DE LA LEY RELATIVA NO VULNERA LA SOBERANÍA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN MATERIA IMPOSITIVA.

¹¹ Cf. ARENILLA, Manuel, "Redes de Políticas: el caso de la Ciudad de Madrid, *Revista Española de Ciencia Política*, No. 25, 2011. El estudio aborda la capacidad analítica de la aproximación de redes a un caso específico, los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial, desarrollados por el Ayuntamiento de Madrid desde 2003. Esto permite llegar a unas conclusiones que refuerzan el valor de las redes de políticas públicas para estudiar el contexto en el que se producen las políticas públicas, el gobierno multinivel o la configuración del poder político.



Mapa 1. Delimitación de la Región Centro del Estado de Jalisco, para efectos de distribución territorial del Plan Estatal de Desarrollo. Fuente: Elaboración propia. *A diferencia del AMG, aquí se reflejan Cuquío, Ixtlahuacán del Río, San Cristóbal de la Barranca, Acatlán de Juárez y Villa Corona

La conformación de las regiones del Estado, debe responder a los fines de crecimiento económico y desarrollo social y sustentable de los respectivos municipios y sus habitantes.¹² En este sentido, la Región Centro no coincide estrictamente con el sistema de coordinación metropolitana, pues incluye territorios cuyas características económicas, sociales y demográficas son distintas a las del entorno metropolitano. Así, nos encontramos con una nueva delimitación específica, la del Área Metropolitana de Guadalajara, en virtud del Decreto 25400/LX/15 del Congreso de Jalisco, que eventualmente deberá ajustar la delimitación de regiones administrativas del Gobierno del Estado para la implementación del Plan Estatal de Desarrollo.

Por esta razón, es ya un objetivo de este Programa de Desarrollo Metropolitano y las instancias metropolitanas, la moción ante el Congreso del Estado para que realice las reformas necesarias en las leyes de planeación del desarrollo, de equilibrio y ordenamiento ecológico, los decretos del Mapa de Jalisco, para que se armonicen y se equivalgan las demarcaciones, delimitaciones, creaciones y/o modificaciones de los centros de población, y políticas territoriales en general, respecto de los decretos y delimitaciones metropolitanas provenientes del Legislativo Estatal conforme a la Ley de Coordinación Metropolitana.

¹² Cf. Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus municipios. El esquema de integración de los municipios del Estado en regiones, será emitido por acuerdo del Titular del Ejecutivo Estatal y publicado en el Periódico Oficial. Los acuerdos serán tomados en la instancia de coordinación regional, pero la ejecución de los proyectos estratégicos estará a cargo de los municipios y el Gobierno del Estado, en la parte que les corresponda, conforme a las disposiciones legales aplicables.

El Art. 26 de la Constitución Federal establece la obligatoriedad del Estado Mexicano de desarrollar procesos de planeación: *“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación (...) La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”*.

El planteamiento del Art. 26 contiene entonces dos aspectos centrales con respecto a la planeación. Uno en cuanto a su formulación: “La planeación será democrática”; otro en cuanto a sus fines: “independencia y democratización política, social y cultural”.

De igual manera, el Art. 15 de la Constitución de Jalisco establece: “Los órganos del poder público del Estado proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de las personas y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica, política y cultural de la entidad”. Para ello, en la fracción VI del citado artículo manda: “Las autoridades estatales y municipales organizarán el sistema estatal de planeación para que, mediante el fomento del desarrollo sustentable y una justa distribución del ingreso y la riqueza, se permita a las personas y grupos sociales el ejercicio de sus derechos, cuya seguridad y bienestar protege esta Constitución. La ley establecerá los criterios para la instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de manera objetiva, con base en indicadores que la doten de confiabilidad.”

Al igual que en el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado de Jalisco refrenda el carácter de la planeación como un instrumento de promoción de la libertad y de la participación social, económica, política y cultural de la ciudadanía. Además, establece que la planeación en Jalisco tiene como objetivo el ejercicio de los derechos de su población y que para esto debe de fomentar tanto el desarrollo sustentable como una justa distribución del ingreso y la riqueza. Por lo anterior, la planeación debe de integrar como centrales estos mandatos constitucionales.

Por su parte, el Código Urbano para el Estado de Jalisco y sus municipios, en su Art. 101, establece que se entenderá por planeación metropolitana, la planificación, proyección, organización, y programación del crecimiento y desarrollo de las áreas y regiones metropolitanas, con la finalidad de orientar el proceso de desarrollo en beneficio de sus habitantes.

El Art. 102, contempla entre los instrumentos de planeación metropolitana a los Programas de Desarrollo Metropolitano, mismos que se aplicarán en las áreas y regiones metropolitanas y que contemplarán un diagnóstico integral de las metrópolis en cuestión, así como la definición de los objetivos y metas para la política metropolitana, en al menos las materias de Estructura Socio-Económica, Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente, Servicios Públicos, Infraestructura Urbana, Movilidad Urbana, Mapa de Riesgos y Protección del Patrimonio Cultural. En otros términos, los instrumentos que se diseñen a escala metropolitana en las distintas materias enunciadas, tienen como fin el que el proceso de desarrollo efectivamente funcione en beneficio de los habitantes del espacio geográfico que constituyan las áreas y regiones que comprenda.

Bajo este marco jurídico, el Instituto Metropolitano de Planeación es la instancia técnica que elabora la propuesta de este Programa de Desarrollo Metropolitano. La consulta ciudadana es efectuada con

el respaldo del Consejo Ciudadano Metropolitano, para elaborar el documento preparatorio para su validación, la Junta de Coordinación Metropolitana lo dictamina. Y, finalmente, los cabildos de los ayuntamientos lo incorporan a su propio orden jurídico-administrativo.

El Sistema de Planeación, en donde se inscribe este Programa, se coloca en un ciclo de gestión de la política pública, que es consistente con el ciclo de políticas públicas y tiene su asiento jurídico en diversos apartados de la Constitución Federal.¹³ Este ciclo de la política pública se reconoce como ecosistema para la coordinación metropolitana. Así lo establece el Artículo 19, Fracción II, inciso b) de la Ley de Coordinación Metropolitana. Los Convenios de Coordinación Metropolitana, sus instancias e instrumentos deben determinar:

El grado y alcance de la intervención de las instancias de coordinación metropolitana en las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, revisión y evaluación de las funciones y servicios públicos municipales.



Ilustración 4. Ciclo de la Gestión Pública.
Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, los grandes ejes, estrategias, objetivos, metas y acciones del Programa de Desarrollo Metropolitano deben figurar su tránsito por el ciclo de políticas públicas y de gestión de sus objetivos en actos administrativos y actos de gobierno. Siendo así, la fundamentación jurídica de este instrumento de planeación del desarrollo debe tomar posición en todas aquellas etapas y fases en las que su horizonte de estrategias adoptará la forma de un proyecto, una política pública o una prestación de servicio público en escala metropolitana. En la siguiente tabla se interpretan estos apartados de la Constitución Federal.

¹³ López Ayllón, Sergio y Ana Elena Fierro. 2010. "El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano" en La estructura de la rendición de cuentas en México, editado por Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo. México: UNAM - CIDE. Disponible en url. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/13.pdf>

INFORMACIÓN	PLANEACIÓN	PRESUPUESTO	EJERCICIO	CONTABILIDAD	FISCALIZACIÓN
Art. 6. Y 26-B	Art. 26-A	Art. 134	Art. 134	Art. 73 F. XXVIII	Art. 79
Transparencia, derecho a la información. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. ¹⁴	Sistema nacional de planeación democrática. Plan Nacional. Planes estatales. Planes municipales.	Modelo de presupuesto por resultados. Instancias técnicas independientes, evaluadoras de la gestión pública	Condiciones del Estado en la contratación, la concesión y permiso para la gestión privada y social de la gestión pública.	Armonización de la contabilidad pública a nivel nacional. Información financiera de ingresos y egresos para la federación, los estados y municipios. ¹⁵	Evaluar los resultados de la cuenta pública, la gestión financiera y el desempeño de los programas de gobierno y políticas públicas.

Tabla 1. Principios constitucionales A.

Fuente: Elaboración propia

Pero lo más importante que se debe destacar aquí, es que se trata de elementos básicos de responsabilidad a los que se sujetan todas las unidades de gobierno y órganos públicos, independientemente de su adscripción metropolitana, inter-municipal o inter-gubernamental. El ciclo de la Gestión Pública establece una cimentación político-administrativa que condiciona la creación de instrumentos y políticas para el ámbito metropolitano. La eficacia en el cumplimiento de estos ejes nodales, implica un grado de coordinación madura y fuerte de los Municipios, el Gobierno del Estado y la Federación como condición sine-qua-non para la articulación de estrategias, objetivos y alcances del Programa de Desarrollo Metropolitano.¹⁶

En este escenario, debe destacarse un Estado capaz de generar sus funciones básicas en un sistema federal cooperativo que delimite la distribución de competencias de los tres niveles de gobierno y la capacidad de responder consistentemente a las demandas de las ciudades y poblaciones.¹⁷

1.5. LAS MATERIAS METROPOLITANAS: CONCURRENTES DEL MUNICIPIO, EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN

El Artículo 124 de la Constitución Federal establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.” La Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un

¹⁴ El Sistema de Información Gubernamental se supone en dos ejes, y ambos supuestos en el Artículo 6 y 26-b de la Constitución Política. El primero consiste en el Derecho Fundamental a la Información, que se inscribe en las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información de cada entidad federativa, donde se destaca aquí la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, así como de la normativa relacionada con la clasificación archivística, y la creación de unidades de enlace de acceso a la información a todas las unidades de gobierno que son sujetos directos al Derecho a la Información. El segundo eje consiste en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuya cabeza de sector es el INEGI, y en donde todas las unidades de gobierno de la república se conforman como sujetos a la generación y sistematización de la información. El principio de información es indispensable para conformar los elementos de planeación metropolitana, así como de la creación de objetivos, indicadores, estadísticas, reportes, informes, estudios especiales y unidades de medición de las materias de coordinación metropolitana. Los dos ejes establecidos, suponen un esquema de coordinación en el que los ocho Municipios y el Gobierno del Estado podrán sostener sin ninguna contradicción a nivel constitucional ni legal.

¹⁵ El Sistema de Contabilidad Gubernamental, supuesto en la facultad legislativa del Artículo 73 de la Constitución, y desarrollado con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, establece que la contabilidad se basará en un marco conceptual que representa los conceptos fundamentales para la elaboración de normas, la contabilización, valuación y presentación de la información financiera confiable y comparable para satisfacer las necesidades de los usuarios y permitirá ser reconocida e interpretada por especialistas e interesados en la (sic) finanzas pública.

¹⁶ Cf. SÁNCHEZ AGESTA, Luis, “División de Poderes y Poder de Autoridad del Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 9, Núm. 5, enero-abril 1989.

¹⁷ Cf. McRAE, Kenneth, “Federation, Consociation, Corporatism: An Addendum to Arend Liphart”, *Op.Cit.*

reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios en ciertas materias, como son: la educativa (Artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (Artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (Artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (Artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (Artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (Artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (Artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.¹⁸

Este supuesto vuelve a dimensionar al Programa de Desarrollo Metropolitano en escalas aparentemente excéntricas, y en dimensiones de alcance nacional. Pero hay una vinculación sustantiva, procesal y política. Por ejemplo, el manejo de residuos sólidos es un servicio público municipal (art. 115, F, III, inciso c’ de la Constitución Federal), pero también es una materia concurrente (art. 73, F, XXIX-G de la Constitución Federal), y deben proyectarse sus objetivos y acciones de manera coordinada.

Esto quiere decir que la fundamentación jurídica de este Programa, así como de todos sus alcances de acción, estrategia y desarrollo, se refieren a un sistema jurídico concéntrico, (no piramidal), donde la Constitución Federal será la base para articular las políticas públicas y definir las materias de coordinación metropolitana en una vinculación federativa: Federación- Estados- Municipios, donde las leyes municipales, estatales y federales, más que posiciones jerárquicas, son roles en un que-hacer intergubernamental.

En México prevalece un modelo federal fuertemente concentrado, en clave unitaria, caracterizado por la aglomeración de competencias, recursos y facultades en detrimento de la soberanía de los estados y municipios, pero transitando a un modelo federativo dual, donde se prevé la separación de funciones y una base de autonomía de los poderes públicos. El nodo central de la concentración no deriva sólo de la Constitución y su sistema de distribución de potestades originarias, sino del sistema de coordinación fiscal que nos rige (basado en convenios) que sujeta una férrea política de financiación del sector público desde el centro, y se desconcentra a través del sistema fiscal de participaciones y de “ramos federalizados” del presupuesto federal.¹⁹ Por los contextos constitucional y económico-administrativo, nos encontramos frente a un desafío inédito con la gobernación de las metrópolis y la configuración de un régimen de coordinación metropolitana.²⁰

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cf. Controversia Constitucional CC 94-2009, Op.Cit.

¹⁹ SANTÍN EL RÍO, Leticia, “La Intermunicipalidad: metodología de gobierno político y administrativo para la asociación y cooperación entre municipios en México”, Op.Cit. p.p. 40-46.

²⁰ Cf. Fédération Nationale de Centres de Gestion- Assemblée de Communautés de Fance, *La dimension Ressources Humaines des Schémas de Mutualisation*, París, Diciembre de 2015. MULLER, Pierre, “L’Analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique”, *Revue Française de Science Politique*, Volume 50, Número 2, Abril 2000, p.p. 189-207.

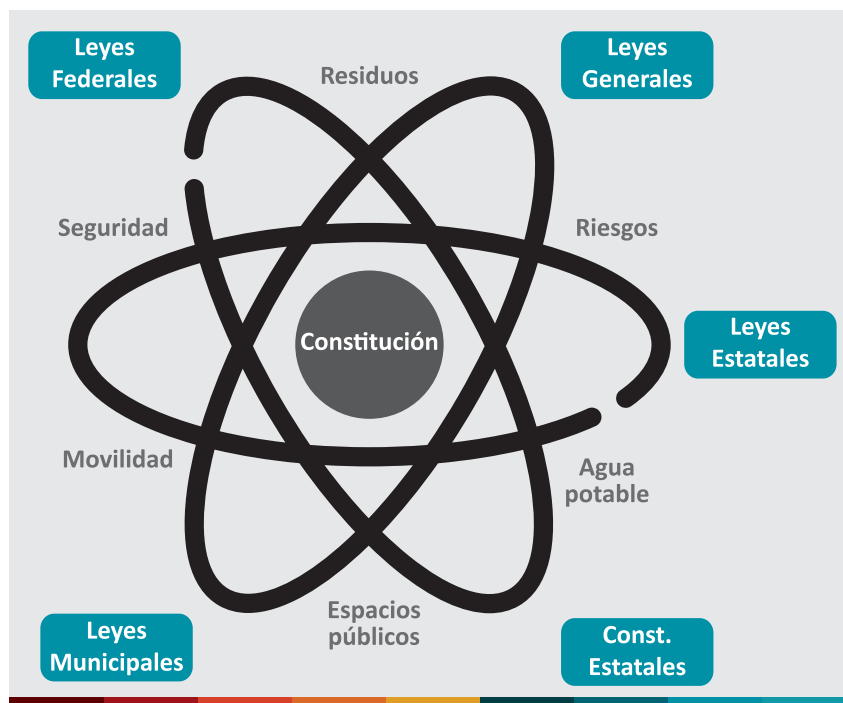


Ilustración 5. Sistema concéntrico.
 Fuente: Elaboración propia.

En esta complejidad, la Constitución Federal se convierte en un centro de gravedad político-jurídico, lugar de interpretación común, o en un espacio de disputa. No hay áreas de políticas que no tengan vinculación con la Constitución. En las democracias hay una “incertidumbre institucionalizada” en torno a este vínculo central. Conforme a Alfred Stepan, las democracias federales tienden hacia un centro porque la demografía se manifiesta horizontal y verticalmente.²¹ El teórico del federalismo, Riker, se apoya en la definición de Dahl, en que el federalismo se constriñe hacia un centro con la “constitución fundacional del sistema”. Las democracias tienen una agenda abierta. Los temas de una agenda se formulan a partir de los enunciados de la constitución, [o cuando menos, la constitución es un límite material y competencial], hasta que se cuestiona por no generar respuestas a los problemas, ni soluciones viables a los conflictos.²²

No hay una estructura única de implantación de las políticas, sino estructuras de implantación localizadas, cada una de ellas con la composición de actores y circunstancias que le caracteriza.²³ En el seno de las estructuras de implantación de fondos, programas y políticas, se da una distribución de papeles entre los distintos grupos y subgrupos de actores: niveles de gobierno, universos políticos ciudadanos,

²¹ Cf. STEPAN, Alfred, *Toward New Comparative Politics: Federalism, Multinationalism and Democracy (Beyond Rikerian Federalism)*, en Gibson, Edward L. (edit), *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2004.

²² STEPAN, Alfred, *Toward New Comparative Politics: Federalism, Multinationalism and Democracy (Beyond Rikerian Federalism)*, Op.Cit.

²³ Cf. BRINKERHOFF, Derrick, y BRINKERHOFF, Jennifer, “Cross -Sectorial Policy Networks: Lessons from Developing and Transitioning Countries”; en: Myrna P. Mandell (ed.) *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management* . Westport, CT: Quorum Books, 2001.

niveles de participación de las empresas e instituciones sociales.²⁴ Existen subestructuras de formulación política, de tareas de planificación, análisis de la información, provisión de recursos, labores de intermediación y coordinación, que varían en cada contexto social.²⁵

Las federaciones y la población se constriñen en una Constitución (de nuevo) generando entonces una vía difícil para hacer cambios estructurales, y obligando a la formación de consensos. Casi todos los cambios hechos en un Estado Federalista o descentralizado, son cambios de las reglas: pero los cambios a las reglas del mismo sistema descentralizado complican el terreno de juego, porque los límites del sistema cambian constantemente.²⁶

Las democracias federales o descentralizadas, según Stepan, tienden hacia un centro porque la población se constriñe según las reglas anteriores. Esto es, que si bien existe una diversidad de subunidades con importante autonomía en cada región, es porque las reglas del juego le permiten dicha composición. En temas como salud, bienestar, investigación, etc., la economía y la sociedad se inclina por diferentes posturas, pero siempre han de estar en el inventario de la palestra democrática y federalista y bajo las reglas y balances de la Constitución.²⁷

No obstante lo dicho por Stepan y Dahl, existen diversos ejemplos que contradicen esa “tendencia hacia el centro” y por el contrario, los gobiernos regionales, federados o autónomos, buscan un mayor control de sus potestades, competencias y presupuestos.

En México y en el mundo nos encontramos en nuevos escenarios y paradigmas: la intervención del Estado en la vida económica, la gestión del Estado en sus funciones básicas, o la vida de la Administración Pública de cualquier nivel o especialidad. En estos casos, se exige un nuevo equilibrio para el ejercicio del principio de legalidad’ que anteriormente era más claro.²⁸ Se exige un nivel de vinculación distinto entre la Administración Pública con los sectores privado y social. Se demanda una re-delimitación de la esferas de responsabilidad para transitar óptimamente entre el Estado prestador de servicios, de intervención directa, del Estado Regulador de sectores y áreas estratégicas, o del Estado garante de derechos fundamentales y equidad social. Es indispensable desarrollar una programación legal de la Administración Pública (con un renovado principio de legalidad’) para la vinculación de objetivos y metas públicas a nivel local, metropolitano, regional y nacional desde un esquema de gobernanza.²⁹

²⁴ STREEK, Wolfgang y SCHMITTER, Philippe C., ¿Comunidad, Mercado, Estado...Asociaciones?: La contribución prospectiva del gobierno de interés al orden social, en: SCHMITTER, Philippe C., STREEK, Wolfgang y LEHEMBRUCH, Gerhard (coord.), Neocorporativismo (Vol II), trad. JJ. Urtilla, Alianza, México 1992

²⁵ Cf. ARGANOFF, Robert, Marcos para el Análisis Comparado. Op.Cit.

²⁶ Cf. STEPAN, Alfred, Toward New Comparative Politics, p.48

²⁷ ARGANOFF, Robert, “Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales”, en Merino Huerta, Mauricio (ed.), Cambio Político y Gobernabilidad, CNCPAP-CONACYT, México 1992, p.p. 179-215.

²⁸ Cf. PAREJO ALFONSO, Luciano, “La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías”, en: *Organización Territorial de los Estados Europeos*, Asamblea de Madrid- Servicio de Publicaciones, Madrid, 2010.

²⁹ Cf. PAREJO ALFONSO, Luciano, “La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías”, Op. Cit.

1.6. DESARROLLO URBANO COMO PUNTO DE PARTIDA

Entre las reformas del 10 de enero de 1934 y del 6 de enero de 1992 al artículo 27 de la Constitución, sucedió el periodo de ascenso y descenso en la denominada Reforma Agraria, en el que se transformó el régimen de propiedad, uso y aprovechamiento de una gran parte del territorio, bajo la figura del Derecho Social Agrario. En 1930, la población rural, es decir, la residente en localidades inferiores a 2500 habitantes, representaba 67% de la población del país, en tanto que en el 2015 descendió a sólo 23%.³⁰ En este periodo la realidad social, la concentración económica, poblacional, de servicios y de representación política han cambiado sustantivamente hacia las ciudades y metrópolis, aunque la evolución legal e institucional lo ha hecho a un ritmo menor.

Con la publicación de la primera Ley de Asentamientos Humanos, en la Cumbre I del Hábitat, en Vancouver 1976, inicia la primera fase de regulación de los territorios urbanos. Como consecuencia de esta nueva Ley, inicia la primera ola legislativa en materia de Asentamientos Humanos en los 31 estados de la Federación existentes en ese momento. En los años 90, el municipio fue reconocido como una entidad política descentralizada, con autonomía representativa, presupuestal y de gestión. En 1996, en el contexto de la Cumbre II del Hábitat, se reformó la Ley General de Asentamientos Humanos, en consonancia con las reformas municipalistas. Este hito sirvió para que la política comenzara a trazarse desde el ámbito local, y se consolidó con las reformas municipalistas de la Constitución Federal en 1999. En esa misma década se presentó una segunda ola de legislación urbana en las 31 entidades. Más recientemente, la Cumbre del Hábitat III de Quito (octubre 2016) se ha acompañado en México por el desarrollo de un Proyecto de Ley en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial; así como por la denominada Nueva Agenda Urbana, que influirá de diversas maneras en las políticas y legislaciones de nuestro país, incluyendo ahora a la Ciudad de México, como la trigésima segunda Entidad Federativa.

En Jalisco y Guanajuato, particularmente, se presentaron evoluciones posteriores a la ola surgida con la Cumbre del Hábitat II. En Guanajuato se creó la figura de Procurador Urbano y se publicó el Código Territorial del Estado de Guanajuato, adoptando el modelo francés del Código General de Territorialidades. En Jalisco se reformó la Constitución, se publicó el Código Urbano, la Ley de Coordinación Metropolitana y se crearon las instancias del primer sistema metropolitano en el país.

Actualmente, el legislativo federal discute el Proyecto Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Independientemente de las variaciones que puedan existir en el proceso, el proyecto establece ya nuevos horizontes legislativos, programáticos, administrativos y de gobierno local en todo el país.

En este desafío, se entiende la necesidad de generar una política integral de planeación urbana, coordinación metropolitana, de los programas nacionales de infraestructura, de Desarrollo Urbano, y de aquellos fondos, programas y recursos vinculados a la prestación de servicios públicos en escalas metropolitanas: agua, vivienda, energía, seguridad, movilidad, tránsito, telecomunicaciones protección civil, cultura, residuos sólidos etc.

³⁰ INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1930 y Encuesta Intercensal 2015. www.inegi.org.mx

RECTORÍA DEL ESTADO	ORDENAMIENTO TERRITORIAL	SECTORES ESTRATÉGICOS	CONCENTRACIÓN DE POTESTADES	AUTONOMÍA MUNICIPAL	POTESTADES ESTATALES
Art. 25	Art. 27 (p. 3ro.)	Art. 28	Art. 124 y 73	Arts. 115 y 117	Arts. 116 y 117
Desarrollo sustentable de la nación. Crecimiento económico en un contexto democrático.	Regulación de la propiedad privada, ejidal, comunal. Asentamientos Humanos. Desarrollo Urbano	Regular los sectores estratégicos de la economía, controlar las concentraciones económicas del sector privado. Regular los servicios públicos prioritarios de la nación.	Matriz del pacto federativo. Descripción de las materias concurrentes para los tres niveles de gobierno. Inicio de los sistemas nacionales.	Organización política del municipio. Potestades, funciones y servicios públicos municipales. Condiciones para la asociación y/o coordinación.	Organización política de los estados. La facultad residual en los Estados.

Tabla 2. Principios constitucionales B.

Fuente: Elaboración propia

La publicación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano supondrá diversas reformas legales, incluyendo probablemente las de las constituciones de los Estados. Esta Ley incidirá en transformaciones sustantivas en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, y en la forma jurídica e instrumental con la que se deberán elaborar planes parciales y planes de desarrollo urbano y metropolitano, en consonancia con un sistema macro de programas de infraestructura, movilidad, calidad del aire y desarrollo urbano a nivel nacional.

A partir de la denominada Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, se articula un sistema de planeación, programación, regulación, sanción y gobierno del territorio a través de instrumentos de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Así, el Proyecto de Ley prescribe un nuevo sistema de instrumentos de planeación urbana, que deberán estar asociados y vinculados institucionalmente.

El Proyecto de Ley de la nueva reforma implica la re-configuración de los instrumentos, autoridades y conceptos de regulación para la materia de los asentamientos humanos. El papel que deberán jugar el Ejecutivo Estatal, el Congreso Estatal y los municipios, deberá trazarse en al menos una nueva ley sustantiva, y en una consecuente cascada de reformas reglamentarias municipales, y de normas orgánicas.

Asimismo, el Proyecto de Ley indica que se tendrán que generar condiciones de adaptación en los subsistemas legales Civil, de Protección Civil, Tránsito, y otras áreas que deberán ajustarse al nuevo modelo.

El Sistema General de Planeación Territorial que se desprende del Proyecto de Ley es:

- I. La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial
- II. Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial
- III. Los Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones
- IV. Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano

El Programa de Desarrollo Metropolitano se inserta en el desafío y alcances del Proyecto de Ley General de Asentamientos Humanos, y buscará en sus estrategias trazar la vinculación jurídico-administrativa con la planeación del desarrollo urbano, las demandas de infraestructura, equipamientos y programas vinculados a los espacios públicos, de manera que exista plena coincidencia con las estructuras nacionales de decisión, y plenamente elegibles en la configuración de programas, presupuestos y fondos públicos con incidencia a partir de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial que se prescribe en este Proyecto de Ley.

1.7. ELEMENTOS JURÍDICOS PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO

La complejidad de los sistemas territorial (Artículo 27 Constitucional), del medio ambiente y desarrollo, nos permiten hacer una re-interpretación del Artículo 25 de la Constitución, referente a la rectoría económica del Estado, y en tanto, comprender a la metrópoli como un sistema industrial, comercial, financiero, cultural y de servicios que puede ser guiado bajo los parámetros de una rectoría del Estado, pero ahora desde una escala metropolitana. Y como cierre de una visión integral, re-interpretar el Artículo 26 de la Constitución, sobre los ejes de la planeación del desarrollo nacional, entendiendo que las 59 zonas metropolitanas del país ciernen un ecosistema de territorios funcionales, y las metrópolis son los nuevos ámbitos de validez para la inscripción de los objetivos y estrategias de desarrollo.

Al preceder de los sistemas de planeación del desarrollo, la planeación ambiental, urbana y territorial, el Programa de Desarrollo Metropolitano confluye universos de intervención atípicos para la administración pública tradicional. Esto es, que el despliegue de estrategias exige la potestad de unidades de gobierno que funcionan normalmente a través de un marco de competencias y atribuciones separado.

Asimismo, por provenir del sistema de coordinación metropolitana, y generarse a través de instancias intermunicipales e intergubernamentales como punto de partida, se advierte que los enunciados y sintagmas de planeación emanados del Programa de Desarrollo Metropolitano no tienen prolongación natural en aparato público o en una administración de gobierno, sino en nueve unidades de gobierno municipales, el Gobierno del Estado y, en factores de concurrencia, con aparatos del Gobierno Federal. Siendo así, la orientación pragmática del Programa de Desarrollo Metropolitano no deviene en mandatos y prescripciones tradicionales, como en los instrumentos de planeación ordinarios, sino que han de propiciar los escenarios de acción coordinada intermunicipal e intergubernamental: en acuerdos y convenios que instruyan a diversas oficinas de gobierno a concertar acciones metropolitanas en un mismo sentido político y jurídico.

Por esta razón, la prolongación jurídica de los enunciados del Programa de Desarrollo Metropolitano deviene en la creación de agencias metropolitanas, superintendencias, convenios, acuerdos inter-institucionales o en una cartera de proyectos ejecutivos comunes para todas las unidades de gobierno que confluyen sus visiones en el Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara.

Como ya se dijo, el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM) se enmarca en las disposiciones jurídicas del Código Urbano para el Estado de Jalisco; forma parte del sistema estatal de planeación para el desarrollo, para el desarrollo urbano, el desarrollo sustentable, y para la integración metropolitana de funciones y servicios públicos.

Por ello, el Programa guarda congruencia con el sistema de planeación para el desarrollo, del cual deriva una compleja estructura de instrumentos de planeación de carácter institucional, sectorial y específicos, que además se desprenden de órdenes jurídicos temáticos (en ocasiones afines), en los que se entretajan objetivos, alcances y áreas de competencia. Así, es necesario encuadrar el PDM dentro de esa estructura jurídica, jerarquizando y definiendo los vínculos que tiene con otros instrumentos de planeación.

El marco jurídico local prevé un sistema de planeación para el desarrollo en tres niveles de acción: estatal, regional y local, además de los programas de gobierno (sectoriales, institucionales y especiales); estos instrumentos dan forma al sistema estatal de planeación democrática, entendido como el conjunto de condiciones, actividades, procedimientos, instancias e instituciones en que participan las dependencias y entidades públicas de los tres órdenes de gobierno, los sistemas de información y consulta, los organismos de los sectores privado y social, y la sociedad en general.

En el sistema de planeación democrática previsto en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios (LPEJ) existe una aparente omisión del ámbito metropolitano (el sistema estatal de planeación para el desarrollo urbano contenido en el Código Urbano para el Estado de Jalisco sí prevé instrumentos de planeación en el ámbito metropolitano); es decir, el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM) y el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet), ambos en materia de desarrollo urbano, no tienen su equivalente en materia de desarrollo en general, como se muestra en el esquema siguiente.

Ante la ausencia del ámbito metropolitano en la LPEJ, el Código Urbano para el Estado de Jalisco establece que los instrumentos de planeación metropolitanos (PDM y POTmet) deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo, pero no clarifica una vinculación jerárquica entre ellos (PDM y POTmet); sin embargo, a partir del contenido sugerido por la legislación local para cada instrumento de planeación, el programa de desarrollo metropolitano adquiere alcances que superan la visión parcial del ámbito estrictamente urbano, debiendo orientarse al desarrollo integral de la metrópoli y a la definición de los objetivos y metas para la política metropolitana (incluyendo espacios urbanos, semiurbanos y rurales); adquiere un enfoque similar al previsto para la ordenación racional y sistemática de las acciones del Gobierno y la sociedad, cubriendo con ello la aparente omisión del nivel metropolitano en el sistema estatal de planeación democrática de la LPEJ.

El Programa de Desarrollo Metropolitano tiene como propósito central establecer la política a seguir en su área de aplicación, desarrollando en su contenido los componentes sustantivo y normativo en las materias concurrentes que tiene el orden municipal con el estatal y el federal.

Las políticas ambientales, de vivienda, infraestructura, seguridad, salud, protección civil, ordenamiento territorial, energía, movilidad y transporte, desarrollo, tienden a cernirse en contextos metropolitanos. En algunos casos, se trata de áreas de responsabilidad concurrentes para la Federación, el Estado y los Municipios; en otras ocasiones, es el mismo territorio metropolitano el que exige un nivel de coordinación inter-gubernamental.

El desafío que nos impone este Programa de Desarrollo Metropolitano, consiste en actualizar y crear los instrumentos jurídicos que habiliten la coordinación inter-municipal y metropolitana, con el Gobierno del Estado y la Federación, a efecto de construir políticas públicas metropolitanas en diferentes niveles y en diversas materias. Para esto, será importante forjar el instrumental convencional básico para que el municipio sujete algunos de sus servicios y funciones públicas a los principios de concurrencia, coordinación, subsidiariedad y responsabilidad, a efecto de lograr niveles de cooperación con los órdenes inter-municipal, estatal y federal.

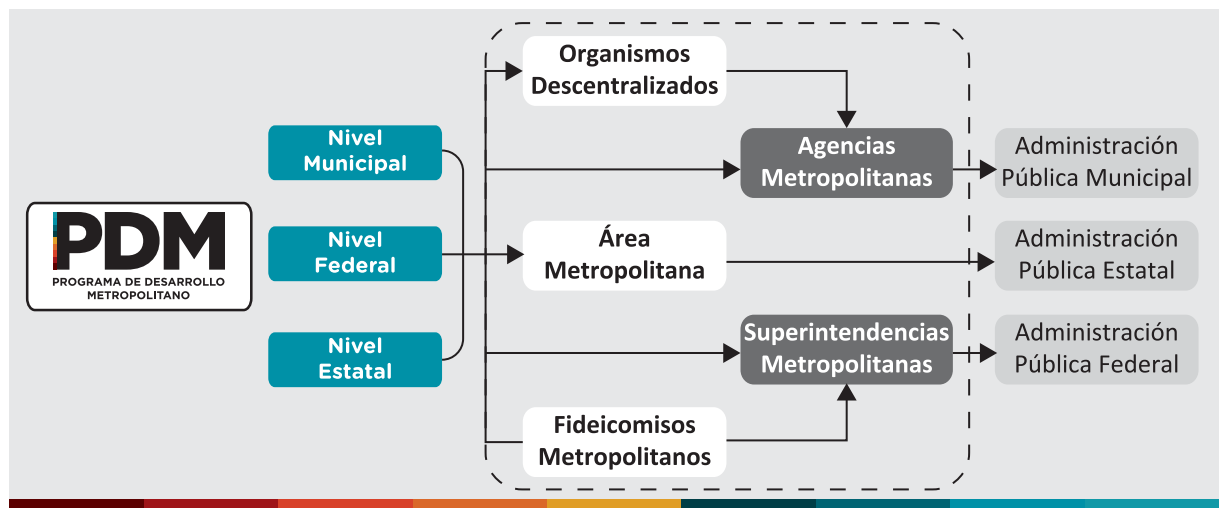


Ilustración 6. Externalidades del PDM.

Fuente: Elaboración propia

Este desafío exige el análisis sobre la viabilidad de generar instrumentos jurídicos marco y específicos, o bien, generar normas derivadas a la facultad reglamentaria en una escala inter-municipal e inter-gubernamental. A partir de los instrumentos jurídicos, se establece el objetivo material de crear políticas públicas y/o instancias de coordinación sostenibles y permanentes.

El corazón de los temas metropolitanos es la Constitución, y su interpretación para efectos de construir planeación y políticas públicas debe ser concéntrica y no piramidal.

El Programa se incorpora en las disposiciones jurídicas del Código Urbano para el Estado de Jalisco, desplegándose al sistema de planeación urbana y ordenamiento territorial; y formará parte del sistema estatal de planeación para el desarrollo urbano que tiene como propósito calibrarse con los instrumentos de planeación municipal. Asimismo, este programa se incorpora en el sistema municipal, estatal y nacional de planeación.

La Cláusula Sexta del Convenio de Coordinación Metropolitana del AMG establece que los municipios y el Gobierno del Estado cumplirán con la ejecución de los instrumentos de planeación metropolitana en el tenor de los programas y planes que conciernan en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, de los planes de ordenamiento ecológico, asentamientos humanos y cambio climático aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal.

La forja de estos elementos implica un desafío mayor, y en muchos aspectos inédito, porque el sistema político, jurídico y administrativo de México, de Jalisco y de sus municipios, ha desarrollado sistemas de planeación inconexos, desvinculados y con pocos estímulos para la coordinación.

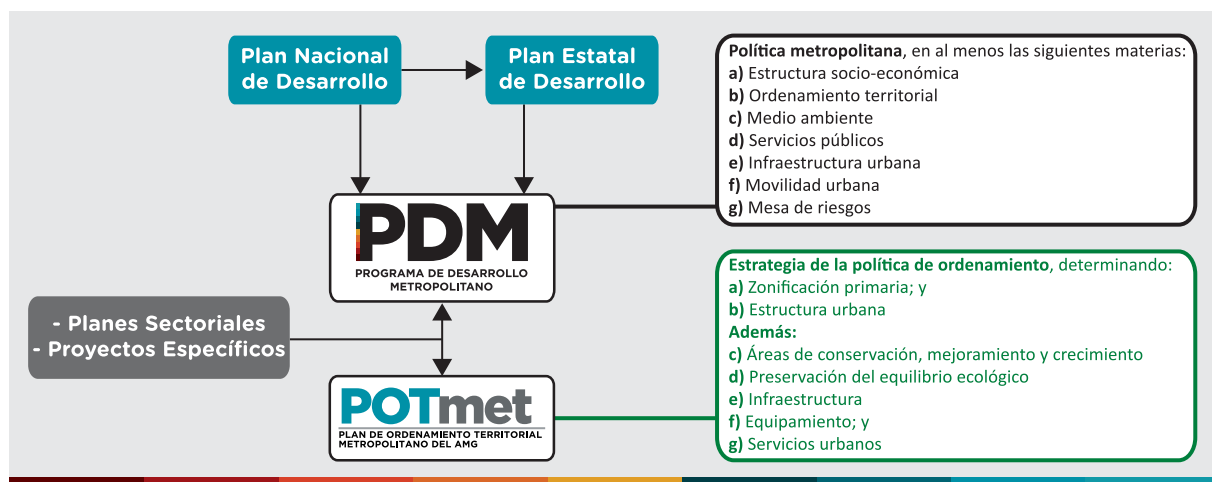


Ilustración 7. Situación del PDM y del POTmet.
Fuente: Elaboración propia.

2 ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN

2.1. ENTORNO NACIONAL

La planificación del desarrollo en México inició en 1930 con la promulgación de la “Ley Sobre Planeación General de la República”. A partir de ahí, se estableció la Comisión Nacional de Planeación.³¹ Esta Ley daría pauta al establecimiento del primer Plan de Desarrollo de México, el Plan Sexenal 1934-1940, en el que si bien no se anticipaban las profundas acciones políticas públicas implantadas en ese periodo, sí se establecía el marco para estructurarlas.

Durante la propia administración 1934-1940 comenzó el desarrollo de estrategias de planeación sub-nacional. García Moctezuma refiere: “En 1936 se publicó la Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal con la cual se pretendía planear el crecimiento de la capital del país. En el mismo año se constituyó la Dirección de Obras del Bajo Río Bravo, con acciones en la cuenca hidrológica respectiva, involucrando terrenos de los estados de Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas [...]”. Otras instituciones pioneras en la planeación regional fueron la Comisión Intersecretarial de la Alta y Baja Sierra Tarahumara (1936), la Comisión de Estudios y Planeación del Valle del Mezquital (1936) y la Comisión Intersecretarial de la Mixteca (1937) (García Moctezuma, 2010).

Al inicio de los años cuarenta se estableció el segundo plan sexenal, pero sus posibilidades de operación fueron obstaculizadas por la situación de economía de guerra presente a nivel internacional y en la que México participaba. Durante la siguiente administración (1946-1952) se promulgó el tercer Plan Sexenal, pero ya no tuvo continuidad para el sexenio 1952-1958 ni en los sucesivos, hasta 1976; aunque se crearon entes de planeación en aspectos específicos desde 1953, particularmente en materia de planeación de inversiones, obras públicas y desarrollo territorial.

En 1976 se elaboró el Plan Básico de Gobierno para la administración 1976-1982, mismo que dio lugar al Plan Global de Desarrollo 1980-1982, primer Plan Nacional de Desarrollo del periodo contemporáneo. Sin embargo, tal plan partía del supuesto del mantenimiento de altos precios del petróleo (cuando en

³¹ (García Moctezuma, 2010)

1981 el 77% de las exportaciones mexicanas eran de hidrocarburos) y bajas tasas de interés internacional (en un periodo en el que México cuadruplicó su deuda externa). Al derrumbarse los precios internacionales del petróleo y multiplicarse las tasas de interés internacionales, el Plan Global de Desarrollo dejó de ser viable.

Sin embargo, desde la administración 1982-1988, la elaboración de Planes Nacionales de Desarrollo ha sido continua y se ha establecido constitucionalmente un sistema nacional de planeación que ha permeado a las entidades federativas y a los municipios. De hecho, en Jalisco también se han desarrollado planes paralelos al nacional desde los años ochenta.

Posteriormente se promulgó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 que pretendía impulsar el desarrollo a centros alternativos para generar un reordenamiento urbano-rural.

2.2. ALINEACIÓN CON INSTRUMENTOS

El Código Urbano para el Estado de Jalisco establece, en su Art. 101 que los instrumentos de planeación metropolitana deben guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo, así como con los diferentes instrumentos de planeación contemplados en el propio Código. Asimismo se destaca su importancia en términos municipales, pues "... los Instrumentos de Planeación Metropolitana serán un referente obligado que orientarán los procesos de definición de políticas urbanas y de planeación municipal en materia de desarrollo urbano de aquellos municipios que formen parte de un área o región metropolitana". La planeación metropolitana está enmarcada por los planes nacional y estatal y a su vez enmarca la planeación municipal.

2.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) define cinco metas nacionales, dentro de las cuales se encuentra implícita la orientación del desarrollo de las metrópolis, a partir de las cuales se definen objetivos y estrategias articulables con políticas metropolitanas³²:

Meta Nacional: I. México en Paz.

Objetivo: Salvaguardar a la población, sus bienes y su entorno ante cualquier desastre de origen natural o humano.

Estrategia: Política estratégica para la prevención de desastres.

Estrategia: Gestión de emergencias y atención eficaz de desastres.

Meta Nacional: II. Un México Incluyente.

Objetivo: Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.

Estrategia: Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

Estrategia: Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.

³² El PND incluye, además, la meta de México globalizado, misma que no aparece a nivel estatal, pues la inserción internacional de un estado soberano depende en nuestro caso del Poder Federal.

Objetivo: Asegurar el acceso a los servicios de salud.

Estrategia: Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad.

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

Estrategia: Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.

Estrategia: Reducir de manera responsable el rezago de vivienda por medio del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento a la adquisición de vivienda nueva.

Estrategia: 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.

Meta Nacional: III. Un México con Educación de Calidad.

Objetivo: Propiciar y ampliar el acceso a la educación y a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.

Estrategia: Proteger y preservar el patrimonio cultural nacional.

Meta Nacional: IV. Un México Próspero.

Objetivo: Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.

Estrategia: Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía.

Objetivo: Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo y que permita el esparcimiento de las personas.

Estrategia: Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad.

Estrategia: Implementar un manejo sostenible del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a ese recurso.

Estrategia: Fortalecer la política nacional ante el cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

Estrategia: Proteger el patrimonio natural.

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

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

2.2.2. Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 – Actualización 2016

La política que se vislumbra desde el PED hacia las áreas metropolitanas de Jalisco tienen como objetivo garantizar el derecho a la ciudad y la calidad de vida de los habitantes en el marco de un desarrollo equilibrado y sustentable; generando mecanismos de coordinación intergubernamental, planeación y monitoreo del desarrollo metropolitano.

Por su parte, el Área Metropolitana de Guadalajara no es mencionada a lo largo del Plan Estatal de Desarrollo en su versión actualizada ya que concentra gran parte de la población estatal. Dentro del tema Desarrollo Regional y Urbano, en su objetivo O3 Promover un desarrollo urbano sostenible, equitativo y ordenado, manifiesta la estrategia dirigida específicamente a las áreas metropolitanas del Estado de Jalisco: *E8 Reducir la fragmentación territorial y política en las áreas metropolitanas mediante la aplicación de un modelo de gobernanza metropolitana.*

Al formar parte del Sistema Estatal de Planeación Democrática, es indispensable para el PDM mantener su alineación y coordinación con el PED ya que ambos son instrumentos que orientan las acciones para impulsar el desarrollo del Estado por una parte y del Área Metropolitana de Guadalajara por la otra. La tabla siguiente presenta la alineación entre los ejes y temas del PDM, con los Ejes/Propósitos, temas y objetivos del PED (Actualización 2016).

PROGRAMA METROPOLITANO DE DESARROLLO		PLAN ESTATAL DE DESARROLLO (Actualización 2106 del PED 2013-2033)	
EJE	TEMA	EJE/PROPÓSITO	TEMAS
Ciudad Segura y Cohesionada	Seguridad ciudadana y pública. Seguridad humana. Seguridad espacial y cohesión social	Estado de derecho	Seguridad Ciudadana Procuración e impartición de justicia
	Riesgos	Territorio y medio ambiente sustentable	Protección civil
Ciudad Equitativa y Líder	Seguridad Ciudadana Procuración e impartición de justicia Formalidad e informalidad Seguridad Ciudadana	Economía próspera	Industria, comercio y servicios
	Procuración e impartición de justicia	Equidad de oportunidades	Pobreza y desigualdad
Ciudad Digna y Participativa	Educación	Educación de calidad	Sistema educativo
	Salud	Equidad de oportunidades	Salud
	Vivienda		Vivienda
	Alimentación	Transversal	Grupos prioritarios
El Cuidado en la ciudad	Estado de derecho	Igualdad de Género	
Discriminación		Gobernabilidad	
Participación ciudadana			
Ciudad Bella, Culta y Recreativa	Patrimonio cultural	Educación de calidad	Deporte y activación física
	Prácticas culturales		Cultura
	Espacios Públicos culturales y recreativos	Estado de derecho	Sistema educativo
Educación y cultura		Derechos Humanos	
Participación ciudadana y derechos culturales		Gobernabilidad	
Ciudad Sustentable	Residuos sólidos urbanos	Territorio y medio ambiente sustentable	Medio ambiente y acción climática
	Calidad del aire		Agua y reservas hidrológica
Agua		Desarrollo regional y urbano	
Diversidad de ecosistemas		Movilidad urbana	
Movilidad urbana		Economía próspera	Infraestructura y logística
Ciudad Funcional y Honesta	Prestación de servicios públicos municipales	Transversal	Gestión Pública
	Coordinación interinstitucional		
Planeación, programación, presupuestación y evaluación		Estado de derecho	Gobernabilidad
Transparencia y rendición de cuentas			
Articulación entre la participación ciudadanas y la prestación de servicios municipales			
Derechos Humanos		Estado de derecho	Procuración e impartición de justicia Derechos Humanos
Trabajo Digno, Decente y Suficiente	Desocupación y comportamiento económico La ocupación y sus condiciones	Economía próspera	Empleo

Tabla 3. Alineación PMD - PED.

Fuente: Elaboración propia

2.2.3. Plan de Desarrollo Subregión Centro

El Gobierno de Jalisco ha actualizado la estrategia de regionalización que tuvo su origen en 1998.³³ La nueva subregión Centro está conformada por los municipios de Cuquío, Guadalajara, Ixtlahuacán del Río, San Cristóbal de la Barranca, Tlajomulco de Zúñiga, Zapopan, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá y Zapotlanejo.

Hasta el año 2014 la planeación de esta región se contemplaba en el Plan Regional de Desarrollo 2030 de la Región 12 Centro, y actualmente está siendo sustituido por dos instrumentos: el Plan de Desarrollo Regional de la Subregión Centro 2015 - 2025 y el Programa de Desarrollo Metropolitano del AMG.³⁴

El Plan de Desarrollo de la Subregión Centro 2015 - 2025 reconoce que los municipios de Cuquío, Ixtlahuacán del Río, San Cristóbal de la Barranca, al tener un perfil menos urbano, deberían ser parte de otra región. En todo caso se consideran en la Región Centro con la categoría de subregión particular no metropolitana. Así, dicho plan muestra información tanto para la totalidad de la Región como para la subregión no metropolitana, a la que se orienta específicamente.

El Programa de Desarrollo Metropolitano es un instrumento independiente que complementa el Plan de Desarrollo de la Subregión Centro en su aspecto metropolitano, como se puede apreciar en la siguiente figura:



Ilustración 8. Instrumentos de planeación de la región centro.

Fuente: Elaboración propia.

La alineación entre ambos instrumentos de la región centro se establece es por medio de los objetivos del PDM y las dimensiones del desarrollo del Plan de Desarrollo de la Subregión Centro. En seguida se muestran los objetivos estratégicos de la Subregión Centro, centrados en el territorio no metropolitano:

³³ Periódico Oficial El Estado de Jalisco publicado el 22 de noviembre de 2014. Acuerdo mediante el cual se establecer la regionalización administrativa del Estado de Jalisco para impulsar el desarrollo de la entidad.

³⁴ La última actualización del Plan Regional de Desarrollo 2030 Región 12 Centro se realizó en el año 2011.

1. Incrementar la producción y comercialización de la industria textil y el vestido.
2. Incrementar la producción, industrialización y comercialización de flores y pastos.
3. Incrementar la producción, industrialización y comercialización ganado bovino y porcino, y sus derivados.
4. Incrementar la producción, industrialización y comercialización ganado bovino y porcino, y sus derivados.
5. Desarrollar el potencial humano de la región con acceso a una educación de calidad.
6. Reducir el número de personas que viven en situación de pobreza.
7. Mejorar el desempeño de las instituciones públicas municipales.

Como puede advertirse, estos objetivos no son igualmente pertinentes para el área propiamente metropolitana de Guadalajara. Para efectos del presente documento, la alineación con el Plan de Desarrollo de la Subregión Centro será entonces por medio de sus dimensiones. La alineación se realiza entre los ejes del presente programa de desarrollo con las dimensiones del Plan de Desarrollo de la Subregión Centro³⁵ como se muestra en la siguiente tabla:

PLAN	POLÍTICO	ECONÓMICO	SOCIAL	EDUCACIÓN	AMBIENTAL	ADMINISTRACIÓN (transversal)
Plan de Desarrollo de la Subregión Centro	Dimensión de garantía de derechos y libertades	Dimensión de economía próspera e incluyente	Dimensión de equidad de oportunidades		Dimensión de entorno y vida sustentable	Dimensión de instituciones confiables y efectivas
PDM Ejes estratégicos	Ciudad segura y cohesionada	Ciudad Equitativa y Líder.	Ciudad digna y participativa	Ciudad bella, culta y recreativa	Ciudad sustentable	Ciudad funcional y honesta (Transversal)
PDM Ejes transversales			Derechos Humanos			
			Empleo y trabajo decente			
			Ciudad funcional y honesta			
			Desarrollo integral			

Tabla 4. Alineación del PDR y el PDM.

Fuente: Elaboración propia

2.2.4. ONU-Hábitat: Guadalajara Metrópolis Próspera

Este documento que integra un diagnóstico y plan de acción menciona al IMEPLAN como un potencial actor clave encargado del resguardo de la gobernanza metropolitana y que será la instancia que promoverá las estrategias y acciones incluidas en este documento de ONU-Hábitat. Se identifican cuatro procesos de planeación que deberá cuidar el IMEPLAN en sus instrumentos de planeación metropolitana como principios clave del desarrollo, a saber:

1. Enfoques de planeación coherentes, claros y estructurados.
2. Sentido estratégico.
3. Enfoque de trabajo de tipo holístico y multidisciplinario.
4. Planeación al mediano y largo plazo.

³⁵ Cabe mencionar que esta alineación se refiere también a las dimensiones anteriores del Plan Estatal de Desarrollo 2013 - 2033 mismo que fue actualizado en 2016, cambiando estas dimensiones por Ejes/Propósitos.

Para la realización del diagnóstico y su posterior plan de acción se identifican 6 dimensiones para impulsar la prosperidad.

- Productividad, incluyendo crecimiento económico, aglomeración económica y empleo.
- Infraestructura, que incorpora los temas de vivienda, infraestructura social, tecnologías de la información, movilidad urbana y conectividad de las vías.
- Calidad de vida remite a los temas de salud, educación, seguridad y protección y espacio público.
- Equidad e inclusión social, abarcando los temas de equidad económica y social, inclusión de género y diversidad urbana.
- Sustentabilidad ambiental e incluye la calidad del aire, manejo de residuos y agua y energía.
- Gobernanza y legislación.

2.2.5. Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana

La Organización de las Naciones Unidas en sus esfuerzos por combatir el hambre y la pobreza, proteger los bienes naturales del planeta y asegurar el desarrollo pleno y seguro de todas las personas, aprobó en el 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Está compuesta por 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) asumidos plenamente por las naciones y territorios miembros de las Naciones Unidas, tras años de negociaciones y acuerdos.

Los ODS recuperan los Objetivos de Desarrollo del Milenio previstos para su cumplimiento en el 2015, al tiempo que abren un nuevo abanico de prioridades entre los que destacan la innovación, la lucha contra la desigualdad económica, el combate y control del cambio climático, la seguridad y la justicia, entre otros. Los ODS definen metas claras y guías para su adopción en cada uno de los países, reconociendo la pluralidad de realidades y necesidades. Cada objetivo incluye una serie de acciones y agenda propia que permitan su cumplimiento, y a su vez promueven el alcance del resto de los objetivos.

El Objetivo 11 remite particularmente a la cuestión urbana: pretende Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Este objetivo resalta ante la creciente masificación de la población en los centros urbanos. Dada la importancia de la cuestión, durante la Cumbre del Hábitat III fue aceptada la Nueva Agenda Urbana (NAU), que se convierte en el marco de acción para el desarrollo de las ciudades del mundo para los próximos 20 años. Tal agenda apuesta por la existencia de mecanismos legales y de acción colaborativa para asegurar una mayor equidad económica, la protección de los entornos ambientales, la reducción del riesgo y el aumento de estrategias de resiliencia, la promoción de la igualdad de género, y el establecimiento de sistemas de vigilancia para su cumplimiento por parte de las autoridades nacionales y locales. Los países miembros están llamados a generar reformas a sus procesos o a construir nuevos esquemas de trabajo en sus agendas urbanas para generar coherencia con la Nueva Agenda Urbana.

Además del objetivo 11, el PED recupera el sentido de la mayor parte de los lineamientos derivados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que se refleja en los diversos ejes de este programa:

EJE PED		OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE			
Ciudad Segura y cohesionada / Ciudad Funcional	Paz, justicia e instituciones sólidas				
Ciudad Digna y participativa	Fin de la pobreza	Hambre cero	Igualdad de género		
Ciudad Equitativa y Líder / Trabajo digno, decente y suficiente.	Trabajo decente y crecimiento económico	Industria, innovación e infraestructura	Reducción de las desigualdades		
Ciudad sustentable	Agua limpia y saneamiento	Energía asequible y no contaminante	Producción y consumo responsables	Acción por el clima	Vida de ecosistemas terrestres
Ciudad bella, culta y recreativa	Educación de calidad				
Ciudad funcional	Paz, justicia e instituciones sólidas				
Derechos humanos	Hambre cero	Salud y bienestar			
Trabajo digno, decente y suficiente	Trabajo decente y crecimiento económico				
Integralidad	Alianzas para lograr objetivos				

Tabla 5. Alineación PDM - Objetivos del desarrollo sostenible.

Fuente: Elaboración propia

2.3. LA PLANEACIÓN METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Guadalajara ha representado durante la mayor parte de su historia la capital de un vasto territorio, primero la Nueva Galicia y luego del estado de Jalisco. Sin embargo, desde los años setenta del siglo XX el término Guadalajara ya no sólo representa al municipio en donde se asienta dicha capital, sino un espacio territorial y una concentración demográfica significativamente mayor, a la que sucesivamente se le ha denominado “Región”, “Zona conurbada”, “Zona metropolitana” y “Área Metropolitana” de Guadalajara.³⁶ Su desarrollo ha conducido a que se reconozca y ordene el proceso de conurbación mediante diferentes decretos con otros tantos criterios para establecer las fronteras territoriales de la ciudad. El sentido de la conurbación, sus alcances y responsabilidades también se han modificado a partir de los cambios en las atribuciones de los municipios, las coyunturas políticas y el crecimiento mismo de la ciudad.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco (Artículos 33 y 35) señala que la conurbación es el fenómeno que se presenta cuando dos o más municipios o centros de población formen o tiendan a formar una unidad geográfica, económica o social, formalmente reconocida mediante declaratoria expedida por el Congreso a iniciativa del Ejecutivo del Estado.

³⁶ La urbanización moderna de Guadalajara se identifica a lo largo de tres periodos: “urbanización lenta”, de 1900 a 1940; “urbanización rápida”, de 1941 a 1970; y “urbanización metropolitana”, de 1971 a la fecha (Fausto Brito y Munguía Huato 2010).

El presente capítulo consta de dos apartados: en el primero se establece una cronología de los esfuerzos de planeación y de definición de la conurbación de Guadalajara y sus municipios aledaños, en tanto que el segundo se centra en un examen más detallado del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, de 1982, y que constituye el referente aprobado más amplio con el que cuenta la ahora AMG.

2.3.1. La búsqueda de la planeación y la definición metropolitana de Guadalajara

La planeación de Guadalajara, vista a un nivel supramunicipal, tiene antecedentes desde 1948, cuando se promulgó el decreto del Congreso del Estado en el que se estableció la primera coordinación urbana intermunicipal, mediante la Ley de Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala. Sin embargo, es hasta casi tres décadas después, en 1978, que se hizo la declaratoria del establecimiento formal de la Región y Zona Conurbada de Guadalajara (decreto 9781/XLVIII/78 del Congreso del Estado de Jalisco).

A partir de la declaratoria referida se identificaron una serie de problemáticas asociadas a la ausencia previa de planeación en la ciudad, así como la necesidad de reconocer y ordenar la conurbación con poblados de otros municipios. En la declaratoria se conformó la Comisión para el Desarrollo Urbano-Regional de Guadalajara y se establecieron dos instrumentos que esta comisión elaboraría para la ordenación del territorio: el Plan Regional Urbano de Guadalajara y el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara.

El Plan Regional Urbano se publicó en 1979, partiendo de las premisas y lineamientos para la planeación de Jalisco y en concreto de la región en torno a Guadalajara. Los principales objetivos de las políticas de distribución demográfica y urbana fueron los de reducir la expansión urbana de la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG) y generar el crecimiento de los asentamientos medios, así como prever una vocación para las diferentes regiones.

La región quedó constituida por los municipios de Acatlán de Juárez, Amatitán, Arenal, Cuquío, Chapala, El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Ixtlahuacán del Río, Jocotepec, Juanacatlán, San Cristóbal de la Barranca, Tala, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Villa Corona, Zapopan y Zapotlanejo, abarcando un conjunto de 7,180 km².

Por su parte, la Zona Conurbada se definió como el área comprendida en el círculo de 25 kilómetros de radio (lo que arroja una superficie total de 1,964 km²), teniendo por centro el correspondiente a la mancha urbana de Guadalajara, incluyendo los municipios: El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán del Río, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo.

Para adecuar la definición de la Zona Conurbada de Guadalajara con el fenómeno real de conurbación, se propuso una redefinición del Plan Regional Urbano de Guadalajara (1979-1983), adoptado en el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG) de 1982 (aprobado por el decreto 10959); y se circunscribió a esta Zona como “el área contenida dentro de los límites o parteaguas de las Cuencas hidrológicas de San Juan de Dios, Río Blanco, El Ahogado, Colimilla, Juanacatlán, Bajío y la subcuenca de Arroyo Hondo” formada por la totalidad de los municipios de Guadalajara, San Pedro

Tlaquepaque, Tonalá y parte de los municipios de Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán y El Salto, “con el propósito de precisar el fenómeno de conurbación conforme a las características físicas del área” (Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara, 1982). En otros términos, se sustituyó la definición de zona conurbada a partir de la extensión total de los municipios incluidos en 1978, por otra en la que algunos de ellos sí fueron considerados plenamente urbanos (Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá); mientras que otros comprendían tanto territorio urbano como rural (Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán y El Salto).

Adicionalmente, el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG) definió operativamente como AMG; “[...] la extensión territorial que incluye a la ciudad de Guadalajara y a las localidades contiguas a ésta, que además de tener características urbanas, tales como las de ser sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a las actividades no agrícolas, mantienen una interrelación socioeconómica- estimada a través de los flujos de transporte- directa, constante e intensa con dicha Área Urbana Central, y viceversa”. Así, en la delimitación de 1982 ya no fueron considerados como integrantes de la Zona Conurbada Ixtlahuacán del Río y Zapotlanejo, a pesar de que son colindantes con Guadalajara, dado el límite físico que representaba la Barranca de Huentitán a la continuidad urbana. En cambio, a pesar de no ser físicamente colindantes con Guadalajara, se incluyó parcialmente a Tlajomulco de Zúñiga, el Salto y Juanacatlán, dada la continuidad urbana a través del enlace con otros municipios continuos a Guadalajara, particularmente San Pedro Tlaquepaque (contiguo a Tlajomulco de Zúñiga y El Salto), Tonalá (contiguo a El Salto y Juanacatlán) y Zapopan (contiguo a Tlajomulco de Zúñiga).

En marzo de 1989 se constituyó el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, mediante el decreto 13566 del Congreso del Estado de Jalisco. Se trató de un organismo de coordinación y concertación para acciones intermunicipales. La que en ese momento se definió como Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) incluyó a los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga.

Más adelante se elaboraron una serie de planes que no llegaron a ser aprobados y ejecutados: el propio Consejo de la Zona Metropolitana elaboró un Proyecto de Plan de Ordenamiento de la ZCG, en 1995. Posteriormente, en el año 2000 se formuló un Plan de Ordenamiento junto con el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, el cual llegó a consulta pública, más no se aprobó ni publicó. En noviembre del 2000 se retiró la denominación “Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara” por la de “Consejo Metropolitano de Guadalajara”, retirándose el concepto de “Zona” para referir la delimitación.³⁷

A partir del 2004 el gobierno federal ha establecido otra metodología y lógica conceptual de agregación territorial: la de “Zona Metropolitana” (Secretaría de Desarrollo Social, 2004).³⁸ A partir de un trabajo interinstitucional, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) delimitaron a las zonas metropolitanas, entendidas como... “la integración territorial, económica y social de dos o más municipios

³⁷ Reglamento que norma el funcionamiento del Consejo Metropolitano de Guadalajara, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO/Acuerdos/JALACU081.pdf>

³⁸ No obstante, el concepto en sí, ha sido trabajado en México desde 1978 por Luis Unikel, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza, en El desarrollo urbano de México, El Colegio de México, México (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012)

circundantes con una ciudad central de 50 mil o más habitantes. Incluye a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y las políticas urbanas, así como a los que concentran a 1 millón de habitantes o más” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Conforme lo señalan INEGI y Sobrino, lo metropolitano está caracterizado por:

- Un componente de tipo demográfico, que se expresa en un gran volumen de población y de movimientos intermetropolitanos del tipo centro-periferia.
- El mercado de trabajo, expresado por el perfil económico y del empleo, y su ubicación sectorial en el territorio.
- La conformación espacial, delimitada por la expansión urbana.
- La delimitación político-administrativa, en función de los gobiernos locales que involucra. (Sobrino, 2003)

Para la delimitación se definieron tres tipos de municipios al interior de una metrópoli: (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012)

- Los centrales, que comparten conurbación intermunicipal (unión física) entre dos o más localidades urbanas de diferentes municipios con población mayor a 50 mil habitantes, con altos grados de integración física y funcional. Conforme a la delimitación del 2010, dentro de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) se integran los municipios de Guadalajara, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.
- Los exteriores, contiguos a los centrales, cuyos criterios de integración física y funcional son: distancia a ciudad central por kilómetros de carretera pavimentada y de doble carril e integración funcional por lugar de trabajo y residencia. Estos municipios tienen un carácter predominantemente urbano, es decir; población ocupada en actividades no primarias, densidad media urbana y municipios que se encuentran reconocidos por alguna declaratoria como parte de una Zona Metropolitana. El INEGI no ubica municipio alguno de la ZMG en este rubro.
- Los exteriores, definidos con base en criterios de planeación y política urbana, reconocidos por los gobiernos federal y locales como parte de una zona metropolitana por decreto oficial, parte de un plan de desarrollo urbano o reconocimiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano. En este apartado se integran a la ZMG los municipios de Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán.

El hecho de que los ocho municipios formen parte de la ZMG no implica que todas las localidades de tales municipios sean consideradas urbanas. De hecho, las localidades urbanas representan una parte del territorio de la ZMG menor al área considerada rural o periurbana (Cf. POTmet). Esto significa que la ZMG debe de ubicarse y por ende planearse tanto en un sentido urbano como rural, respetando las características y oportunidades de ambos tipos de entorno, organizando la expansión urbana de tal modo que se mantenga la historia, cultura, recursos, intereses y expectativas de las sociedades rurales en la ZMG.

En el 2007 se firmó el Convenio de Asociación Intermunicipal de la Zona Metropolitana de Guadalajara, a partir del cual se elaboró el Plan Intermunicipal de Desarrollo Urbano del 2008, mismo que no llegó a promulgarse y por consiguiente no tuvo vigencia.

En septiembre del 2008 el Congreso del Estado de Jalisco aprobó y publicó el Código Urbano para el Estado de Jalisco, con vigencia desde el 2009, mismo que rige la lógica de la planeación en Jalisco.

En el 2009 el Congreso del Estado de Jalisco decretó la constitución del AMG (decreto 23021), integrada por ocho municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos, a partir de las relaciones de conurbación y socioeconómicas presentes en la metodología del trabajo interinstitucional de SEDESOL-INEGI-CO-NAPO. Por consiguiente, el concepto local de “AMG” se empató con el federal de “ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA”. En el año 2010, se realizó el Proyecto de Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana de Guadalajara, pero tampoco llegó a aplicarse.

En el 2013 la Secretaría de Desarrollo Urbano del gobierno de Jalisco efectuó un proyecto de Programa de Desarrollo Metropolitano, con el fin de promover y gestionar recursos federales del Fondo del Consejo de las Zonas Metropolitanas, hacia el AMG. Sin embargo, al no haber existido en ese momento la estructura institucional que definiera las atribuciones y responsabilidades específicas para la puesta en marcha de dicho Programa, este instrumento no surtió el trámite de aprobación, por lo que no se aplicó, ni tuvo operatividad efectiva.

En un ejercicio interno del IMEPLAN (2015), se replicó la misma metodología de SEDESOL-INEGI-CO-NAPO (2012) para evaluar cada uno de los criterios que se establecen dentro para los municipios que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara. Además, se amplió el área de estudio a zonas que, por su proximidad y por las características del medio físico natural, pueden tener dinámicas de integración con la Zona Metropolitana. En los resultados se encontró que adicionalmente a los ocho municipios previamente mencionados, otros cuatro cumplieron con alguno de los criterios de integración funcional y de carácter urbano para poder considerarse municipios exteriores-metropolitanos: Tala, El Arenal, Acatlán de Juárez y Zapotlanejo.

MUNICIPIO	1948: Coordinación urbana Intermunicipal	1978: Región y Zona Conurbada de GDL. (ZCG)	1982: Plan de Ordenamiento de la ZCG	1989: Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara	2009: Declaratoria del AMG	2015: Declaratoria del AMG
Chapala						
El Salto			Parcialmente			
Guadalajara						
Ixtlahuacán de los Membrillos						
Ixtlahuacán del Río						
Juanacatlán			Parcialmente			
Tlajomulco de Zúñiga			Parcialmente			
San Pedro Tlaquepaque						
Tonalá						
Zapopan			Parcialmente			
Zapotlanejo						

Tabla 6. Evolución de la delimitación de la Guadalajara Metropolitana (1948-2015).

Fuente: Elaboración propia

La más reciente modificación a la delimitación política metropolitana fue en 2015 cuando se agregó al municipio de Zapotlanejo a la delimitación del 2009. (Cf. Inciso 1.1)

De acuerdo a las definiciones del Código Urbano, la definición de Área Metropolitana tampoco se limita a lo urbano, tal como el concepto de SEDESOL/CONAPO/INEGI de “Zona Metropolitana”. En el Código Urbano se establecen las atribuciones referidas no sólo a las áreas urbanas existentes, sino a las potencialmente urbanas y a las no urbanizables:

Artículo 1. El presente código se expide con el objeto de definir las normas que permitan dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en el Estado de Jalisco y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y el ordenamiento territorial, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población [...].

Conforme al Artículo 5 del mismo Código, se entiende por asentamiento urbano y por centro de población la agrupación de personas y constitución de áreas en espacios no solamente urbanos:

Fracción XVI: Asentamiento humano: La radicación de un grupo de personas, con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área localizada, considerando en la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

Es decir, no refiere explícitamente delimitación alguna, demográfica o económica, de lo urbano.

Fracción XVIII. Centro de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.

Por otra parte, el Área Metropolitana refiere a los centros de población asentados en los municipios, pero no se especifica si toda la población del conjunto de los municipios integrantes del Área se considera como parte de los centros de población referidos.

Fracción IX. Área Metropolitana: Centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes; que por su crecimiento urbano, continuidad física y relaciones socioeconómicas es declarado oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado.

A partir de lo señalado, en este Programa se utilizará el concepto aprobado por el Congreso del Estado de Jalisco de “Área Metropolitana de Guadalajara” (AMG) como sinónimo del empleado por SEDESOL/CONAPO/INEGI de “Zona Metropolitana de Guadalajara” (ZMG), agregando la incorporación de Zapotlanejo, en la inteligencia de que en ambos cabe asociar la planeación del espacio urbano con el rural y, de esa manera, plantearse el desarrollo del territorio no sólo en función de los requerimientos,

potencialidades y límites de lo urbano, sino en términos de la preservación, defensa de los intereses y desarrollo del espacio rural, así como de la coexistencia respetuosa y dinámica de ambos entornos.

2.3.2. El Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara 1982

El Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara de 1982 (POZCG) ha sido el único ordenamiento con influencia intermunicipal aprobado por decreto para su aplicación. En 1983 una reforma al Artículo 115 constitucional facultó a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. El POZCG, promulgado un año antes a partir de la competencia de la autoridad estatal, parece en consecuencia no haber sido aplicado.³⁹ A continuación se presenta una revisión y evaluación del instrumento sintetizando su visión, objetivos y cómo éstos fueron desarrollados.

En 1976 se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, que pretendía sistematizar la planeación urbana en el país. Esta dio pie al primer trabajo integrado para atender el fenómeno de conurbación de Guadalajara, luego de una declaratoria metropolitana que proponía la generación de un sistema urbano. El proyecto fue llevado a cabo desde el nivel estatal, para la planeación regional y de la zona conurbada de Guadalajara. En este sentido, el POZCG sienta un precedente considerable para la planeación y la zonificación coordinada.

El cuerpo del documento está integrado principalmente por estrategias para el desarrollo urbano de diferentes aspectos de la ciudad, un plan de ordenamiento con normas para el ordenamiento del uso del suelo, así como una declaratoria de reservas usos y destinos de áreas y predios. La definición de la Zona Conurbada de Guadalajara resulta innovadora en su contexto al guiarse por las cuencas hidrográficas, lo cual tiene un sentido físico-geográfico a los límites de la ciudad y puede permitir una gestión del agua más inteligente.

En cuanto a las premisas normativas propuestas desde la política nacional, estatal, regional e industrial se muestran coincidencias sobre la importancia de desconcentrar las grandes urbes para propiciar un desarrollo social y económico mejor distribuido. Las políticas del POZCG se concentran en:

- Prioridad de consolidar y densificar Guadalajara y prevenir el aumento de población y la conurbación con zonas a su alrededor.
- Inducir el crecimiento de ciudades medias (que no produzcan conurbación) de la región, impulsando la infraestructura, oferta de servicios e incentivos económicos.
- Concentración de servicios y apoyo para las poblaciones rurales, fortaleciendo la producción y desincentivando la migración a las ciudades.

Los objetivos y premisas respecto a la planeación urbana y el estado deseable de las ciudades continúan centrándose en la consolidación del área urbana para evitar el crecimiento discontinuo y la expansión de la mancha urbana. Sin embargo, en el caso de Guadalajara, lejos de haber detenido su crecimiento y fortalecido las ciudades medias de la región, se ha aumentado su proporción de población respecto al Estado de Jalisco y su crecimiento ha sido desordenado. No obstante, este hecho no

³⁹ El proceso de aprobación y aplicación no está documentando bibliográficamente, esta versión surge de entrevistas con algunos de los participantes del proceso de aquella época.

refiere en sí a una falla en el POZCG, sino en su no aplicación; ya sea por factores de orden jurídico - al modificarse las atribuciones de los gobiernos estatal y municipales con respecto a la planeación- o por las inercias o elementos fácticos que determinaron el crecimiento geográfico de la metrópoli.

Los diagnósticos describen y analizan problemáticas propias de cada aspecto de la ciudad, algunas son propias del contexto y sistemas normativos del momento y varias otras han prevalecido hasta este tiempo, manteniendo su relevancia y en algunos casos viendo su situación agravarse. Algo similar sucede con las estrategias, varias son similares a las propuestas del desarrollo urbano de instrumentos de desarrollo urbano más actuales, permaneciendo vigentes por la falta de solución de las problemáticas como por la continuación de las acciones para atenderlas. De los diagnósticos, estrategias y procesos de estas se sintetiza:

Suelo urbano

La problemática se centra en las diferentes formas de adquisición del suelo y su disponibilidad, partiendo del mercado privado del suelo y las dificultades en su regulación. Asimismo, aborda los retos que presenta el crecimiento de los asentamientos de origen irregular, problema que no sólo sigue presente, sino que se ha profundizado. La estrategia identifica los predios urbanizables y sugiere adquirir reservas territoriales públicas que permitan hacer una asignación más ordenada de futuras urbanizaciones. También se propone programar la incorporación de infraestructura urbana a las áreas urbanizables. El objetivo principal de adquisición de reservas territoriales no fue llevado a cabo. Entre las hipótesis de la no implementación se pueden encontrar aumento de responsabilidades de la política de suelo urbano de los municipios y su limitada capacidad administrativa y financiera para llevar a cabo esta estrategia.

Vivienda

Se identifica un mercado de vivienda inaccesible para la mayoría de la población y un consecuente déficit y hacinamiento. Las prioridades de la estrategia eran instrumentar programas de vivienda en función de las características de la demanda y en observación al Plan de Ordenamiento. Como estrategia se proponen mecanismos para el mercado y localizaciones prioritarias para la vivienda. Desde la publicación del POZCG, el sistema de políticas promovió, a través de créditos, que la industria inmobiliaria se concentrara en producir vivienda de interés social; sin embargo, esto se hizo en gran parte sobre las afueras de la ciudad, propiciando el crecimiento urbano disperso.

Infraestructura

El documento realiza una descripción general del estado, capacidad y futuras necesidades de la misma en los rubros de agua potable, drenaje, electricidad, distribución de hidrocarburos, telecomunicaciones. En la estrategia se insta a un esfuerzo metropolitano de construcción o continuación de la infraestructura. Se prioriza la infraestructura para abastecimiento de agua y drenaje, señalando incluso varios proyectos específicos.

Vialidades

Se consideran los problemas de vialidad y transporte como parte de un mismo sistema, en la parte de vialidades se identifican discontinuidades y falta de una imagen integral de la estructura vial. En cuanto al sistema de transporte público, se señalan como problemáticas la insuficiente cantidad de vehículos y una estructura de rutas orientadas hacia el centro. Adicionalmente, se reconoce el problema de vialidad que suponen los vehículos privados. Dentro de la estrategia, se resalta la necesidad

de coordinar una acción intermunicipal integrada con prioridad notoria de identificar insuficiencias de servicios y extender redes de transporte público a las zonas no comunicadas, así como de mejorar sus servicios. Se propone también el densificar las vialidades principales y priorizar la tecnificación de vialidades sobre su crecimiento.

Equipamiento

El principal problema del equipamiento recae en que es insuficiente para satisfacer a la población demandante, está desigualmente distribuido e inadecuadamente ubicado. Se identifica que en especial, el equipamiento de recreación y esparcimiento es insuficiente y que el de parques y unidades deportivas se concentra en el occidente de la ciudad. La estrategia plantea la necesidad de hacer coordinación pública-privada, así como entre los ayuntamientos de la ciudad para desarrollar y llevar a cabo los mecanismos que brinden equipamiento de una forma más equitativa y donde más se necesiten. Se propone un mecanismo de transferencia a través de venta de áreas de donación en fraccionamientos de estratos más altos para financiar equipamiento en estratos más bajos. Este mecanismo de transferencia no fue llevado a cabo por ningún nivel de gobierno, lo que se atribuye tanto a la falta de capacidades administrativas y financieras como a la falta de gestión para que este ocurriera.

Calidad ambiental

Se identifican varios campos de degradación ambiental e impactos al bienestar de las personas en consecuencia, entre los que está la contaminación de alimentos por riego con aguas negras, la contaminación de aire por diferentes fuentes, los impactos de la gestión inadecuada de residuos sólidos y de efluentes de descargas municipales e industriales, así como la contaminación auditiva y la pérdida de arbolado en la ciudad. Estas problemáticas se atribuyen tanto a la falta de regulación ambiental como al crecimiento de la ciudad y aumento de población. Se establecen una serie de estrategias para abordar los problemas mencionados que a grandes rasgos involucran: aumentar el arbolado en la ciudad y en particular en sitios con fragilidad ambiental y donde haya concentración de mala calidad del aire, distanciar las industrias de alto impacto de los usos habitacionales, coordinar un sistema intermunicipal de gestión integral de residuos y reglamentar o aplicar regulación ambiental en tema de agua, emisiones atmosféricas y residuos para controlar las emisiones contaminantes. Hasta la fecha ha habido intentos de gestionar un sistema intermunicipal de gestión de residuos sólidos urbanos, pero no se han llevado a cabo. Respecto a la distancia entre los usos industrial y habitacional, los instrumentos de zonificación los separan, pero son numerosos los casos en la actualidad en donde esta división no existe.

Administración urbana

Respecto a este tema el POZCG señala que el sistema de toma de decisiones en la Zona Conurbada mantiene una división municipal muy estricta que no permite tomar decisiones conjuntas a pesar de ser una conurbación interdependiente. Ante este escenario se propone una mancomunidad entre los municipios que permita hacer la planeación y ejecución de estos planes para una coordinación de diferentes servicios. Esta propuesta no fue llevada a la práctica sino hasta el año 2012 (30 años después de la publicación del Plan) cuando se firmó el convenio de coordinación metropolitana entre los municipios del AMG (entonces 8) y el Gobierno del Estado.

De las problemáticas identificadas y sus respectivas estrategias, queda claro que un problema transversal es la capacidad de coordinar esfuerzos para planear, regular y prestar servicios entre niveles de gobierno y entre los municipios. Casi todas las aristas de los conflictos urbanos son compartidas en el

territorio independientemente de la delimitación política de los municipios. La existencia de un hueco de gestión intermunicipal con la facultad de gestionar y ejecutar las diferentes estrategias y acciones implementadas en el territorio a lo largo del tiempo, es una causa importante de la prevalencia de las problemáticas a lo largo del tiempo.

En su propuesta de ordenamiento, el POZCG clasifica a las áreas dentro de su delimitación en urbanizadas, de reserva urbana, agropecuarias, de conservación, de protección a los cauces y cuerpos de Agua y de transición. Al contrastar la superficie propuesta de desarrollo de reservas, contra el área urbanizada del AMG en 2015, se contabiliza que:

- 80% (10,005 ha) de las reservas urbanas que contemplaba el Plan se urbanizaron.
- 50% (9,435 ha) de la superficie del área de transición se urbanizó
- 27% (13,282 ha) de las áreas agrícolas se perdieron por la urbanización.
- 9% (2,097 ha) de superficie de áreas de conservación se perdieron por la urbanización.
- Aproximadamente 5,488 ha se urbanizaron fuera de los límites que contemplaba el Plan de Ordenamiento, que equivalen al 4% del total del polígono del plan.

Estos resultados están relacionados con una serie de factores coyunturales a la publicación del plan, tales como las dificultades en lograr su implementación ya que su publicación en el último año de una administración estatal o las reformas constitucionales realizadas en años siguientes que traspasaron las competencias de planeación urbana a los municipios.

En síntesis, desde la problematización de este instrumento queda claro que hace falta una gestión supramunicipal que sea capaz de atender conflictos con incidencia en la totalidad del territorio de la ciudad, distribuida a su vez en los municipios del AMG. Esta misma falta de capacidades de ejecución y gestión metropolitana explica la ausencia de planes promulgados posteriormente. Por ello, para llevar a cabo una gestión metropolitana debe haber una plataforma de acuerdos y coordinación que permita construir una visión de ciudad compartida.

El diagnóstico efectuado en 1982, analizado en el 2016, muestra la persistencia estructural de problemas claramente detectados desde aquel entonces y que en diversos aspectos críticos no sólo no se han resuelto sino se han profundizado. Resulta significativo recuperar el diagnóstico realizado y plantear las políticas que puedan permitir enfrentar y revertir los rezagos estructurales, con mayor margen de maniobra local y una articulación clara de las capacidades intermunicipales para desarrollar estrategias conjuntas.



3 PROCESO METODOLÓGICO

3.1. ASPECTOS GENERALES

3.1.1. Ruta crítica

Para la elaboración del Programa de Desarrollo Metropolitano, se identifican 3 grandes etapas para su construcción y que tienen por producto distintos niveles de avance y discusión, así como la versión final que se someterá a la aprobación de la Junta de Coordinación Metropolitana. A continuación se muestra la ruta crítica seguida para la elaboración del PDM.

VERSIÓN 1	VERSIÓN 2	VERSIÓN FINAL
Consulta de documentos y obligaciones legales	Integración de herramientas cuantitativas (información estadística)	Consulta pública
Revisión de instrumentos de planeación oficiales	Integración de la planeación participativa (trabajo cualitativo)	Consideraciones de los equipos de planeación de los gobiernos municipales
Integración del índice inicial	Aplicación de fundamentos del marco lógico	Mejoras al PDM derivadas de observaciones
Definición de Ejes estratégicos y Transversales		Deliberación y aprobación del PDM por parte de la JCM
Propuesta inicial de contenido		Publicación oficial del PDM 2016 – 2042
Talleres de trabajo con autoridades municipales		

Tabla 7. Etapas de elaboración del PDM.
 Fuente: Elaboración propia

3.2. PDM Versión 1.0

3.2.1. Consulta de documentos y obligaciones legales

En el Título Cuarto del Código Urbano para el Estado de Jalisco que se refiere a las Áreas y Regiones Metropolitanas en el Capítulo 1, Artículo 62 se declaran como materia de interés los siguientes temas:

1. La planeación y ordenamiento del territorio;
2. La infraestructura para la movilidad;
3. El suelo y las reservas territoriales;
4. La redensificación y uso eficiente del espacio;
5. La construcción, habilitación y adecuada dotación de destinos de suelo;
6. El agua potable, saneamiento y drenajes pluviales;
7. La ecología y el medio ambiente;
8. El tratamiento y disposición de residuos sólidos municipales, industriales y peligrosos;
9. La prevención de riesgos, la atención a contingencias y la protección civil;
10. Las zonas de colindancia o integración entre municipios metropolitanos;
11. La imagen urbana del área metropolitana;
12. Equipamiento regional o metropolitano; y
13. Otras materias propuestas por las instancias de coordinación.

En este sentido, resulta necesario integrar instrumentos de planeación que apliquen y refuercen estos intereses compartidos por los municipios que integran el AMG.

En el Artículo 101 del mismo Código se menciona que “los instrumentos de planeación metropolitana establecidos en el presente capítulo deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo, así como con los diferentes instrumentos de planeación contemplados en este Código. Los Instrumentos de Planeación Metropolitana serán un referente obligado que orientarán los procesos de definición de políticas urbanas y de planeación municipal en materia de desarrollo urbano de aquellos municipios que formen parte de un área o región metropolitana”.

El Artículo 102 señala que los “Programas de Desarrollo Metropolitano, que se aplicarán en las áreas y regiones metropolitanas, que contemplará un diagnóstico integral de las metrópolis en cuestión, así como la definición de los objetivos y metas para la política metropolitana, en al menos las siguientes materias:

- | | |
|-------------------------------|---------------------------|
| a. Estructura Socio-Económica | e. Infraestructura Urbana |
| b. Ordenamiento Territorial | f. Movilidad Urbana |
| c. Medio Ambiente | g. Mapa de Riesgos |
| d. Servicios Públicos | h. Patrimonio Histórico |

En el Capítulo II del mismo Título, se faculta a los municipios para integrar las Instancias de Coordinación Política, los Institutos de Planeación y los Consejos Metropolitanos de Participación Ciudadana, quienes también encuentran fundamento también en la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, Título Tercero, referido a las Instancias de coordinación de área metropolitana.

La misma Ley de Coordinación Metropolitana identifica como una de las atribuciones tanto de las Juntas de Coordinación como de los Institutos de Planeación, la elaboración del Programa de Desarrollo Metropolitano y los proyectos específicos que se deriven de él (Artículos 28 y 31).

Por su parte, la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios y su Reglamento, establece en el Artículo 43 el contenido básico para la elaboración de planes de desarrollo, que ha sido una guía para la elaboración del Programa de Desarrollo Metropolitano (aunque en estricto sentido se refiere a los planes estatales, regionales y municipales).

El análisis de este reglamento permite generar la siguiente tabla para una mayor comprensión sobre los distintos apartados que debe contener un plan de desarrollo.

ARTÍCULO 60: CONTENIDOS DE LOS PLANES ESTATALES, REGIONALES O MUNICIPALES:	
1.- Antecedentes	- Marco jurídico - Unidad Jurídica, Administrativa y de Finanzas - Relación con otros instrumentos de planeación - Unidad de Planeación - Proceso metodológico empleado para la integración o actualización del plan
2.- Evaluación del plan anterior	- Unidad de Planeación
3.- Diagnóstico por ejes de desarrollo	
4.- Análisis del diagnóstico	- Análisis de Problemas - Análisis de Oportunidades - Vocacionamiento
5.- Apartado estratégico	- Visión o imagen-objetivo (de largo plazo) - Objetivos Estratégicos - Estrategias asociadas a Objetivos Estratégicos
6.- Programas Sectoriales y Especiales por ejes de desarrollo	
7.- Sistema de Seguimiento y Evaluación	- Indicadores y metas asociadas a objetivos
8.- Cartera de Proyectos Estratégicos	

Tabla 8. Apartados que debe contener un Plan de Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia

3.2.2. Definición de los ejes estratégicos y transversales

El análisis de los instrumentos de planeación nacional y estatal permite reconocer varias dimensiones o grandes temas concentradores en los que se dividen las prioridades del desarrollo, que son: 1) Político, 2) Económico, 3) Social, 4) Educativo, 5) Internacional, 6) Ambiental y 7) Administración. Esta guía sirve de base para definir la estructura de los Ejes para el PDM como sigue:

Ejes estratégicos

Son sectorizables y con responsables claramente identificados para su instrumentación, aunque no se encuentran aislados del conjunto de la política pública, por lo que los responsables de cada eje requerirán una plena articulación con las instancias pertinentes.

1. CIUDAD SEGURA Y COHESIONADA
2. CIUDAD EQUITATIVA Y LÍDER
3. CIUDAD DIGNA Y PARTICIPATIVA
4. CIUDAD BELLA, CULTA Y RECREATIVA
5. CIUDAD SUSTENTABLE

Ejes transversales

Debido a su naturaleza son responsabilidad de todos los actores e instancias de gestión, por lo que cada eje estratégico también deberá considerar a los transversales dentro de su ámbito de actuación.

6. CIUDAD FUNCIONAL Y HONESTA
7. DERECHOS HUMANOS
8. TRABAJO DECENTE Y EMPLEO DIGNO
9. DESARROLLO INTEGRAL Y EFICIENTE

Igualmente se revisaron otros instrumentos de gran interés para el desarrollo del AMG como son el plan regional de la Región Centro y el documento Guadalajara Metrópolis Próspera (GMP) elaborado por ONU-Hábitat (Cf. Apartado 2.2 Alineación con instrumentos). Como resultado, se presenta la propuesta de Ejes para el Programa de Desarrollo Metropolitano al tiempo que se verifica su alineación a los instrumentos de planeación antes mencionados:

	POLITICO	ECONÓMICO	SOCIAL	EDUCACIÓN	INTER-NACIONAL	AMBIENTAL	ADMINISTRACIÓN (transversal)
PND	México en paz	México próspero	México incluyente	México con educación de calidad	México globalizado		
PED (Actualización 2016)	Estado de Derecho	Economía próspera	Equidad de oportunidades	Educación de calidad		Territorio y medio ambiente sustentable	Transversal (Gestión Pública, Igualdad de Género e Innovación)
PLAN REGIONAL	Dimensión de garantía de derechos y libertades	Dimensión de economía próspera e incluyente	Dimensión de equidad de oportunidades			Dimensión de entorno y vida sustentable	Dimensión de instituciones confiables y efectivas
GMP (ONU-HÁBITAT)	Gobernanza y legislación	Productividad e infraestructura	Calidad de vida, equidad e inclusión social			Sustentabilidad ambiental	
PDM	Ciudad Segura y Cohesionada	Ciudad Equitativa y Líder	Ciudad Digna y Participativa	Ciudad bella, Culta y Recreativa		Ciudad Sustentable	Ciudad Funcional y Honesta

Tabla 9. Temas o ejes estratégicos.

Fuente: Elaboración propia

Dentro de esta matriz 5x4 de los ejes estratégicos y transversales, el eje de Desarrollo Integral y Eficiente tiene un trato diferente en el desarrollo del presente documento, por la concepción misma de lo que abarca. Este eje se fundamenta especialmente en los principios de transversalidad e integralidad que deben regir tanto la elaboración del PDM como su instrumentación.

El principio de transversalidad se refiere a la presencia de ejes y temas que no pueden ser analizados como entes individuales ya que sus implicaciones se ven reflejadas en los demás ejes. Por su parte, el principio de integralidad se refiere principalmente a la coherencia que deben mantener las acciones propuestas en el PDM. En este sentido lo que se busca es que no existan objetivos, estrategias o proyectos definidos que se contrapongan con los propuestos en otros ejes o temas.

Entendiendo lo anterior, el presente eje se nutrirá de los resultados de los diferentes apartados de todos los ejes, razón por la que este eje sólo se desarrollará una vez esté finalizada la construcción de los otros ejes, obligando a la vez revisar todo lo propuesto para que no se vulnere la visión holística pretendida para el instrumento.

3.2.3. Desarrollo inicial de ejes, visiones y problemática

La versión 1.0 del Programa de Desarrollo Metropolitano integró algunos de los temas básicos que menciona la Ley de Planeación de Jalisco, como son la Introducción, la visión de ciudad, los principios rectores (marco legal), los antecedentes de la planeación metropolitana de Guadalajara, aspectos básicos del proceso metodológico, 5 ejes estratégicos y 4 ejes transversales.

Cada Eje Estratégico cuenta con la primera versión del diagnóstico por cada eje junto con sus respectivos problemas explicados de forma preliminar. Asimismo, se presenta la visión específica para cada Eje de desarrollo, lo que permite iniciar los trabajos de alineación y homologación de la información generada con las versiones preliminares de los Planes Municipales de Desarrollo que están en proceso de actualización. Estos trabajos con autoridades municipales se explican de forma más detallada en el siguiente apartado.

3.2.4. Talleres de trabajo con autoridades municipales para compatibilizar temas y alineación entre planes

Durante los meses de febrero y marzo de 2016, se instalaron mesas de trabajo con autoridades municipales para asegurar la coordinación de los planes municipales de desarrollo con el PDM. Esta etapa de trabajo se desarrolló a través de los nombrados “Talleres de Capacitación para la Planeación de los Municipios del AMG”.

En total se realizaron 7 talleres con los responsables de la planeación municipal de los 9 municipios del AMG. En términos generales, la estructura del Programa de Desarrollo Metropolitano se desarrolló a la par de las estructuras de los Planes Municipales de Desarrollo, revisando los ejes de desarrollo de cada instrumento, la temática que abarca cada uno, la problemática tanto municipal como metropolitana y las propuestas de objetivos y estrategias a seguir para impulsar el desarrollo de la ciudad. El resultado de estos talleres junto con el trabajo antes realizado, fue uno de los insumos principales para la elaboración de la versión 2.0 del Programa de Desarrollo Metropolitano. De la misma forma, estos talleres nutrieron los instrumentos municipales de los contenidos, estrategias y visión del PDM; con lo que procuró un acercamiento entre los diversos instrumentos.

3.3. PDM Versión 2.0

La presente versión incorpora diversos avances desarrollados a lo largo del 2016: la integración de la metodología del marco lógico, la realización de los foros temáticos, barriales y virtual para la construcción del PDM, la construcción de una base de datos metropolitana con base en el procesamiento de datos integrados y microdatos de diversas fuentes estadísticas, principalmente del INEGI y la afinación de los ejes y sus interacciones.

3.3.1. Marco lógico

La metodología de Marco Lógico es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos y está centrada en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.⁴⁰

A pesar de que el presente instrumento de planeación no es un programa federal, ni un proyecto como tal, el marco lógico nos proporciona los fundamentos metodológicos necesarios para dar coherencia y consistencia a los trabajos que se plantean en los diferentes apartados como el diagnóstico, el apartado estratégico y el de seguimiento y evaluación.

En la elaboración del Programa de Desarrollo Metropolitano se utilizan las herramientas que proporciona el marco lógico de una manera práctica. A partir de esta definición de problemas, se identifican los impactos deseados con el Plan, conjugando objetivos, estrategias y proyectos concretos para su instrumentación. Por último, esta metodología ofrece las herramientas para diseñar el sistema de seguimiento y evaluación del PDM.

3.3.1.1. Diagnósticos

En la etapa de elaboración del diagnóstico del PDM se utiliza la metodología del marco lógico para identificar los problemas centrales y secundarios, estableciendo relaciones entre ellos y los problemas de otros temas y ejes, resultando en análisis que rebasan las fronteras sectoriales.

Los diagnósticos se presentan de acuerdo a cada eje y tema definido dentro del PDM. De ellos se desprende el listado de situaciones negativas que se detectan, así como el respectivo análisis de interrelaciones. A partir ello se identifican los problemas centrales según la metodología de marco lógico para, posteriormente, convertirse en objetivos. En la siguiente figura podemos observar cómo se genera un árbol de problemas.

⁴⁰ Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. ILPES 2005.

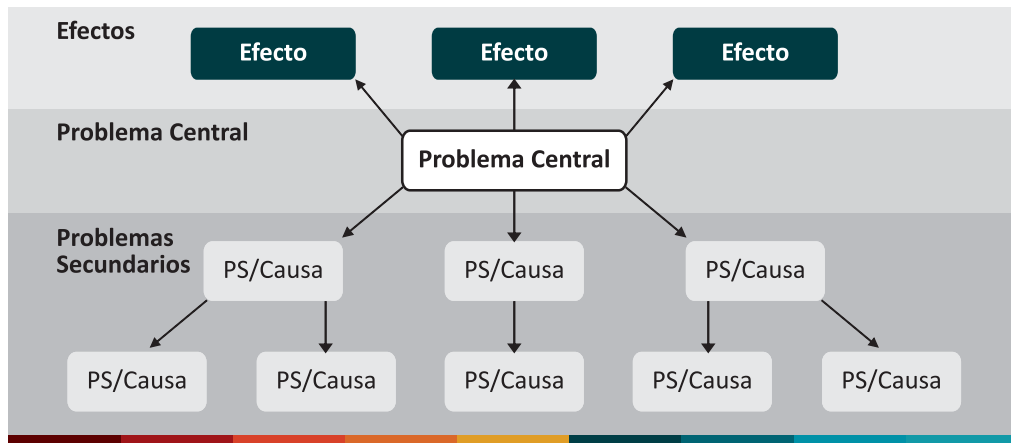


Ilustración 9. Árbol de problemas.
 Fuente: Elaboración propia con información de marco lógico (CEPAL).

Este ejemplo representa un solo árbol de problemas (lo que generalmente se usa para el diseño de proyectos, que se orientan a resolver sólo un problema central) pero el PDM tiene por lo menos un problema central por cada tema abordado.

El punto fundamental que se propone para el diseño del PDM se basa en generar los diferentes árboles de problemas para luego identificar la relación que tienen los problemas centrales, secundarios y sus efectos con otros problemas centrales.

Esta nueva forma pretende ver a cada problema inserto en un sistema de problemas que se relacionan entre sí, por lo que en primera instancia se analiza cada problema con su respectivo árbol, luego se analiza su relación con los demás árboles de problemas, tanto de su eje como del resto. A continuación se presentan posibles casos de interrelación:

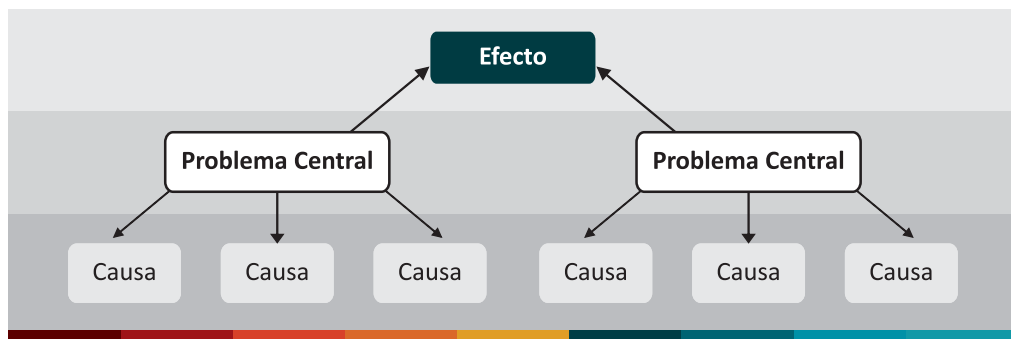


Ilustración 10. Árboles de problemas con un mismo efecto.
 Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, los efectos generalmente están multideterminados por problemas diversos. Este caso representa como problemas centrales distintos y con diferentes causas, pueden derivar en un mismo efecto.

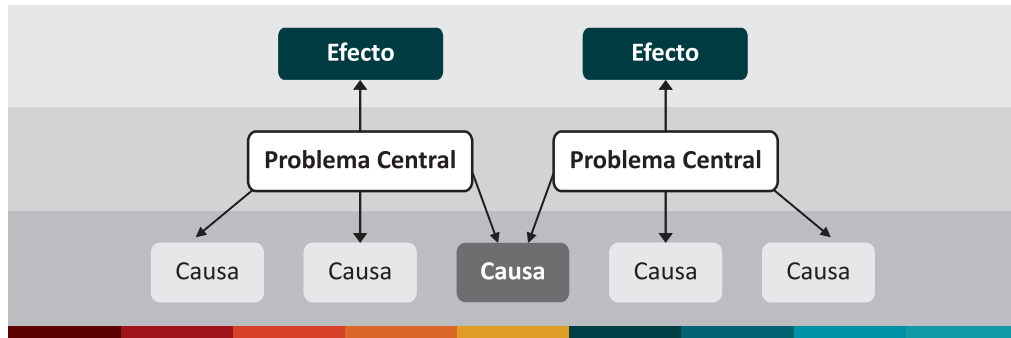


Ilustración 11. Árboles de problemas con interrelación de causas.
Fuente: Elaboración propia.

En el segundo caso, una misma causa o problema secundario puede abonar a más de un problema central. En el ejemplo se muestra una causa o problema secundario, que puede impactar a diversos problemas centrales y a sus consecuentes efectos.

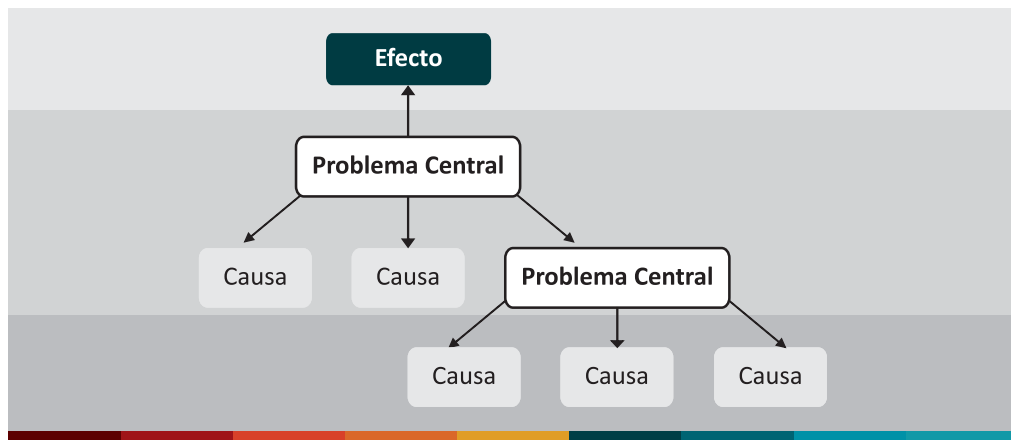


Ilustración 12. Árbol de problemas con otro problema central como una de sus causas.
Fuente: Elaboración propia.

Una tercera posibilidad es la de un problema central que a su vez sea la causa otros problema secundario o central.

Las diversas posibilidades permiten ubicar sistemas más complejos de causas, problemas y efectos, lo que permite ubicar propuestas de acción más integrales. Para ello, los árboles de problemas deben convertirse en árboles de objetivos, siguiendo los postulados del marco lógico; es decir, pasando de una situación negativa a una positiva.

3.3.1.2. Apartado estratégico

Al contar los árboles de problemas y de objetivos tanto transversales como estratégicos o por eje, se identifican las alternativas de solución y generan un acercamiento a la matriz de marco lógico plasmando los fines, propósitos, componentes y actividades de la planeación junto con sus respectivas descripciones, indicadores, medios de verificación y supuestos. En la siguiente figura se muestra un ejemplo de cómo se genera un árbol de objetivos.

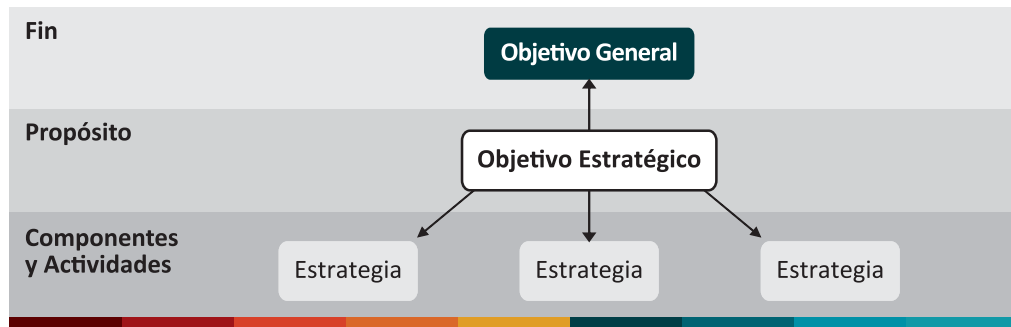


Ilustración 13. Árbol de objetivos.
 Fuente: Elaboración propia con información de marco lógico (CEPAL).

En este instrumento pretendemos realizar un ejercicio integral de planeación en el que, de la misma manera en que se elabora el análisis de interrelación de problemas a través de sus árboles, se lleva a cabo el de interrelación de objetivos y estrategias, permitiendo una visión integral de cada problema y las implicaciones que tiene resolverlo con respecto a otros problemas lo que se muestra muy someramente en la siguiente figura.

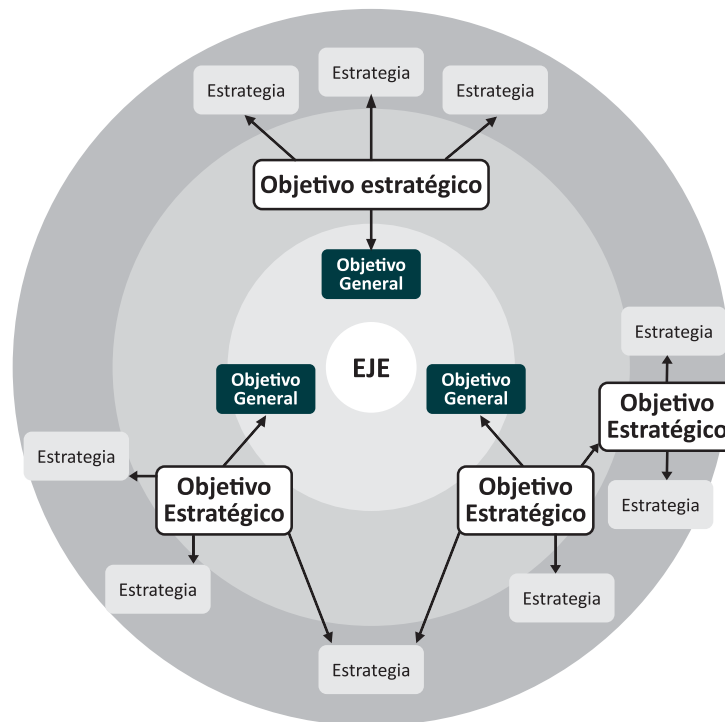


Ilustración 14. Árbol integral de objetivos.
 Fuente: Elaboración propia.

En la ilustración se muestra la forma en que interactúan los problemas hacia un mismo eje, sin embargo, si esa figura es replicada (para dos ejes distintos) identificando las interrelaciones entre ambas, se llega al resultado esperado que es una gran figura de interrelaciones.

Retomando la estructura que nos ofrece el marco lógico, los fines identificados serán el insumo para generar la visión de cada eje, los propósitos se convierten en los objetivos estratégicos y los componentes en las estrategias, terminando con las actividades que derivarán en los proyectos concretos por medio de los cuales se instrumentará este programa.

3.3.1.3. Seguimiento y evaluación

Al generar la matriz de marco lógico para cada problema analizado integralmente (junto con su relación con los demás problemas) es posible generar un apartado de seguimiento y evaluación donde se establezcan indicadores y metas de impacto para cada uno de los objetivos planteados.

El tablero de control se establece a través de los medios de verificación y los indicadores que se utilizaron durante la integración del documento. Sin embargo, estos indicadores se clasificarán en indicadores de impacto, que son aquellos orientados al cumplimiento de la visión y los objetivos que la integran e indicadores de desempeño, que nos ayudarán a medir los avances en las estrategias a través de sus procesos y proyectos.

	DESCRIPCIÓN	INDICADOR	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN	Visión	Indicadores de resultado	Fuentes de información oficiales	Riesgos de coyuntura
PROPÓSITO	Objetivos Estratégicos			
COMPONENTE	Estrategias	Indicadores de esfuerzo	Fuentes administrativas	Riesgos institucionales
ACTIVIDAD	Procesos / Proyectos			

Tabla 10. Matriz del marco lógico del PDM.

Fuente: Elaboración propia con información de marco lógico (CEPAL).

Los indicadores de impacto deben medir los avances en el cumplimiento de metas de los objetivos estratégicos y transversales al tiempo que los de desempeño miden los avances en el cumplimiento de metas de procesos y proyectos. Por su parte, los riesgos se clasifican en dos, los que son materia interna o institucional y los situacionales o de coyuntura.

El diseño básico del tablero de evaluación se lleva a cabo teniendo como foco central los objetivos a través de la medición del cumplimiento de metas de resultados, lo que permite calcular los avances respecto a ejes y visiones. El tablero de seguimiento y control se basa en los indicadores de procesos y proyectos, midiendo los avances en el cumplimiento de metas de desempeño. Una vez que se tiene el apartado estratégico completo, se pasa a la elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

3.3.2. Planeación participativa

3.3.2.1. La ciudad metropolitana imaginada por sus habitantes

El ejercicio de planeación metropolitana que se desarrolla para el AMG 2042, parte de una premisa fundamental: el modelo de la planeación tradicional desarrollado desde la visión exclusiva del técnico planificador no ha conducido a los objetivos de desarrollo y bienestar que con tal planeación se han pretendido. La planeación en México en las últimas cuatro décadas no se ha traducido en la implementación de una estrategia que haya satisfecho las demandas sociales, pese a los múltiples esfuerzos administrativos, económicos e institucionales que en materia de planificación de la aglomeración se han realizado hasta hoy.

Por lo tanto, este ejercicio inédito se plantea bajo una óptica distinta a lo que hasta hoy se ha desarrollado: coloca como objetivo central el involucramiento efectivo del ciudadano en la definición del proyecto que lleve al AMG en el año 2042, a convertirse en la ciudad que queremos.

Esta construcción participativa no es solamente una propuesta metodológica para realizar el documento, sino que encierra como fin último la construcción de comunidad y la formación de ciudadanos, tal como lo plantean referentes sobre el tema en cultura ciudadana: *“A pesar de la diversidad en la adopción e interpretación de la noción de cultura ciudadana en las distintas ciudades latinoamericanas, hay un punto en común que es transversal e imprescindible a cualquier implementación del enfoque, como lo es la orientación a cambiar comportamientos colectivos para favorecer la convivencia, o en otras palabras cambiar la cultura”* (Corpovisionarios-Alcaldía de Medellín, 2015: 14).

Como señala Grazibord (1999) y las mejores prácticas de política pública (OCDE, 2001), para cerrar la brecha entre la planeación y la aplicación eficaz de políticas económicas y sociales, es necesario hacer la transferencia de poder que permita a la población local decidir sobre las cuestiones de interés público. La toma de decisiones, construcción de acuerdos e implementación de estrategias son procesos políticos que deben trascender la etapa inicial de propuestas técnicas.

3.3.2.2. Descripción metodológica

El objetivo fue generar los mecanismos que permitan una participación activa de la ciudadanía, así como de los diversos sectores sociales del AMG en la elaboración del PDM, donde se construya la visión de ciudad, la experiencia de los problemas compartidos y las alternativas de solución desde la mirada de sus habitantes.

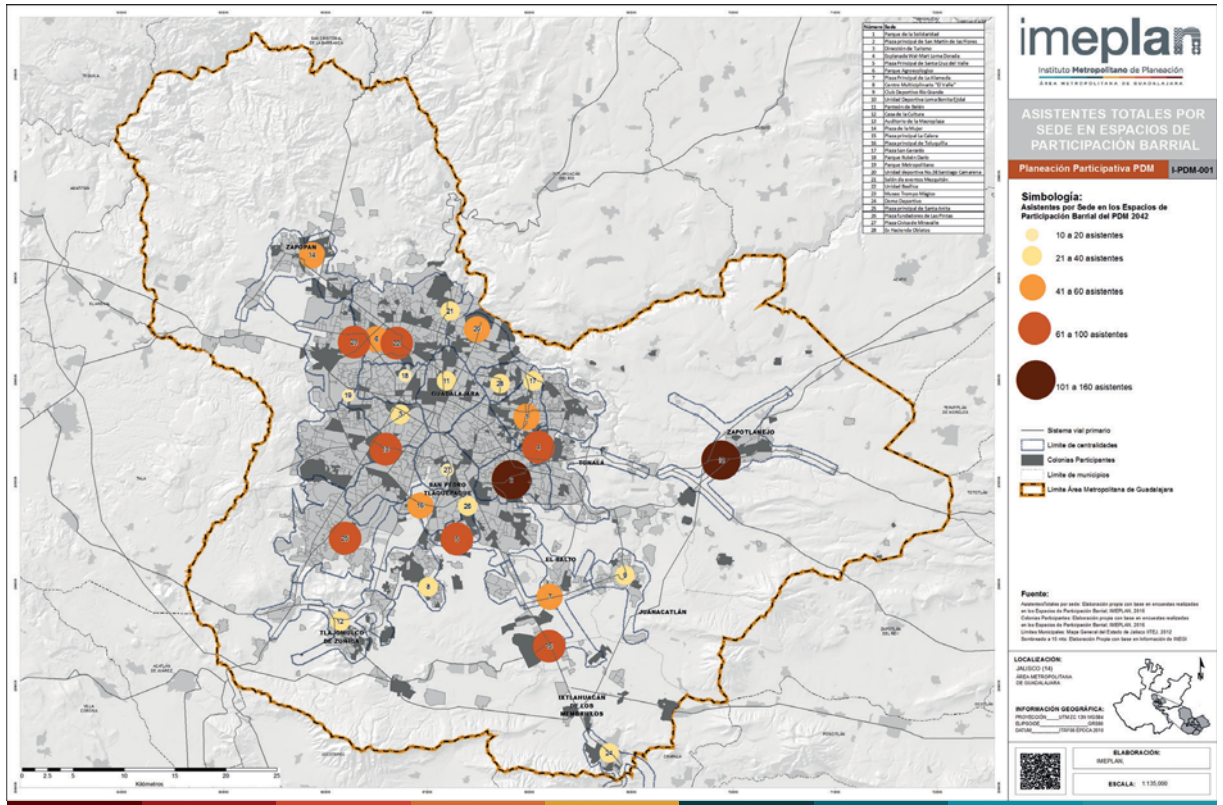


Ilustración 15. Nube de palabras de la descripción de cómo les gustaría ver el AMG en el futuro a los asistentes de los EPP. Fuente: Elaboración propia.

A lo largo del proceso de participación - realizado durante cuatro meses, de mayo a agosto del año 2016 - se generaron espacios para intercambiar ideas, preocupaciones y anhelos desde diferentes contextos geográficos de la propia ciudad. En este tiempo, vecinos tuvieron la oportunidad de reunirse y conocerse; expertos y actores de distintos ámbitos fijaron sus posturas sobre temas significativos en el presente y futuro y quienes no pudieron estar presentes, sumaron sus opiniones por medios digitales. Esto gracias a la implementación de tres métodos diferentes. Los diferentes mecanismos de planeación participativa utilizados permiten lecturas de la realidad metropolitana en distintas escalas.

El primero, los Espacios de Participación Barrial, consistió en mesas de trabajo que buscaron recoger elementos base para identificar el conjunto de los problemas del entorno, sus interrelaciones y los retos que se tienen en el horizonte de corto y mediano plazo desde la perspectiva ciudadana.

Las dinámicas con expertos y actores clave por medio de los Foros Temáticos, fue el segundo método. Fundamentalmente se trata de atraer el conocimiento local relacionado con los ejes estratégicos y transversales del PDM, que abarcan las dimensiones social, cultural, ambiental, económica y administrativa del sistema de ciudades que comprende la metrópoli.



Mapa 2. Asistentes totales por sede en Espacios de Participación Barrial.
 Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el tercer método constó en participaciones a través de la plataforma digital (<http://la-gentemanda.mx/>). De manera espontánea y abierta, incentivando así una expresión libre y fluida. Las personas pudieron registrar sus respuestas a tres preguntas detonadoras: 1) ¿qué ves bien en la ciudad?, 2) ¿qué ves mal en la ciudad? y 3) ¿qué propones hacer?



Ilustración 16. Nube de palabras de la descripción de cómo ven el AMG en el futuro los asistentes a los EPB.
 Fuente: Elaboración propia.

3.3.2.3. Mecanismos de participación

Espacios de participación barrial

El objetivo específico fue recolectar las opiniones desde diversos contextos vecinales a través de mesas que propicien diálogos en torno a las problemáticas generales percibidas y las propuestas de solución desde la colonia, el municipio y diferentes escalas del área metropolitana en su conjunto (espacios densamente urbanizados, periurbanos y localidades rurales).

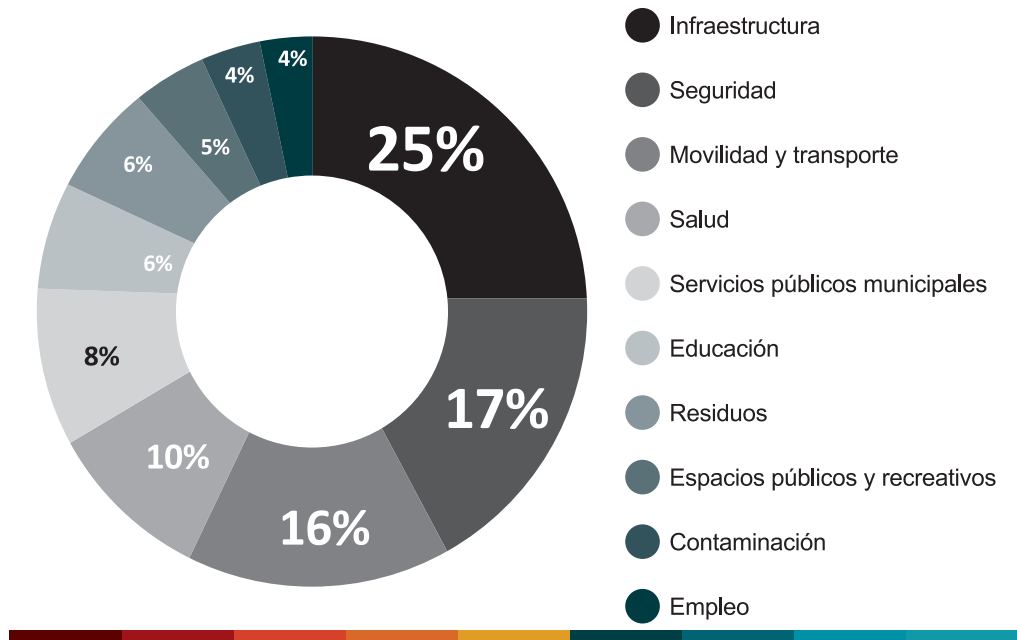
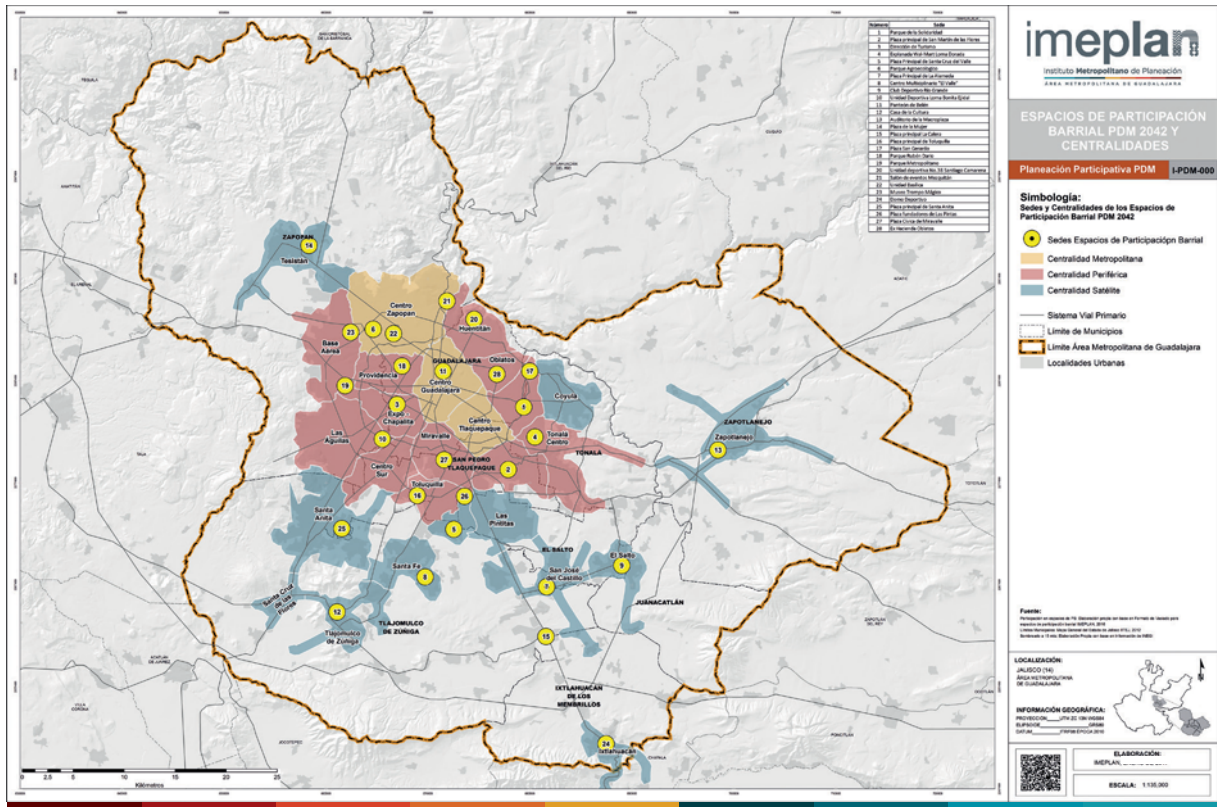


Gráfico 1. Principales problemáticas mencionadas por los asistentes a los espacios de participación barrial durante los diálogos.

Fuente: Elaboración propia.

Los Espacios de Participación Barrial se organizaron en coordinación con los nueve municipios a través de las Direcciones de Participación Ciudadana, para lo cual se celebraron sesiones periódicas, primero para definir el calendario y sedes, después de seguimiento y medición de avances. En total se celebraron 28 espacios de participación barrial, en donde se instalaron 146 mesas y asistieron 1,613 personas.

En este proceso de participación se buscó una representación territorial a través la ubicación de los Espacios de Participación Barrial, eligiendo diferentes contextos y escenarios que representen a la metrópoli; reconociendo las distintas características de cada zona y abarcando los nueve municipios que conforman el AMG. De esta manera, la elección de sedes se hizo a partir de identificar espacios públicos estratégicos que pudieran relacionar distintos municipios una lógica territorial metropolitana basada en las centralidades de impulso del POTmet. En el mapa anterior se ubican geográficamente las sedes de los Espacios de Participación Barrial y en los polígonos de las centralidades mencionadas.



Mapa 3. Ubicación de las sedes donde se llevaron a cabo los Espacios de Participación Barrial.

Fuente: Elaboración propia.

No.	FECHA	SEDE	MPIO. DE UBICACIÓN
1	Jueves 5 de mayo	Parque de la Solidaridad	Guadalajara
2	Sábado 7 de mayo	Plaza principal de San Martín de las Flores	San Pedro Tlaquepaque
3	Jueves 12 de mayo	Dirección de Turismo	Guadalajara
4	Lunes 16 de mayo	Explanada de Wal-Mart Loma Dorada	Tonalá
5	Miércoles 18 de mayo	Plaza principal de Santa Cruz Del Valle	Tlajomulco de Zúñiga
6	Sábado 21 de mayo	Parque Agroecológico	Zapopan
7	Sábado 28 de mayo	Plaza principal de La Alameda	Tlajomulco de Zúñiga
8	Lunes 30 de mayo	Centro multidisciplinario El Valle	Tlajomulco de Zúñiga
9	Jueves 2 de junio	Club Deportivo Río Grande	El Salto
10	Sábado 4 de junio	Unidad Deportiva Loma Bonita Ejidal	Zapopan
11	Jueves 9 de junio	Panteón de Belén	Guadalajara
12	Lunes 13 de junio	Casa de la Cultura	Tlajomulco de Zúñiga
13	Jueves 16 de junio	Auditorio de la Macroplaza	Zapotlanejo
14	Sábado 18 de junio	Plaza de la Mujer	Zapopan
15	Miércoles 22 de junio	Plaza principal de La Calera	Tlajomulco de Zúñiga
16	Martes 28 de junio	Plaza principal Toluquilla	San Pedro Tlaquepaque
17	Miércoles 29 de junio	Plaza San Gerardo	Tonalá
18	Jueves 30 de junio	Parque Rubén Darío	Guadalajara
19	Sábado 2 de julio	Parque Metropolitano	Zapopan
20	Jueves 7 de julio	Unidad Deportiva No. 38 Santiago Camarena	Guadalajara
21	Sábado 23 de julio	Salón de Eventos Mezquitán	Zapopan
22	Domingo 24 de julio	Unidad Basílica	Zapopan
23	Jueves 28 de julio	Museo Trompo Mágico	Zapopan
24	Miércoles 3 de agosto	Domo Deportivo	Ixtlahuacán de los Membrillos
25	Jueves 4 de agosto	Plaza principal de Santa Anita	San Pedro Tlaquepaque
26	Miércoles 10 de agosto	Plaza Fundadores de Las Pintas	El Salto
27	Jueves 18 de agosto	Plaza Cívica de Miravalle	Guadalajara
28	Jueves 25 de agosto	Ex Hacienda Oblatos v	Guadalajara

Tabla 11. Número de espacios de participación barrial, sede, fecha y ubicación.

Fuente: Elaboración propia.

Las mesas fueron acompañadas por un moderador y un relator del IMEPLAN quienes fungieron como facilitadores de la dinámica, en donde se organizaron rondas de participación con el fin de dar lugar a que todos los asistentes tuvieran oportunidad de expresar sus preocupaciones, sus anhelos o sus propuestas, mientras el relator registraba en hojas de rotafolio las aportaciones ciudadanas, mismas que fueron sistematizadas en una base de datos y cuyos resultados se recuperan en los diagnósticos de los distintos ejes.

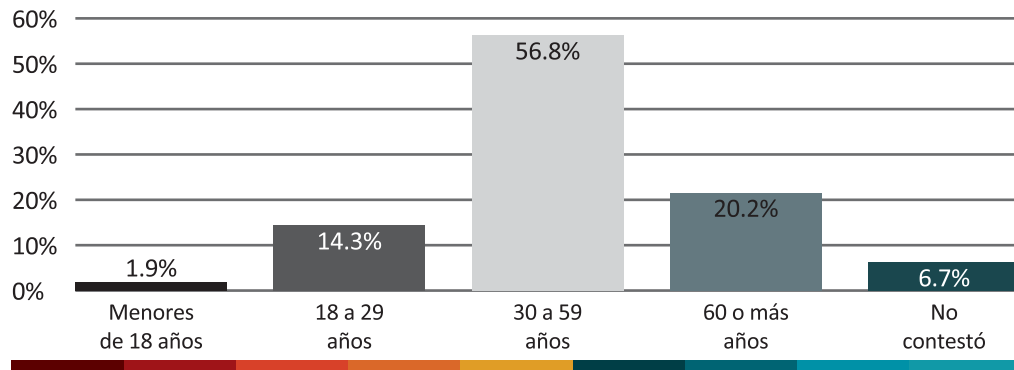


Gráfico 2. Grupos de edad de los participantes en los EPB.
Fuente: Elaboración propia.

Al término de la discusión se les solicitó a los asistentes responder un cuestionario cuya estructura incluyó los siguientes apartados:

1. Percepción del contexto metropolitano.
2. Valoraciones sobre las problemáticas metropolitanas desde los diferentes barrios y colonias.
3. Expectativas sobre el futuro de la ciudad.
4. Generación de propuestas ciudadanas para mejorar las condiciones de vida en la metrópoli.

En términos generales, en una escala del 1 al 10, donde 1 significa pésima y 10 excelente, ¿cómo valora su calidad de vida y la de su familia en el Área Metropolitana de Guadalajara en cuanto a facilidad para...?

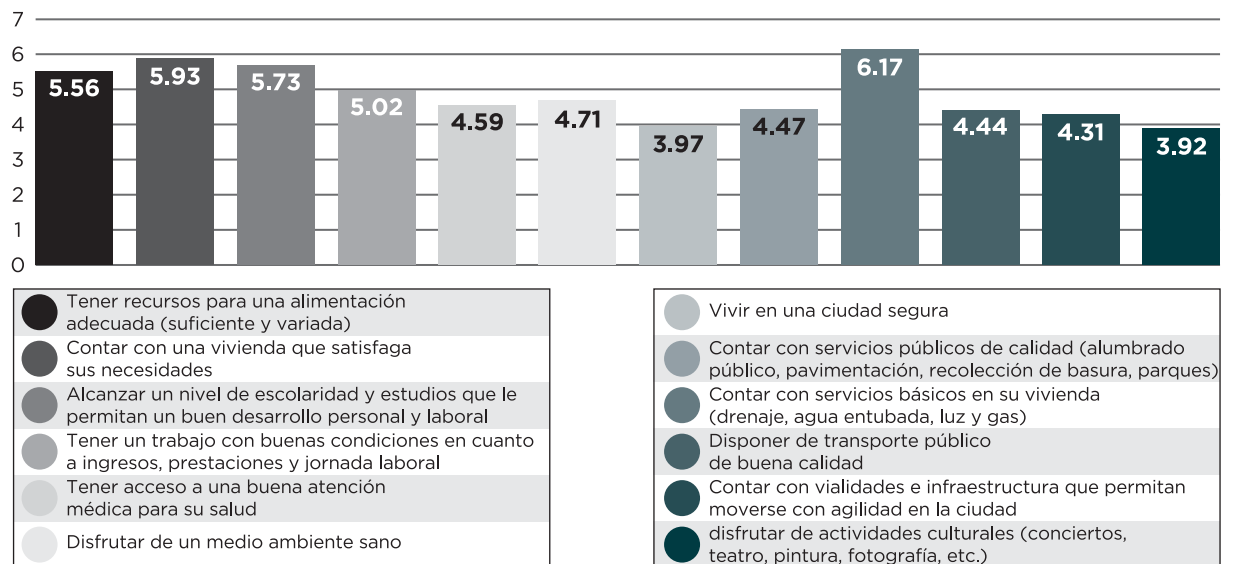


Gráfico 3. Valoración de la calidad de vida en el AMG a partir de los cuestionarios aplicados en los EPB.
Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, derivado de este ejercicio de participación se elaboraron además de la participación específica para el PDM que se plasma en el denominado Informe Final de Planeación Participativa⁴¹, reportes complementarios para los municipios basados en los diagnósticos, denuncias y necesidades detectadas para que sean tomados en cuenta y resueltos en su gestión municipal.



Gráfico 4. Género de los participantes en los EPB a partir de los formularios contestados.
 Fuente: Elaboración propia.

Foros Temáticos

El objetivo de éste mecanismo fue integrar grupos de especialistas de organizaciones de la sociedad civil, representantes de sindicatos, sectores empresariales y gubernamentales, medios de comunicación y académicos alrededor de temas prioritarios para el desarrollo metropolitano como espacio de reflexión y discusión pública.

Para ello se realizaron en total 8 Foros Temáticos (uno por cada eje, exceptuando Ciudad Integral) con un total de 40 mesas de trabajo en las que participaron 282 especialistas, según se puede apreciar en el Anexo 2 y 3 del Informe de la Planeación Participativa. En este punto es importante mencionar que aunque la convocatoria fue amplia, se invitó al doble de los especialistas que participaron. La asistencia demuestra que persiste la abstención en los procesos participativos, así como una crisis en la credibilidad de los mismos.

La dinámica de trabajo en las mesas se desarrolló bajo un formato de grupo focal conformado por un total entre 6 y 10 personas. Cada foro temático tuvo una duración aproximada de cuatro horas con apoyo de instrumentos para la identificación y priorización de problemas, formulación de estrategias y proyectos y una retroalimentación final respecto al contenido del eje.

⁴¹ El informe completo está disponible al ciudadano desde el fin de la fase en la página del foro virtual (aún activo) lagentemanda.mx. Los resultados del proceso participativo están traducidos en el instrumento a través del diagnóstico, objetivos y estrategias, y en su momento proyectos estratégicos.

FORO	FECHA	EJE	TEMA
1	Martes 26 de abril	Ciudad Digna y Participativa	Salud Educación Vivienda Servicios básicos Ingresos insuficientes para cubrir necesidades básicas Discriminación social
2	Martes 10 de mayo	Ciudad Equitativa y Líder	Crecimiento económico Desigualdad Concentración del mercado Actividades rurales y tradicionales Finanzas municipales
3	Martes 7 de junio	Ciudad Sustentable	Agua Movilidad Residuos Diversidad de ecosistemas Calidad del aire Desarrollo urbano
4	Martes 21 de junio	Ciudad Segura y Cohesionada	Derechos humanos y seguridad Modelo policial de la metrópoli Políticas públicas de prevención Participación ciudadana para la seguridad Riesgos
5	Martes 5 de julio	Ciudad Funcional y Honesta	Coordinación interinstitucional Desarticulación de instrumentos Transparencia y rendición de cuentas Servicios públicos municipales Mecanismos de atención ciudadana
6	Martes 19 de julio	Derechos Humanos	Derechos Civiles y Políticos Derechos Sociales, Culturales y Económicos Derechos Ambientales
7	Martes 9 de agosto	Trabajo Decente y Empleo Digno	Entorno macro para la generación de empleo Desempleo, informalidad y subempleo Salarios y condiciones de trabajo formal Política laboral, sindicatos, conciliación y arbitraje Política de mercado de trabajo: capacitación e intermediación Trabajo Digno, Decente y Suficiente
8	Martes 23 de agosto	Ciudad Bella, Culta y Recreativa	Identidad, imagen y patrimonio Educación y cultura Tiempo libre, deporte y recreación

Tabla 12. Foros Temáticos y mesas.

Fuente: Elaboración propia.

Foro Virtual

El objetivo fue incentivar la participación en espacios digitales donde los ciudadanos expresaran e intercambiaran puntos de vista acerca de los problemas de la ciudad y propusieran soluciones por tema estratégico y transversal, ampliando la consulta a través de medios electrónicos para quienes no hayan podido tener una participación presencial.

El Foro Virtual registró durante 119 días 360 participaciones⁴². La invitación para participar en el Foro Virtual se hizo desde el sitio en Internet y la página en Facebook de IMEPLAN, así como la distribución de tarjetas informativas impresas que fueron entregadas a los asistentes de los Espacios de Participación Barrial para que pudieran extender la invitación a sus vecinos, amigos y conocidos. Las opiniones podrían ser registradas de forma general o específica respecto a alguno de los ejes estratégicos y

⁴² El foro virtual *lagentemanda.mx* permanecerá abierto hasta culminar el proceso de Consulta Pública, ampliando los medios para la participación ciudadana, permitiendo el intercambio y discusión metropolitana.

transversales que se explicaban en la misma plataforma en línea, desde donde se daba opción de descargar la versión 1.0 del PDM como material de consulta y referencia más amplia.

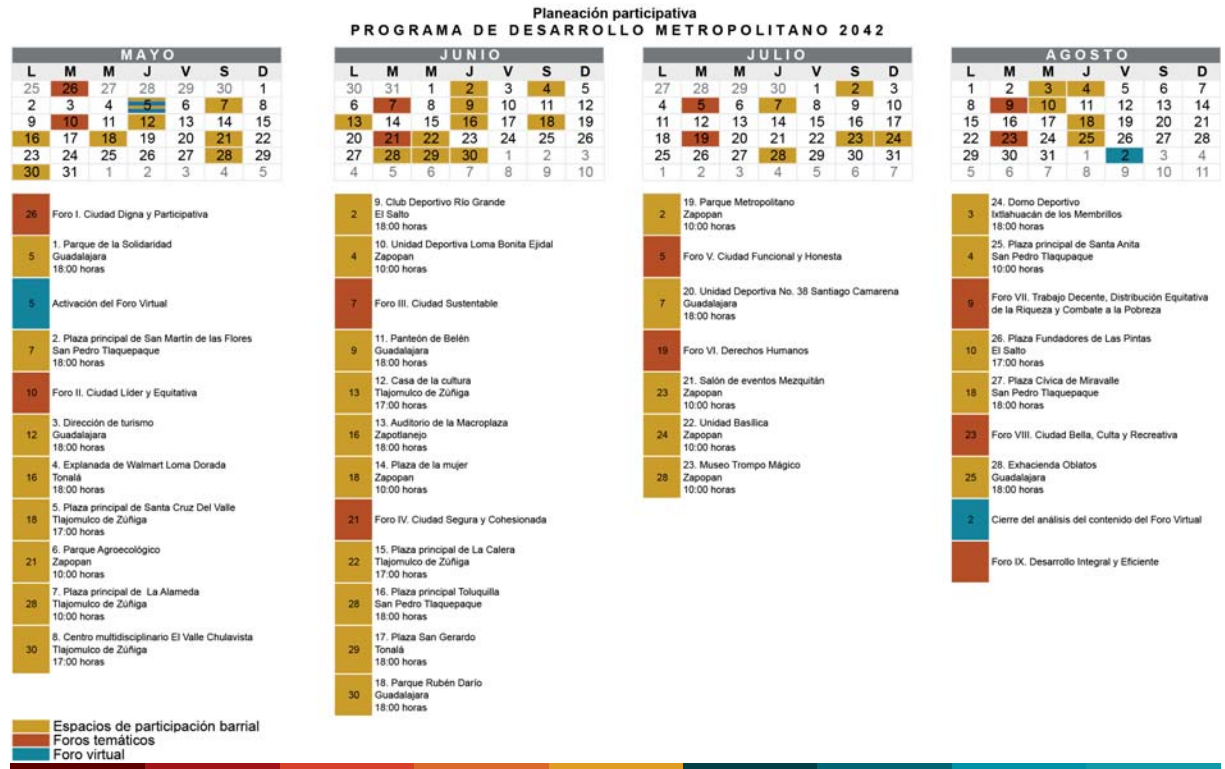


Ilustración 17. Calendario del proceso de Planeación Participativa.

Fuente: Elaboración propia.

3.3.2.4. Resultados y conclusiones

Los diferentes mecanismos de planeación participativa utilizados permiten lecturas de la realidad metropolitana en distintas escalas. En un primer momento, los Espacios de Participación Barrial, llevados a cabo en ubicaciones socio-espaciales diversas que cubren la integridad del territorio metropolitano, posibilitan el reconocimiento de la enorme diversidad de problemas percibidos por la ciudadanía y sus propuestas de solución. Su posterior análisis desde una perspectiva metropolitana, evita fragmentaciones y visiones aisladas, permite identificar las relaciones entre ellos sin olvidar las características específicas a la naturaleza de cada espacio. En otras palabras, reconoce la diversidad del modelo policéntrico territorial; así como las diferencias entre contextos de localidades rurales, barrios tradicionales y fraccionamientos en la periferia. Por su parte, las participaciones en el Foro Virtual funcionan como una extensión en la participación y abonan en la identificación de problemas comunes que atraviesan la totalidad de la metrópoli.



Ilustración 18. Nube de palabras de la descripción de los problemas en la ciudad elaboradas por los asistentes a los espacios barriales, generada a partir de los diálogos en las mesas. Fuente: Elaboración propia.

El proceso de participación ciudadana permitió la difusión de contenidos sobre un nivel de planeación que se realiza institucionalmente por primera vez; confrontó a los funcionarios que toman decisiones sobre el territorio con quienes asumen el costo de estas decisiones (incluyendo a las máximas autoridades municipales), permitió dialogar sobre la metrópoli vista desde perspectivas diversas y, fundamentalmente, generó el compromiso formal entre ciudadanos y autoridades sobre el cumplimiento de lo acordado y resolución de los problemas existentes.

Las relaciones entre las problemáticas encontradas exigen un nivel más profundo de análisis, pues remiten a la existencia de problemas estructurales en la gestión de la ciudad. Los retos que tiene el AMG no son sólo diversos, pero también complejos. La situación actual en cuanto a movilidad, servicios públicos, aceleración de los ritmos de vida o la necesidad de empleos dignos que permitan satisfacer las necesidades de los hogares, tan sólo por poner algunos ejemplos, no se podrá llevar a los niveles anhelados por los habitantes del AMG con soluciones simples .

Visto de esta manera, el análisis de los resultados de los Foros Temáticos compone una segunda escala. El conocimiento y la experiencia de expertos y actores locales son claves para mapear las causas profundas de las problemáticas percibidas y vividas por los habitantes en su experiencia cotidiana. Los aportes obtenidos por medio de este mecanismo sirven para identificar problemas centrales y objetivos y por lo tanto, posibles estrategias y proyectos.

El análisis integrado de las opiniones de expertos y especialmente del conocimiento de los ciudadanos de todos los sectores, edades, géneros y estratos sociales refiere la tercera escala de análisis. La integración de estas opiniones se refleja en la elaboración del PDM 2.0. Se apoya además en una base de indicadores con información de calidad y de una extensa consulta bibliográfica para generar un diagnóstico preciso y establecer el rumbo y las rutas a seguir en la construcción de un proyecto de ciudad.

3.3.2.5. Integración sistemática de aportaciones

Además de formar parte indispensable en el cuerpo de los diagnósticos, a lo largo del documento se han integrado de forma segregada aportaciones extraídas de los resultados obtenidos en los distintos mecanismos del proceso de planeación participativa. Los elementos recuperados responden a un análisis basado principalmente en dos criterios: frecuencia y relevancia. El análisis se realizó a su vez en tres bases de datos distintas. Para las aportaciones provenientes de los Espacios de Participación Barrial, se utilizó el vaciado de las hojas rotafolio, resultado de las mesas de discusión entre ciudadanos y los relatores del IMEPLAN. Su contenido responde entonces a una reescritura por parte del equipo del IMEPLAN. En cuanto a las aportaciones específicas, se utilizaron los instrumentos de contextualización, un formato en donde cada uno de los participantes de los Foros Temáticos plasmó de forma escrita tanto opiniones como visiones. Finalmente, las aportaciones del Foro Virtual son el resultado de las participaciones que utilizaron como medio el instrumento en línea.

El siguiente recuadro indica la forma en que se han incorporado las aportaciones puntuales al cuerpo del documento. Se ha buscado que su ubicación permita realizar una confrontación directa entre lo escrito en los diagnósticos y el resultado del análisis realizado.

El título indica si se trata de una aportación proveniente de un Espacio de Participación Barrial, de un Foro Temático, del foro virtual o una combinación.

Las aportaciones extraídas de los Espacios de Participación Barrial se acompañan con el nombre de la sede (y el municipio en donde ubica).

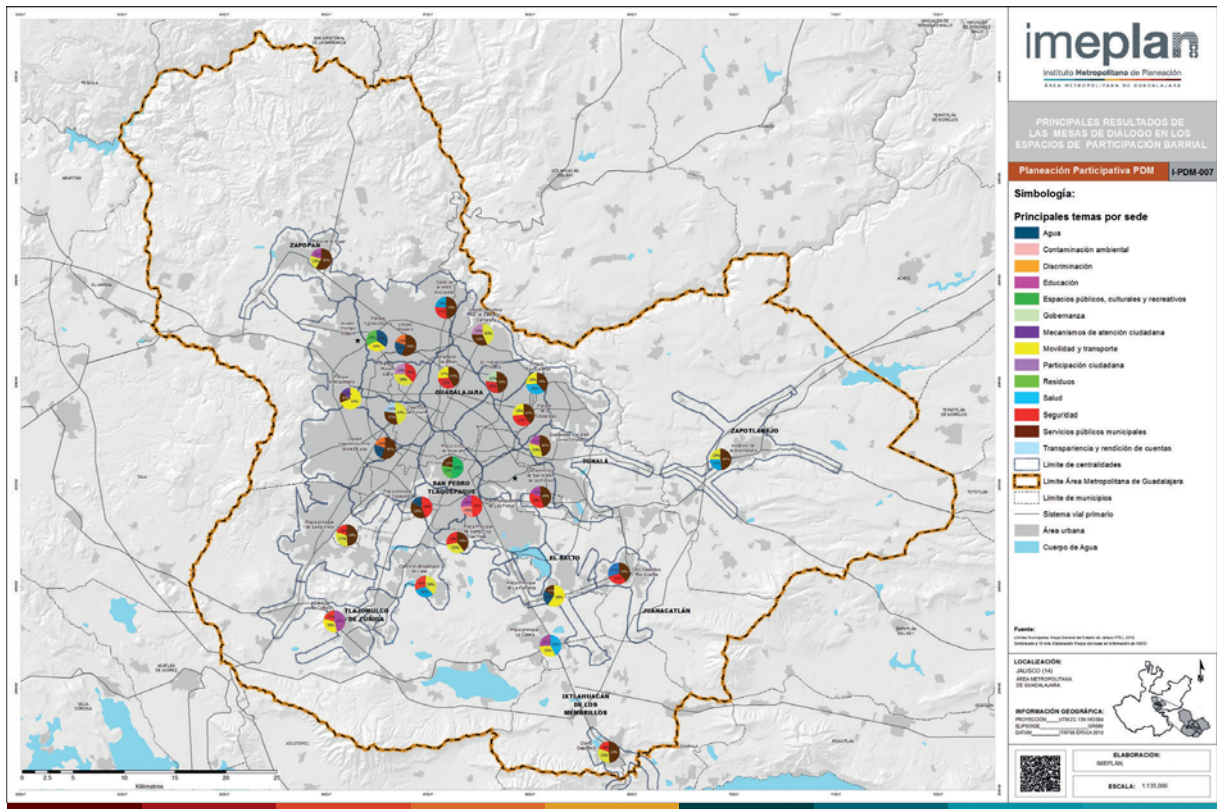
Las aportaciones puntuales por parte de especialistas durante los foros temáticos se acompañan por el nombre del especialista y la organización, institución o dependencia de la que forma parte.

Nota Metodológica: Recuerda al lector que se trata de opiniones específicas de especialistas en particular o de la recuperación de las aportaciones realizadas en las mesas de discusión a lo largo de Participación Barrial.

Un desafío adicional surge a la hora de interpretar las aportaciones. Las condiciones sociales y económicas son en gran medida heterogéneas a lo largo de la metrópoli. Una problemática que parece urgente en algunos sitios y que por lo tanto, requeriría de una intervención inmediata, podría haberse convertido, en otros sitios de la misma ciudad, en una característica normalizada. Asimismo, en una misma tarjeta se pueden encontrar tanto comentarios convergentes como contradictorios, lo que esboza la pluralidad de opiniones y perspectivas de la ciudad.

En el mismo sentido, algunas situaciones responden a problemas localizados en áreas específicas. Por ejemplo, el caso de las ladrilleras y la contaminación ambiental es reiterativo tan sólo en un par de espacios de participación barrial en la zona sur de la ciudad; aunque no se trata de una problemática generalizada a la metrópoli, permite orientar acciones particulares. El siguiente mapa muestra la distribución de los tres problemas mencionados con más frecuencia en cada una de las sedes de los espacios de participación barrial. Se percibe entonces claramente la forma en que las prioridades varían.

Finalmente, gran parte de los participantes, en una situación de discusión rápida, hacen referencia a los problemas a los que están expuestos de forma constante. Por ejemplo el estado de las calles; sin que esto refiera a un problema realmente estructural. En cambio una aportación como no tener tiempo para cuidar de tu familia es el resultado de graves situaciones de exclusión e injusticia social. La lectura de las aportaciones exige entonces un intento de diferenciar lo que es una necesidad percibida y lo que es una necesidad real. Tal esfuerzo se realizó en la elaboración del diagnóstico y la interrelación entre problemáticas de temas aparentemente distintos. Las extracciones permiten, como se ha mencionada, una confrontación directa a la lectura y análisis realizado por el equipo de IMEPLAN.



Mapa 4. Principales resultados de las mesas de diálogo en los Espacios de Participación Barrial.
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proceso de Planeación Participativa.

3.3.2.6. Sigüientes etapas

La participación ciudadana no termina con el cierre del ejercicio de planeación participativa ni en la consideración de sus propuestas como parte fundamental de la herramienta. El PDM es una propuesta de nueva gobernanza; no se trata de un documento estático sino de un instrumento ciudadano de acción. Si bien el Consejo Ciudadano Metropolitano como el IMEPLAN son importantes elementos en la vigilancia de la aplicación de las propuestas plasmadas en el PDM, la ciudad completa exige que los habitantes se conviertan en actores relevantes en la construcción y la gestión de su metrópoli.

La versión 2.0 se llevará a un proceso de Consulta Pública. Posteriormente, se tomarán y evaluarán todas las observaciones derivadas del proceso, para que dentro de lo que exija la ley, se valoren y

atiendan las observaciones pertinentes que permitan construir el documento final para aprobación de la JCM (PDM 3.0). Una vez aprobado por los Cabildos Municipales, podrá ser publicado y registrado para constituirse en el referente obligatorio de la metrópoli hacia el 2042.

3.3.3. Sistema de indicadores

El objetivo principal del “Sistema de Indicadores para el PDM” fue proveer al equipo evaluador de toda la información estadística necesaria para elaborar los diagnósticos de las problemáticas identificadas y aquellas desprendidas de los espacios barriales y de los foros temáticos con expertos llevados a cabo por el IMEPLAN. Una vez elaborado el diagnóstico para cada uno de los ejes del PDM, el Sistema de Indicadores permitiría también identificar aquellos indicadores que medirán los avances de los objetivos estratégicos del PDM.

Para cumplir con el objetivo principal del sistema, era necesario contar con información lo más desagregada posible, de fuentes oficiales y públicas, para todos y cada uno de los 9 municipios que conforman el AMG, así como para toda el área metropolitana en su conjunto. Además, para que se pudiera realizar un diagnóstico adecuado, se requería que el sistema contara también con puntos de referencia. Así, se presentó la información de los indicadores para el total estatal, el total nacional y, para algunos indicadores, se comparó con otras áreas metropolitanas del país.

Algunos de los indicadores se obtuvieron de tabulados publicados por instituciones públicas, otros fueron construidos con base en los microdatos de censos y encuestas a hogares y gobiernos llevadas a cabo principalmente por INEGI, y otros organismos públicos. Algunas fuentes de información son:

- Censos y Conteos de Población y Vivienda
- Censos Económicos
- Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales
- Encuesta Intercensal 2015
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)
- Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH)
- Bases de datos de pobreza de CONEVAL
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT)
- Base de datos de las Características del Entorno Urbano
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
- Encuesta Nacional sobre Discriminación en México

Para mantener el rigor estadístico y la transparencia de los indicadores, para cada uno de ellos se elaboró una ficha técnica en la que no sólo se describen las características de las variables involucradas en el cálculo, sino también la fórmula de cálculo y todos los aspectos técnicos relevantes para su estimación. En el caso de indicadores obtenidos con microdatos, la ficha técnica también contiene la referencia del nombre del archivo con la memoria del cálculo del paquete estadístico SPSS utilizado. La tabla muestra una ficha técnica para un indicador.

1. DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL INDICADOR	
Nombre del indicador	Brecha del ingreso laboral por hora entre hombres y mujeres, pesos constantes.
Clave del indicador	ET4.18
Eje del PDM	Trabajo Decente y Empleo Digno
Problemática asociada	Empleo digno
Definición	Es el diferencial del ingreso promedio por hora trabajada entre hombres y mujeres, a pesos constantes.
Definición	Es el diferencial del ingreso promedio por hora trabajada entre hombres y mujeres, a pesos constantes.
Unidad de medida	Pesos constantes
Desagregación por grupos de población	N A
Desagregación geográfica	AMG, Total Jalisco y Nacional
Método o fórmula de cálculo	$\{(\text{Ingreso promedio por hora trabajada de los hombres}) - (\text{ingreso promedio por hora trabajada de las mujeres})\} \times (\text{Deflactor del INPC})$
Variables involucradas en el cálculo	Ingreso laboral por hora trabajada (precalculada por INEGI en la ENOE) por género y el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)
Año base	2015
Año de la información	2005 - 2016
Frecuencia de medición	Trimestral

2. CARACTERÍSTICAS DE LAS VARIABLES INVOLUCRADAS EN EL CÁLCULO	
Nombre(s) de la(s) variable(s)	Ingreso laboral por hora trabajada (precalculada por INEGI en la ENOE) por género y el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)
Descripción de las variables	Es el ingreso promedio por hora trabajada a pesos corrientes de la población ocupada de 15 años y más que recibe ingresos. Desagregada por género. El deflactor es el INPC.
Unidad de medida	Pesos constantes
Fuente de la información	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI.

3. COMENTARIOS TÉCNICOS Y METODOLÓGICOS

Se trabajaron las 46 bases (microdatos) trimestrales, usando el factor de expansión. La memoria de cálculo se encuentra en el archivo "SyntaxENOE.sps".

- 1.- El AMG sólo incluye a 6 municipios: Guadalajara, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.
- 2.- Incluye sólo a la población ocupada de 15 años y más.
- 3.- Se excluye del promedio a los que no reciben ingresos y a los NE (No Especificado).
- 4.- Se utilizó el INPC para deflactor el ingreso.

Tabla 13. Ejemplo de Ficha Técnica de un indicador.

Fuente: Elaboración propia.

El sistema está conformado por nueve archivos de Excel: uno para cada eje del PMD (excepto para el eje desarrollo integral y eficiente) y uno en el que se concentran indicadores generales. Cada archivo contiene un catálogo de los indicadores seleccionados para ese eje, el cual incluye la problemática asociada al indicador, la clave y nombre del indicador, su desagregación geográfica, la fuente y año de la información, y la clave de su ficha técnica. La clave del indicador está vinculada a los datos, mientras que la columna de la ficha técnica se vincula a todas las cuestiones técnicas del cálculo.

El sistema contiene un total de 397 indicadores, de los cuales 235 son únicos. Esto es, debido a que las problemáticas de los diferentes ejes están interrelacionadas y varios indicadores se repiten en los archivos. El siguiente cuadro muestra el número de indicadores que contiene cada archivo, y el total de indicadores únicos.

INDICADORES POR EJE	NÚMERO
Indicadores generales	23
Eje Estratégico 1: Ciudad Segura y Cohesionada	17
Eje Estratégico 2: Ciudad Equitativa y Líder	65
Eje Estratégico 3: Ciudad Digna y Participativa	45
Eje Estratégico 4: Ciudad Bella, Culta y Recreativa	32
Eje Estratégico 5: Ciudad Sustentable	32
Eje Transversal 1: Ciudad Funcional y Honesta	66
Eje Transversal 2: Desarrollo integral y eficiente	NA
Eje Transversal 3: Derechos humanos	75
Eje Transversal 4: Trabajo Decente y Empleo Digno	42
Suma	397
Total de indicadores únicos	235
Total de fichas técnicas	235

Tabla 14. Matriz del marco lógico del PDM.

Fuente: Elaboración propia con información de marco lógico (CEPAL).

La elaboración del Sistema de Indicadores representa un esfuerzo importante por parte del IMEPLAN para que el PDM parta de un diagnóstico sólido de las diversas problemáticas que presenta la ciudad, lo que a su vez permitirá delinear las políticas públicas necesarias para lograr la ciudad que queremos.

4 EJES ESTRATÉGICOS

4.1. CIUDAD SEGURA Y COHESIONADA

Introducción

La seguridad es una aspiración humana para vivir en condiciones dignas, en las que efectivamente puedan ejercerse nuestras libertades y derechos. Al igual que con la salud, la educación, la disponibilidad de una vivienda correcta o la alimentación, nos encontramos ante un valor superior, condicionado por y condicionante de nuestra realidad histórico-social.

La seguridad es un derecho humano tanto público como subjetivo. Su logro implica la existencia de principios de organización social forjados en múltiples planos: la familia, el barrio, la comunidad, el Estado-nación y el orden internacional, a través de normas, instituciones y políticas públicas (Peces-Barba, 1998). Así, la seguridad no es un concepto, situación o institución inmóvil, sino que se define a través de los cambios del orden social (Ballesteros, 2014).

Desde las concepciones de seguridad en el mundo helénico, la Pax Romana o en el Leviatán de Hobbes, se ha buscado impedir la destrucción de la vida y de la cultura por efecto de la violencia, interna o externa. En la actualidad las principales amenazas contra la seguridad emergen de la ruptura del Estado de Derecho y del Orden Público, donde la violencia recae directamente sobre la población civil. La inseguridad no sólo es producto de acciones delictivas o criminales, sino de las condiciones sociales y ambientales en que vivimos: la concentración de la riqueza, la segregación y la pobreza, el crimen organizado, la malnutrición, las epidemias, las enfermedades infecciosas, las formas de urbanización o el deterioro ambiental amenazan la paz, victimizan a la sociedad y generan desconfianza, miedo y vulnerabilidad entre sus integrantes.

La seguridad es abordable tanto desde aspectos subjetivos como objetivos. Entre los primeros podemos ubicar los sentimientos de tranquilidad, bienestar y ausencia de necesidades básicas; entre los objetivos podemos situar a las instituciones como el Gobierno, las leyes, la Policía, el Ejército y los

juzgados. En este Programa de Desarrollo Metropolitano nos ubicamos espacialmente en el contexto del Área Metropolitana y de su pertenencia al Estado Mexicano. Así, nos encontramos ante preguntas específicas de nuestro entorno: ¿Cómo constituir un estado de seguridad a partir de la existencia de múltiples violencias?, ¿Qué espacio queremos proteger?, ¿A quiénes protegemos en la seguridad?

Lo anterior nos conduce a entender la Seguridad como la condición fundamental para que una persona para vivir libre de amenazas a su integridad física y moral, para que cuente con la capacidad suficiente para construir un plan de vida razonable y asequible sin que se vea amenazada su integridad física o psicológica, su entorno familiar o comunitario, su patrimonio justamente obtenido y administrado, su pertenencia social, en suma, su dignidad humana.

Esta definición de seguridad demanda la protección de la integridad física, el cuidado de los contextos sociales inmediatos y mediatos de la ciudadanía, del espacio en el que viven, del entorno institucional, de la comunidad y de las reglas básicas de funcionamiento colectivo, basando todo ello en el respeto, protección, promoción y garantía de los Derechos Humanos.

Si bien, tanto el crimen como la violencia impactan en la vida cotidiana de los habitantes de nuestra metrópoli al punto de transformar su desarrollo y modificar drásticamente los entornos sociales, el esfuerzo para enfrentarla no puede limitarse a un modelo de seguridad enfocado sólo al orden público y la punibilidad del delito. La seguridad es algo más que aparatos represivos y punitivos, por ello nos planteamos construir la Ciudad Segura y Cohesionada desde la Seguridad Humana.

El objetivo de utilizar la Seguridad Humana como punto de partida es el articular la seguridad pública y la mitigación de riesgos con el conjunto de la dinámica de la vida social, económica, política ambiental y cultural, por lo que la seguridad no puede restringirse a un solo eje de políticas o de instancias públicas. La seguridad así entendida no es un asunto que puede circunscribirse a un solo eje, sino que depende de la integralidad de las políticas públicas y de las acciones de todos los actores sociales, por lo que permea todo el PDM.

El concepto de Seguridad Humana permite abordar la inseguridad como principal problemática en la vida cotidiana del AMG sin limitarse a políticas de seguridad pública, pero incluyéndolas como parte de un todo integrado. En el primer apartado se precisará el conjunto de elementos involucrados en la seguridad humana.

Las problemáticas de crimen y violencia se plantean en el segundo apartado de este eje, bajo el título de seguridad ciudadana, a lo que sigue la problematización de la seguridad espacial y la cohesión social, la que a su vez también se articula con el resto de los ejes del PDM. Así, la cohesión social es abordada en el tercer apartado. El bien jurídico y social que se busca con esta idea de Ciudad Segura y Cohesionada es la construcción de comunidad en las diversas centralidades y asentamientos humanos que conforman la metrópoli.

En el cuarto y último apartado de este eje se incorpora la dimensión de Riesgos. Ésta referirá causas y efectos de fenómenos naturales y sociales (antrópicos), que representan peligros y vulnerabilidades para la población, amenazando la Seguridad Espacial- Situacional y, por ende, la Seguridad Humana. El sentido de este cuarto apartado es preventivo, para detectar riesgos y/o amenazas específicas, identificando probables daños y/o desastres, con el fin de generar estrategias de respuesta sistémi-

cas, involucrando instituciones de fuerza, salubridad, salud, infraestructura, equipamientos, desarrollo social, etc..., dependiendo de cada diagnóstico situacional.

Considerar al Riesgo como elemento que vulnera la Seguridad Humana, permite avanzar y complementar la protección y prevención de la vida y su integridad. Este Programa considera la Gestión Integral de Riesgo de Desastre como estrategia de seguridad, planteando elementos para el ordenamiento territorial y la planeación urbana, así como proponiendo estrategias para reducir la vulnerabilidad de grandes grupos de población. Un diagnóstico completo e integral sobre los Riesgos a los que está expuesto el AMG no puede realizarse sin antes contar con un Atlas de Riesgos de escala metropolitana con un nivel de desagregación que permita establecer acciones precisas en el territorio. El IMEPLAN, atendiendo a los temas de la Agenda Metropolitana, construye actualmente en cooperación con los municipios del área metropolitana y otros organismos tanto el Atlas de Riesgos Metropolitano como un perfil de resiliencia. Es decir, un diagnóstico específico en torno a la vulnerabilidad de la metrópoli ante algún fenómeno perturbador y su capacidad de respuesta y recuperación en caso de que tome lugar.

La lógica de este eje de Ciudad Segura y Cohesionada incluye, en suma, el contexto espacial de la seguridad, las problemáticas que subyacen en delincuencia y el objetivo de la seguridad como derecho humano y busca ser la base para la creación de políticas públicas desde la Agencia Metropolitana de Seguridad. Su entendimiento es concéntrico, cuando observamos las variables del crimen y la violencia sobre el territorio, atendiendo variables criminológicas; pero también es un entendimiento excéntrico, cuando la construcción de la seguridad tiene su punto de partida en la persona, su integridad física, emocional, y su capacidad de construir un plan de vida digno y razonable en el entorno que vive. Abordando las políticas de seguridad de esta manera, es que podemos aspirar a construir modelos de Seguridad Integral.

4.1.1. Diagnóstico

4.1.1.1. Seguridad Humana

La noción de Seguridad Humana parte tanto del concepto de Desarrollo Humano planteado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como del Derecho Internacional Humanitario, en los planteamientos del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio de las Naciones Unidas. Desde estas perspectivas se desarrollan agendas y líneas de acción orientadas a las operaciones de construcción y mantenimiento de la paz, así como de acciones de reconstrucción post conflictos, en donde los factores de violencia son altos y las amenazas a la seguridad se encuentran tangibles en el medio ambiente (Kaldor, 2011).

Los principios fundamentales de Seguridad Humana, descritos por Kaldor y Escudero, establecen:

- La primacía de los derechos humanos como criterio para reconocer las amenazas derivadas de la pobreza, el desempleo, la marginación y la exclusión.
- La autoridad política legítima como elemento de cercanía de las instituciones de gobierno frente a las demandas de seguridad de la población, reconociendo las limitaciones en el uso de la fuerza militar o policial conforme a los principios de la Seguridad Nacional en contra de los civiles.

- El multilateralismo entre los actores de gobierno, según orientaciones, reglas e indicadores de todos los niveles nacionales y en consonancia con las normas, instituciones y acciones de orden internacional.
- La aproximación <de abajo-arriba>, como una noción de cooperación entre actores sociales, privados y gubernamentales desde una perspectiva de “apropiación” y “participación” como un lugar clave para la construcción política de la Seguridad. (Kaldor, 2011)

La Seguridad Humana es definida en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal como la “protección contra los riesgos y amenazas que en cualquier momento pueden afectar el bienestar de las personas”⁴³. En una ciudad, los riesgos y amenazas se relacionan con densidad poblacional, pobreza, desigualdad y necesidades básicas de infraestructura, bienes y servicios, agua, elementos medioambientales y accesibilidad de la población a los servicios de movilidad, trabajo, recreación y equipamientos sociales.

Conforme a la Organización de las Naciones Unidas (*Teoría y Práctica de la Seguridad Humana*), la seguridad humana busca la **protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas**. *La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad* (ONU, 2009).

En resumen, la Seguridad Humana pretende proteger a las personas de las amenazas que perjudiquen su vida, coexistencia pacífica y dignidad, para facilitar el ejercicio de sus libertades y conducir al desarrollo óptimo de sus capacidades (Escudero, 2009)⁴⁴. La seguridad humana parte entonces de una condición de protección, misma que es definida en El acta del Consejo de Seguridad Humana de Naciones Unidas como “estrategias, establecidas por los estados, las agencias internacionales, las ONG y el sector privado, [para] proteger a las personas de las amenazas” (CSH, 2003). Se refiere a las normas, las instituciones y los procesos necesarios para proteger a las personas de amenazas críticas y extendidas. (Kis, 2010)

El énfasis puesto en la Seguridad Humana para ser utilizada como una herramienta básica de medición se debe a que ésta reconoce la relación directa que existe entre una amenaza y otra, y su vínculo causal con la política pública. Es decir, identifica circunstancias, características y agentes que, en la concepción general de violencia, pudieran parecer aislados. Asimismo, esta relación es resaltada por la respuesta dada frente a cada amenaza, misma que se ve materializada en estrategias de prevención de la violencia, con responsabilidad directa en los gobiernos involucrados. (ONU, 2009). La seguridad humana se ejerce a través del estricto cumplimiento de los derechos humanos; civiles, políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales, respetando las libertades fundamentales del ser humano y su dignidad humana, en un esquema multicultural.

⁴³ Cf. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Dirección de Difusión y Publicaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ciudad de México, 2010

⁴⁴ Programa Conjunto de Seguridad Humana, Componente de Redes Locales para la Prevención de Violencia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras, 2006,

Conforme al PNUD, existen 7 tipos de posibles amenazas que obstaculizan el desarrollo humano, a las que cabe agregar la seguridad cultural.

TIPOS DE SEGURIDAD	EJEMPLOS DE LAS PRINCIPALES AMENAZAS
Seguridad económica	Pobreza persistente, desempleo, deserción escolar, marginación, vivienda precaria.
Seguridad alimentaria	Hambre, desnutrición, obesidad, afectaciones a la salud.
Seguridad sanitaria	Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos, gasto de bolsillo en salud.
Seguridad medioambiental	Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación, seguridades básicas de asentamientos humanos.
Seguridad personal	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, trabajo infantil, violencia de género.
Seguridad comunitaria	Tensiones étnicas, religiosas o causadas por otras entidades, falta de confianza entre los vecinos, topofobia.
Seguridad política	Represión policial, abusos de los derechos humanos, baja participación ciudadana, nula rendición de cuentas.
Seguridad cultural	Conflictos intercomunitarios, marginación, represión cultural, analfabetismo, segregación, afectaciones a la salud.

Tabla 15. Tipos de seguridad humana.

Fuente: Teoría y Práctica de la Seguridad Humana: Aplicación del concepto de Seguridad Humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos. (Se anexa Seguridad Cultural al cuadro, pues el documento no especifica un contenido limitativo)

En el conjunto de estas seguridades, la económica se construye a partir del desarrollo económico y progreso social.⁴⁵ El ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales solo es posible si a través de la obtención de un ingreso básico se pueden satisfacer las necesidades básicas para un desarrollo pleno (alimentación, salud, vivienda, educación, cultura). En el AMG implica que cada habitante cuente con el acceso igualatorio en las oportunidades y la distribución equitativa de los recursos económicos.⁴⁶ Los aspectos subyacentes a la seguridad económica son abordados en este PDM en los ejes Ciudad Equitativa y Líder y Trabajo Decente, Digno y Suficiente.

La disponibilidad y acceso de alimentos es una condición necesaria para tener seguridad alimentaria. La falta de acceso a una alimentación adecuada genera amenazas directas a la salud, tales como desnutrición, hambruna y obesidad, los que a su vez generan impactos directos en el desarrollo humano del individuo. La angustia y el temor, la limitación en las capacidades y las dificultades para laborar, estudiar y recrearse emanadas de esta carencia social se han trabajado en los ejes de Ciudad Digna y participativa y de Trabajo Decente, Digno y Suficiente.

La seguridad sanitaria refiere el cumplimiento del derecho humano a la salud. Implica el derecho a gozar de un estado completo de bienestar físico, mental Y social, así como la ausencia de infecciones y

⁴⁵ Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 2542, el día 11 de diciembre de 1969.

⁴⁶ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR) <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/DevelopmentIndex.aspx>

enfermedades. Al ser un derecho humano, establece el acceso al servicio de salud digno y eficiente con el objetivo de preservar un estado de equilibrio en el individuo que le permita su plena y libre realización. El eje Ciudad Digna y Participativa aborda la situación actual de la salud en el AMG.

El derecho humano a un medio ambiente sano, limpio y sostenible nos permite el goce y disfrute de diversos derechos humanos. Algunas de las principales amenazas a las cuales se enfrentan la seguridad ambiental, teniendo a la persona en el centro de protección, son la insuficiencia en el abastecimiento de agua, la presencia de fuentes de contaminación o el agotamiento y escasez de los recursos naturales. En el eje Ciudad Sustentable se han identificado las principales problemáticas ambientales a las que están expuestos los ciudadanos del AMG.

La seguridad política requiere una efectiva participación ciudadana para que el estado democrático se fortalezca, complemente y garantice la protección y el empoderamiento de los ciudadanos, a través de su participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. La participación ciudadana se abordará de manera explícita en el eje de Ciudad Digna y Participativa.

Hemos agregado a la seguridad cultural entre los componentes de la seguridad humana a partir de la propuesta de la Naciones Unidas (Teoría y Práctica de la Seguridad Humana), dado el derecho del ser humano a recrearse, expresarse y cultivarse. “El ser humano en la gran sociedad demanda libertad de pensamiento, acceso a la recreación cultural y al descanso como un derecho humano que le genere estabilidad mental y física” (Marcuse, 1972). En el mismo sentido, la diversidad cultural es fuente de intercambios, de innovación y creatividad - todos necesarios para el desarrollo humano. Una diversidad que se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan los grupos humanos de la sociedad. En el AMG, las diferentes amenazas que generan inseguridad cultural se encuentran vinculadas a la falta de acceso y su atención secundaria en detrimento de los esfuerzos por cubrir otras necesidades. El eje Ciudad Bella, Culta y Recreativa busca identificar explícitamente esta dimensión de amenazas en el contexto de la metrópoli.

La seguridad personal se forja a través de la no violencia física y psicológica que impide el sano desarrollo de la persona. La seguridad personal implica vivir sin temor, convivir, relacionarse y construir comunidad, en un entorno de cultura de la paz. Las principales amenazas y riesgos que ocasionan inseguridad personal son la violencia y la agresión física, psicológica, doméstica, de género o las diversas conductas antijurídicas que se encuentran tipificadas en los distintos códigos en materia penal. Todas ellas impiden el desarrollo humano. Este aspecto se aborda en los incisos que se presentan, a continuación, en este mismo eje.

La seguridad de la población se construye a partir de la familia, la participación en un grupo, una comunidad, una organización, la pertenencia a un grupo racial o étnico, mediante el cual se desarrolla identidad cultural y un conjunto de valores que brindan seguridad a la persona.⁴⁷ Para lograr la seguridad personal se debe construir comunidad, donde el individuo interactúe bajo un esquema de tolerancia y respeto hacia las diversas formas de pensar, comer, vestir, dialogar y otras particularidades que generen sentimiento de pertenencia. A partir de esto, la seguridad comunitaria es uno de los componentes principales para la construcción de cohesión social, desde el respeto y la convivencia comunitaria, es como se forja la identidad de pertenencia en la comunidad. Construir comunidad desde el enfoque

⁴⁷ Informe sobre desarrollo humano 2014. “Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana”.

local significa compartir experiencias, formas de vida, espacios con interacciones sociales respetando el margen de la multiculturalidad.

El ideal de ser humano libre se concibe a través del cumplimiento y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, para que el individuo pueda desarrollar sus capacidades plenamente. Para lograrlo se requieren políticas públicas de seguridad económica, alimentaria, sanitaria, política, cultural, ambiental, personal, y comunitaria.

4.1.1.2. Seguridad pública y ciudadana

La inseguridad pública es el principal problema de los habitantes de la ciudad, conforme a los resultados del ejercicio de planeación participativa llevado a cabo por el IMEPLAN para la realización de este Programa. Las menciones más recurrentes se asociaron a la presencia de pandillerismo, robos a casa, delincuencia, falta de vigilancia, asaltos, casas abandonadas invadidas, vigilancia, balazos, vandalismo y vagancia, como las principales agresiones que sufre el ciudadano.⁴⁸ Al solicitársele a los participantes frases o palabras que expresaran su percepción de la ciudad la más frecuente fue INSEGURA. Al requerírseles un ejercicio de imaginación sobre cómo les gustaría ver a la ciudad; la palabra que destacó fue SEGURA.

Los ajustes de cuentas entre células y cárteles del crimen organizado, reconocidos como Fallecimientos por Presunta Rivalidad Delincuencial (FPRD), indican a Zapopan, Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá y el Salto entre los diez municipios con mayor incidencia de estos crímenes en Jalisco; y a nivel nacional, Jalisco ha registrado incrementos inéditos a partir del año 2011 (Gutiérrez, 2016). En este mismo contexto, la Fiscalía General del Estado de Jalisco tiene casi tres mil expedientes de desaparecidos, donde no hay indicios de que se trate de extravíos o ausencias voluntarias, sino que se presume un vínculo con las actividades del crimen organizado.

Espacios de Participación Barrial

“En la colonia La Loma tenemos problemas de inseguridad debido a que en la colonia hay presencia de delincuencia organizada que de seguido hay carros quemados y muertos que vienen y tiran aquí.”

Plaza Principal de Santa Cruz del Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

“En el fraccionamiento Punta Coral existe inseguridad debido a los robos a casas habitación debido a que la mayoría trabajamos de durante el día las casas se quedan solas y las saquean.”

Plaza Principal de Santa Cruz del Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones)

Se presenta una correlación positiva del delito entre los delincuentes procesados y los jóvenes en condición de pobreza y marginación. Nueve de cada diez procesados son jóvenes de escasos recursos; y ocho de cada diez delincuentes procesados tiene menos de 30 años (Marcial, 2016). Se ha registrado un incremento casi exponencial de pandillas en Zapopan, Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá, triplicándose o cuadruplicándose su volumen entre el 2005 y el 2015. Los delitos en que más

⁴⁸ IMEPLAN, 2016. “Informe Final Planeación Metropolitana: Programa de Desarrollo Metropolitano, 2042”, confrontar también el apartado 4.3.2. Planeación participativa de este programa.

inciden en estos jóvenes son los contra la salud y robo. Coinciden estos grupos sociales con entornos de marginación, problemas de adicción y carencia de oportunidades de trabajo digno (Ramos, 2016). Los datos pueden referir igualmente la menor posibilidad de defensa legal que tienen estos jóvenes con respecto a la población con mayores recursos económicos.

Las mujeres son particularmente vulnerables y víctimas de violencia. En el registro de los homicidios a mujeres en Jalisco entre 2012 y 2015, Guadalajara concentra más del 20%, Zapopan un 15%, San Pedro Tlaquepaque 7.5%, Tonalá 6% y el Salto 3.8%. En la proporción final, el Municipio de El Salto presenta la tasa respecto a la población más alta de homicidios femeninos en Jalisco (Tinajero, 2016). De este universo de víctimas de género, un porcentaje preocupante incide sobre mujeres menores a 17 años.

La tabla siguiente muestra la incidencia delictiva en el AMG durante el 2016 (Hasta el mes de agosto). En este periodo, se denunciaron cada día lo equivalente a 48 delitos de alto impacto (homicidios, secuestro o extorsiones) y 35 eventos de delitos patrimoniales no violentos y robos.

TIPOS DE DELITO	DENUNCIAS	PORCENTAJE
Violencia imprudencial	1,739	3.7%
Amenazas	4,357	9.2%
Alto impacto	7,358	15.6%
Robos y otros patrimoniales no violentos	8,468	17.9%
Otros	17,572	37.2%
Alto impacto crimen organizado	4,333	9.2%
Daño en propiedad ajena	3,352	7.1%
Total	47,179	100.0%

Tabla 16. Incidencia delictiva en el AMG, enero-agosto de 2016 según tipo de delito de competencia local. Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Incidencia delictiva del SESNSP.

El crimen y la violencia afectan de forma profunda el desarrollo de la vida cotidiana en nuestra ciudad. Las mujeres y niños suelen ser los más afectados por la expresión de la violencia, que es superlativa y penetra al interior de los hogares, en los espacios públicos, en las escuelas, en la identidad colectiva, en las expectativas de vida. El delito es la expresión más brutal de la violencia. Pero, aunque se trata de un evento traumático que lesiona a la sociedad, eclosiona en un entorno cundido de epifenómenos de la agresión y de violencia: pequeños, silenciosos, continuados y aparentemente discretos. Al manifestarse, aturden el sentido común, lastiman la dignidad, rompen el horizonte moral y los planes de vida de las personas.

Los fenómenos y epifenómenos de la violencia son múltiples. La violencia mutila las posibilidades de desarrollo en la vida tanto para las víctimas como para los delincuentes. Además, los delitos denominados como de “Alto Impacto”, como los homicidios, secuestros y extorsiones, permean en el conjunto de la vida social infundiendo temor, rencor y reacciones de violencia o venganza.

Si bien la agenda y la opinión pública se han volcado naturalmente hacia la reprobación de la delincuencia, desde el enfoque de Seguridad Humana podemos interpretar también como un acto de violencia la privación de servicios básicos como agua potable, electricidad, movilidad y transporte

público, accesibilidad al trabajo y el desarrollo cultural. Todas aquellas centralidades⁴⁹ urbanas dentro del Área Metropolitana de Guadalajara que son privadas de estos derechos fundamentales, por las razones u omisiones que sean, están experimentando un acto continuado y estructural de violencia en su contra, en contra de sus familias y en contra de las comunidades donde habitan. Por ello, la violencia no puede restringirse a los actos delictivos y debe abordarse su solución a lo largo del todo el PDM.

En el mismo sentido, son actos de agresión y de violencia aquellos que se perpetran dentro de los hogares, en las escuelas y en los espacios públicos, contra las niñas y las mujeres. Es un fenómeno de violencia sistémica cuando se normalizan conductas patriarcales y machistas, y se les violenta su integridad física, su derecho a la personalidad, por actos de dominación inauditos que niegan esta sociedad de hombres y mujeres en igualdad y derechos.

Estos actos y patrones de conducta forman parte de nuestro entendimiento de la inseguridad, porque son actos y conductas que deben combatirse, castigarse y desaparecer de nuestros ecosistemas sociales. Además, desde el punto de vista criminológico, significan los preámbulos de crímenes, violaciones, vejaciones y feminicidios.

El fenómeno delictivo es complejo, se integra con hechos de diversa naturaleza y distintos niveles de violencia. Por ello, debe conocerse y analizarse en sus múltiples dimensiones, se deben emprender diagnósticos particulares, derivar propuestas y políticas focalizadas que mejoren la prevención y la efectividad de las políticas de seguridad pública y ciudadana. Todos los conflictos penales o delitos deben ser atendidos de acuerdo con sus características específicas. Por ejemplo, no debe abordarse de la misma forma un problema de violencia intrafamiliar, que el robo de un vehículo; ni es posible que dediquemos en Jalisco, como lo hacemos, más recursos al procesamiento de accidentes de tránsito que a la investigación de robo de vehículos.

La policía, los tribunales y las cárceles tienen un papel clave en la disuasión y la represión, pero no pueden hacer frente al incremento de la delincuencia y violencia por sí solos, ya que carecen de la capacidad y atribuciones para ofrecer individualmente soluciones sostenibles. Por ello, se requieren políticas públicas, estrategias y acciones que se centren en la Seguridad Humana.

De acuerdo al enfoque utilizado por ONU-Hábitat de *Ciudades Más Seguras*, la falta de soluciones a largo plazo para los problemas sociales, económicos y de gobernanza en las ciudades, así como la falta de promoción de políticas de inclusión dirigidas a los grupos más vulnerables, es la raíz del aumento de la violencia y delincuencia urbanas. En este enfoque se sostiene que la delincuencia y la violencia no suceden espontáneamente: la seguridad se ve desfavorecida por entornos urbanos inadecuados, que excluyen a algunos miembros de la sociedad de los beneficios de la urbanización así como de la participación en la toma de decisiones y el desarrollo. Por lo tanto, se puede afirmar que la reducción de la violencia es una responsabilidad colectiva.

⁴⁹ Se hace referencia a la centralidad como componente estratégico del POTmet (Cf. POTmet apartado 7.1.1)

Foro Temático

“Los ciudadanos seguimos pensando que la seguridad es un asunto policial únicamente, no hay comprensión del papel de la prevención y/o del papel que juegan otras instituciones o instancias.”

Paulo Octavio Gutiérrez Pérez
Consejo de Participación Ciudadana Guadalajara

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

En el siguiente apartado se aborda la necesidad de establecer políticas claras en torno a la cohesión social. Este valor es afín a todos los ejes del PDM, pero su materialización exige lineamientos específicos. Incluimos la perspectiva espacial (o situacional) de la seguridad, reivindicando el conjunto de derechos humanos que sustenta a las seguridades abordadas en el apartado anterior. Por ello planteamos elementos esenciales para llevar a cabo estrategias y actividades que tengan por objeto reducir significativamente la violencia, la delincuencia y la inseguridad por medio de la construcción social de la cohesión entre los actores de un mismo territorio, sea éste la metrópoli, las centralidades, los barrios o los espacios rurales y periurbanos.

4.1.1.3. Seguridad espacial y cohesión social

“La cohesión social consiste en la capacidad de la sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, incluyendo el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto por la dignidad humana, la diversidad, la autonomía personal y colectiva, la participación responsable y la reducción al mínimo de las disparidades sociales y económicas, con el objetivo de evitar la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen metas comunes por medios democráticos [...].”⁵⁰

Para lograr la cohesión, a decir de Marcuse, la sociedad debe promover valores ciudadanos como el respeto a la dignidad humana, la autonomía personal y colectiva y la participación social, favoreciendo el desarrollo de los individuos y su identificación como parte de un grupo (Marcuse, 1972).

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha definido a la cohesión social como “... la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL/SEGIP, 2007:21).⁵¹ Este organismo clasifica tres aspectos que se interrelacionan en la construcción o destrucción de la cohesión social: con el fin de generar procesos y resultados para disminuir: a) las distancias de las disparidades entre la población; b) los mecanismos institucionales; y c) el sentido de pertenencia.

⁵⁰ Comité Económico y Social Europeo (2004), Dictamen sobre “La cohesión social en América Latina y el Caribe”, REX/152, 25-26 febrero, Bruselas, Bélgica, en Palma Irarrázabal, Andrés (2008), Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social, España, FIIAPP/EUROsociAL. EuropeAid, p. 13.

⁵¹ Esta concepción permite la incorporación de la dimensión del actor (CEPAL, 2007b:21), es decir, abre paso a la incorporación de las personas y su actuación en la sociedad, ya que una sociedad cohesionada es aquella donde todos sus miembros gozan de los mismos derechos y acceden en igualdad de condiciones a la justicia, seguridad, la educación, el empleo, la salud, y demás políticas sociales

COMPONENTES Y DIMENSIONES DE LA COHESIÓN SOCIAL			
COMPONENTE	DISTANCIAS	MECANISMOS INSTITUCIONALES DE INCLUSIÓN-EXCLUSIÓN	SENTIDO DE PERTENENCIA
Dimensiones	<ul style="list-style-type: none"> - Pobreza e ingresos - Empleo - Acceso a protección social - Consumo de bienes y acceso a servicios básicos - Acceso a la educación - Acceso a la salud - Acceso a nuevas tecnologías 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema democrático - Estado de derecho: I) Lucha anti-corrupción II) Justicia y seguridad humana - Políticas públicas - Operación del mercado 	<ul style="list-style-type: none"> Multiculturalismo y no discriminación - Capital social y participación - Valores prosociales y solidaridad - Expectativas de futuro y movilidad social - Sentido de integración y afiliación social

Tabla 17. Componentes y dimensiones de la cohesión social de acuerdo a la CEPAL.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007) Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL /EUROSociAL. EuropeAid. Oficina de cooperación.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo ha definido a la cohesión social como “...la suma de externalidades positivas que genera el capital social más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos (BID, 2006:3)”. Donde el capital social es entendido como una norma informal que promueve cooperación entre dos o más individuos.

Con base en lo anterior el BID desarrolla un índice de cohesión social construido “como una agregación de indicadores alrededor de dos componentes conceptuales: a) factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos, y b) externalidades que general el capital social” (BID, 2006), como se muestra en la tabla Componentes del índice de cohesión social.

A partir de las definiciones presentadas se advierte que no existe un consenso sobre el concepto de cohesión social, ni sobre los indicadores para su medición. Cada institución ha desarrollado el concepto según sus necesidades y políticas de acción.⁵²

⁵² La cohesión social es un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad. Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una ciudadanía activa. La cohesión social también implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones (EUROSociAL/ Oficina de coordinación, 2007:5).

COMPONENTES DEL ÍNDICE DE COHESIÓN SOCIAL			
Cohesión Social	Distribución de oportunidades	Estructura socioeconómica	Incidencia de pobreza GINI Tamaño de clase media GINI Educativo Movilidad intergeneracional
		Estructura política	Igualdad ante la ley Sesgos en la participación política
	Capital Social	Externalidades positivas	Actividad en organizaciones Confianza interpersonal Confianza en las instituciones públicas Confianza en los políticos Capacidad fiscal
		Externalidades negativas	Conflictos en las relaciones trabajadores-empleados Víctimas de delitos Tasa de homicidios

Tabla 18. Componentes del índice de cohesión social del BID.

Fuente: BID, (2006), La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación, Nueva York, BID, p. 13.⁵³

En el contexto mexicano, CONEVAL utiliza cuatro indicadores para medir Cohesión Social: 1. El Coeficiente de Gini, 2. La Razón de ingreso, 3. El grado de polarización social. Para ello, se utiliza el Índice de marginación calculado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), de donde se deriva la siguiente clasificación de los territorios (municipios y localidades): a) Polarizados: donde una tercera parte o más de su población presenta condiciones favorables en sus viviendas, ingresos y nivel educativo y, al mismo tiempo, una tercera parte o más presenta condiciones precarias en estos rubros. b) Polo izquierdo (de alta marginación): la mayoría de su población presenta condiciones precarias en sus viviendas, bajos ingresos y con bajos niveles de educación. c) Polo derecho (de baja marginación): la mayoría de su población presenta condiciones favorables en sus viviendas, ingresos y nivel educativo. d) Sin polo: Se excluye a los municipios/entidades polarizados, no polarizados con polo izquierdo y no polarizados con polo derecho; y finalmente, 4. Índice de percepción de redes sociales, donde mide la percepción que la población tiene acerca de qué tan fácil o difícil es contar con el apoyo de sus redes sociales en diversas situaciones.

De acuerdo a estas aproximaciones, la valoración de las condiciones precarias de vivienda es necesaria para obtener el grado de polarización social, mismo que tiene a su vez una alta incidencia en la medición de la marginación, como se muestra en la siguiente.

⁵³ Esta definición retoma algunos elementos del concepto de cohesión social del Consejo de Europa de 2005, sobre todo aquellos relacionados con el bienestar (sustentados en la igualdad de oportunidades), como elemento central de la cohesión social. También se apoya en la concepción de CEPAL, principalmente en la parte de las percepciones y valoraciones de la ciudadanía, y las condiciones socioeconómicas de la población. Finalmente, una fuente principal de sustento es la Comisión Europea, principalmente en lo relacionado con la solidaridad como elemento central de las políticas de cohesión (EUROSociAL/Oficina de coordinación, 2007:5).

INDICADORES DEL ÍNDICE DE MARGINACIÓN URBANA 2010	
% Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (I1)	Equipamiento
% Población de 15 años o más sin secundaria completa (I2)	
% Población sin derecho- habiencia a los servicios de salud (I3)	
% Hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 49 años (I4)	
% Viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda (I5)	Infraestructura
% Viviendas particulares sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica (I6)	
% Viviendas particulares sin excusado con conexión de agua (I7)	Vivienda
% Viviendas particulares con piso de tierra (I8)	
% Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento (I9)	
% Viviendas particulares sin refrigerador (I10)	

Tabla 19. Indicadores del índice de marginación urbana 2010.

Fuente: Hernández Cruz, Ivan Alejandro (2016), Análisis de los componentes de la marginación, IMEPLAN.

Lo anterior cobra especial relevancia cuando es abordado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En abril de 2014, la Primera Sala de dicha Corte generó un precedente para comprender la importancia de la Cohesión Social y su vinculación con el espacio, la infraestructura y la prestación de servicios básicos, particularmente en lo relacionado a la vivienda como componente de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La ponencia dice:

*“Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CXLVIII/2014 (10a.), estableció el estándar mínimo de infraestructura básica que debe tener una vivienda adecuada; sin embargo, ello no implica que el derecho fundamental a una vivienda adecuada se agote con dicha infraestructura, pues en términos de la Observación No. 4 (1991) (E/1992/23), emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho fundamental referido debe comprender, además de una infraestructura básica adecuada, diversos elementos, entre los cuales está el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales, como son los de emergencia, hospitales, clínicas, escuelas, así como la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación. Asimismo, dentro de los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, se señaló que los Estados debían asegurarse de que las viviendas tengan acceso a la prestación de servicios como recolección de basura, transporte público, servicio de ambulancias o de bomberos. Ahora bien, el derecho a una vivienda adecuada es inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales, pues es necesaria para mantener y fomentar la salud física y mental, el desarrollo adecuado de la persona, la privacidad, así como la participación en actividades laborales, educativas, sociales y culturales. Por ello, una infraestructura básica de nada sirve si no tiene acceso a servicios básicos como son, enunciativa y no limitativamente, los de: **iluminación pública, sistemas adecuados de alcantarillado y evacuación de basura, transporte público, emergencia, acceso a medios de comunicación, seguridad y vigilancia, salud, escuelas y centros de trabajo a una distancia razonable.** De ahí que si el Es-*

tado condiciona el apoyo a la vivienda a que se resida en un lugar determinado, bajo la consideración de que lo hace con la finalidad de satisfacer el derecho fundamental a la vivienda digna y decorosa de los gobernados, la vivienda que otorgue debe cumplir no sólo con una infraestructura básica adecuada, sino también con acceso a los servicios públicos básicos, incluyendo el de seguridad pública ya que, en caso contrario, el Estado no estará cumpliendo con su obligación de proporcionar las condiciones para obtener una vivienda adecuada a sus gobernados.”⁵⁴

Los equipamientos urbanos, básicos y sociales, tienen una función de vitalizar los centros de población para detonar el trabajo, el comercio, los servicios y las diversas oportunidades y opciones de vida de los habitantes de los centros de población. El papel primario el Municipio y por extensión, de la Metrópoli, consiste entonces en la ordenación adecuada de los territorios mediante el equilibrio de permisos, licencias y trazados territoriales que permitan el desenvolvimiento natural de los agentes económicos, sociales y culturales. Para detonar mejores condiciones de vida, el municipio puede incidir directamente sobre el territorio con equipamientos básicos y sociales, de manera tal que se resuelvan derechos básicos de las personas, y para facilitar los elementos para una reproducción social óptima.

Retomando la ponencia, el municipio no sólo tiene la responsabilidad y obligación de asegurar tanto la infraestructura como los servicios básicos, sino también la posibilidad de incidir directamente en uno de los componentes que, de acuerdo a los indicadores los distintos organismos internacionales presentados y de CONEVAL, es parte fundamental de una cohesión social efectiva.

Para cotejar esta necesidad de cobertura de servicios y necesidades básicas en nuestra metrópoli, nos acogemos a dos elementos contextuales para su delimitación física y social. Primero, según lo decidido por las ciudades socias del Observatorio del Medio Ambiente Urbano (OMAU), durante las dos reuniones de expertos, celebradas en Río de Janeiro en agosto del 2005 y posteriormente en Málaga en octubre del mismo año, se acordó que el área estándar de referencia para los datos será correspondiente al ámbito del municipio, es decir, a la jurisdicción político administrativa donde se encuentra el centro urbano principal. Sobre esta base, se acordó que por razones funcionales para algunos indicadores, en especial los referidos a servicios, agua, recolección de basura, transporte, etc., podrían utilizarse datos para la aglomeración urbana o área metropolitana según la información esté disponible (García y Tapia, 2009).

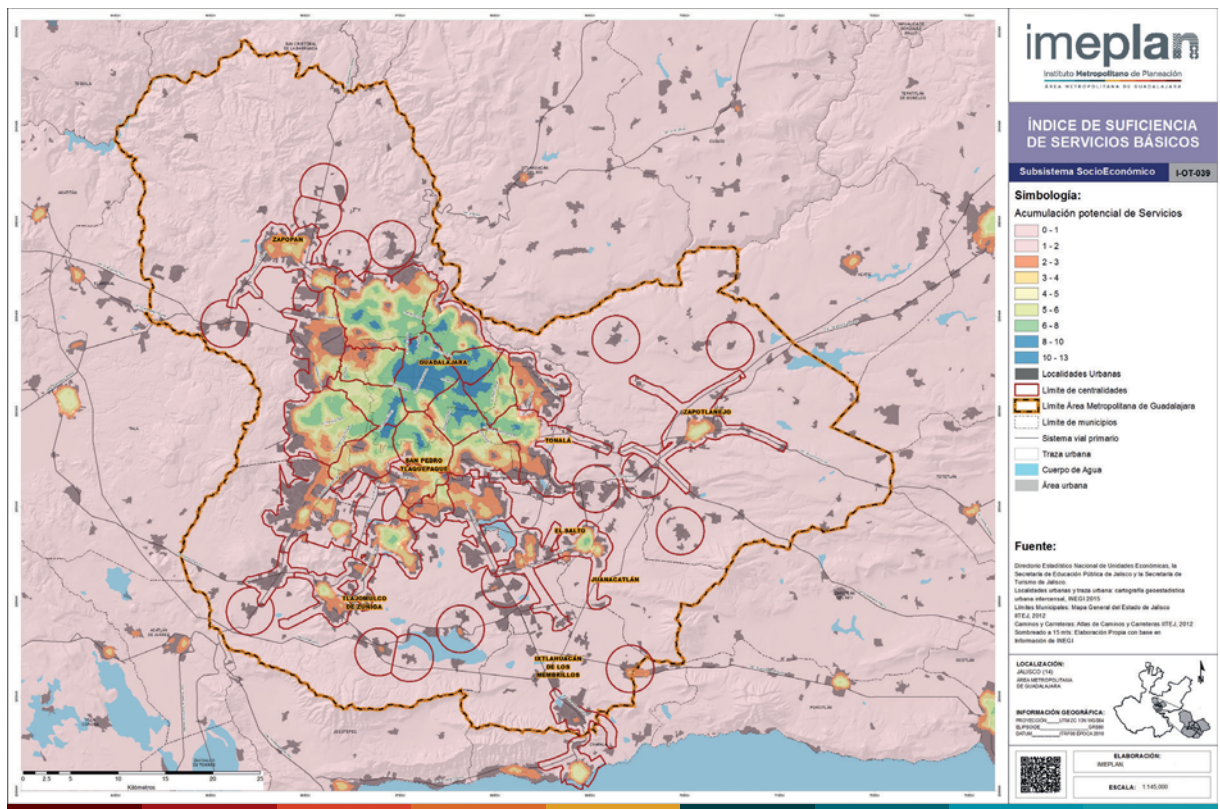
En este mismo sentido, el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, apartado 7.1., establece el modelo policéntrico de ciudad y estructura metropolitana. En este modelo se despliegan las denominadas Centralidades, unidades urbanas vinculadas por una estructura vial y desempeñan una función esencial en la dinámica urbana del área metropolitana, definidas esencialmente por su concentración de empleo, población, transporte y prestación de servicios.

A nivel metropolitano se analizó la suficiencia de servicios básicos, describiendo la distribución espacial y el patrón de selección de servicios de los equipamientos urbanos. Este análisis reconoce unidades de comercio como supermercados, mercados, minisúper y farmacias, servicios de abarrotes; incluye coberturas en educación con planteles de pre-escolar, primarios, secundarios y bachilleratos; en salud

⁵⁴ La tesis aislada 1a. CXLVIII/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 801

comprende hospitales generales, centros de salud y consultorios; servicios recreativos como unidades deportivas; y servicios financieros como bancos, cajas populares y cajeros.

Aún con una disponibilidad amplia de equipamientos y una cobertura general de servicios básicos no se garantiza sólo por aspectos técnicos y materiales la presencia de una cohesión social sólida. Para ello se requerirá igualmente una dinámica creciente de inclusión social que permita una mayor articulación y equidad, de una política espacial que promueva la vida económica, social y cultural comunitaria, así como de una formación de capital social que fortalezca las capacidades colectivas de desarrollo.



Mapa 5. Índice de suficiencia de servicios básicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Directorio Estadística Nacional de Unidades Económicas (DENUE).

Inclusión social

La Comisión Europea define la inclusión social como el “Proceso que garantiza que las personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión social lleguen a tener oportunidades y recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y se beneficien de un nivel de vida y un bienestar considerados normales en la sociedad en la que viven. Esto les asegura una mayor participación en la toma de decisiones que afectan sus vidas, así como el acceso a sus derechos fundamentales” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003)

La inclusión social remite pues a la ruptura de las relaciones asimétricas que existen entre los miembros de la sociedad (CEPAL, 2007b:23), con el fin de lograr la integración de los individuos. Es decir, la inclusión social hace referencias a las relaciones verticales o jerárquicas que existen en una sociedad

y que en ocasiones excluyen a los miembros de la misma, por lo que es necesario fomentar procesos que garanticen la incorporación o reincorporación de las personas a la sociedad.

Por el contrario, la exclusión social se hace presente cuando ciertos grupos son relegados de las actividades sociales, por lo que su integración social es nula, generando conflictos de identidad y el debilitamiento de los vínculos que mantiene con la sociedad.⁵⁵ El acceso a los servicios básicos también se deteriora, así como su grado de participación social. Existe una amplia literatura a nivel internacional que se ocupa de los problemas de exclusión y segregación. En la mayoría de los casos, se inter-relaciona con los temas de educación, empleo y vecindario (Grainer, 2007).

La segmentación de los servicios básicos como educación, salud y seguridad en los centros de población, propicia una distorsión en la estructura social. En los municipios metropolitanos se expresa notablemente en la segregación residencial y la segmentación educativa o del acceso a los servicios de salud.

Espacios de Participación Barrial y Foro Temático

“Hay una profunda desigualdad en la ciudad. No son los mismos problemas en todos lados, y la distribución de servicios es desigual. Los estilos de vida por ende son distintos así como el trato que recibimos de autoridades.”

Dirección de Turismo (Guadalajara)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial y durante los Foros Temáticos. (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones)

La Seguridad Humana, reconocida en el contexto del municipio, y en su proyección hacia las dimensiones de cohesión social y capital social, requiere el análisis estructural de la centralidad metropolitana como unidad de medición, y como reto para la construcción de políticas públicas que se orienten a la cohesión social, el crecimiento económico con igualdad, y una vida social más integrada (Arriaga y Rodríguez, 2003).

Por esta razón, es importante demarcar el concepto de “centro urbano” como equivalencia de la “centralidad metropolitana” y siguiendo los conceptos como los denomina Manuel Castells y dentro de dinámicas sociales que han adoptado prácticas propias de los entornos urbanos. Esto es, que mientras un centro urbano tenga mayor índice de actividades, espacios y oportunidades, será mayor entonces la cohesión social; y en tanto las actividades básicas de reproducción social se alejen de los centros de población, se generan efectos de marginación de las oportunidades, y de segregación socio-espacial (Castells, 1981)

Pero la desigualdad también proviene de la segregación territorial en espacios en donde no hay oportunidades reales para la formación de activos en el comercio, los servicios y demás actividades económicas que se despliegan desde la dimensión vecinal y barrial (Saraví, 2004). Esta deficiencia estructural de los territorios sometidos a desarrollos monofuncionales, que sólo responden a la lógica

⁵⁵ Se entiende la exclusión como el proceso que relega a algunas personas al margen de la sociedad y les impide participar plenamente debido a su pobreza, a la falta de competencias básicas y oportunidades de aprendizaje permanente, o por motivos de discriminación. Esto las aleja de oportunidades de empleo, percepción de ingresos y educación, así como de las redes y actividades de las comunidades. Tienen poco acceso a organismos de poder y decisión y, por ello, se sienten indefensos e incapaces de asumir el control de las decisiones que les afectan su vida cotidiana (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003)

económica de la metrópoli y la región, también propician fenómenos de desempleo, que agudizan más los elementos de exclusión y segregación (Rajevic, 2010). Como consecuencia, las centralidades sub-desarrolladas de la metrópoli quedan atrapadas en distancias y oportunidades inalcanzables para su reproducción social (Wacquant, 2002).

No obstante la segregación territorial y la exclusión social, las dinámicas de reproducción social siguen prevaleciendo. CEPAL dice al respecto que “la separación física reduce el capital social de los pobres, pero no los defiende de la penetración de las propuestas de consumo”. Por otra parte, retomando la idea de Berry sobre los «daily urban systems» (sistemas urbanos diarios) y por lo tanto, haciendo referencia las aglomeraciones urbanas dispersas que exigen a sus habitantes largos viajes de ida y regreso todos los días, el “flujo y reflujo diarios, determinantes de la cohesión del sistema” (Berry, 1975), se puede diagnosticar que las condiciones actuales de la movilidad urbana en el AMG representan un desafío clave en la construcción de una cohesión social (*Cf. Ciudad Sustentable; apartado de movilidad urbana*).

La segregación y la marginación son componentes situacionales que pueden interpretarse como actos y fenómenos de violencia en sí mismos, y en factores generadores situacionales. Se trata de aquellos factores que privan de los derechos básicos de las personas, como la salud, educación, vivienda, trabajo, desarrollo, capacidad de construir un plan de vida digno y asequible socialmente, y cuando estos factores son determinados por el espacio, por cuestiones de distancias, carencia de servicios, equipamientos e infraestructura, entonces la marginación se configura en segregación socio-espacial (Rajevic, 2010). Una aproximación a las teorías situacionales de la violencia,⁵⁶ nos sugieren que la violencia se explica a partir de que:

- El ecosistema social donde se propician históricamente diversos actos de agresión y violencia, con ciertos patrones y ciclos, cuyo epifenómeno es de influencia decisiva para la aparición de nuevos brotes y eclosiones de conductas agresivas, y de violencia.
- Las personas pueden estar condicionadas a los actos de violencia cuando el medio ambiente ofrece pocas o nulas condiciones para actuar adecuadamente
- En el medio ambiente y las instituciones es donde se desarrolla una propensión a comprometerse con las conductas violentas, cuando la perspectiva de futuro en la persona se cancela o se reduce dramáticamente en el epifenómeno de las conductas violentas, cuando éstas se normalizan y forman parte ordinaria de las estrategias de intercambio social.
- Para la mejor comprensión de la violencia situacional, es importante el análisis y estudio casuístico de los sistemas sociales o comunidades relevantes. Primero, las circunstancias excéntricas, las condiciones sociales, como la segregación y la descomposición comunitaria; y las circunstancias intrínsecas de las personas, sus historias de vida entrelazadas en el mundo-de-la-vida.⁵⁷

⁵⁶ Ver, de la exposición de situaciones que generan propensión situacional a la violencia. Cf. Wikström, Peter-Olof, Kyle, Treiber, “Violence as Situational Action”, International Journal of Conflict and Violence, Vol. 3 (1), 2009, p.p. 75-96

⁵⁷ “La Teoría Situacional de la Violencia anticipa que la implicación en un acto delictivo está directamente asociado a la propensión delictiva de la persona y su exposición a ante un entorno criminógeno, así como la interacción entre ambos componentes. En seguida, la Teoría Situacional de la Violencia argumenta que los cambios en la predicción y exposición de una persona inciden en cambios en su relación con el crimen y el delito. La Teoría Situacional de la Violencia señala además que los cambios en la exposición de una persona ante factores criminógenos tendrán mayor impacto en la implicación delictiva para aquellas personas con una mayor propensión delictiva. Los resultados de este análisis soportan también esa última tesis.” Cf. Wikström, Peter-Olof, “Crime Propensity, Criminogenic Exposure and Crime Involvement”, MschrKrim Jahrgang - Heft 2/3 - 2009, pag. 264

El incremento de fuentes de ingreso irregulares, procesos de competencia violenta y formas de contratación precarias incentivan climas de inestabilidad y tensión en los espacios laborales, derivado del contexto económico predominante, caracterizado por la polarización del ingreso y baja capacidad de generar empleo estable, remunerador y protegido socialmente (Román, 2009).

El fenómeno de pobreza urbana del Área Metropolitana de Guadalajara se encuentra asociado a múltiples dificultades y tensiones en las relaciones familiares que favorecen su desintegración y desvinculación de las redes de apoyo social. De manera señalada, un problema crítico tiene que ver con la distancia y el tiempo que dedican muchas mujeres pobres, jefas y no jefas de familia, para desplazarse a sus espacios de trabajo en actividades precarias e informales y apartarse de sus espacios de residencia, particularmente cuando tienen hijos pequeños (Siqueiros, 2009). (Cf. Ciudad Digna y Participativa; apartado El Cuidado en la Ciudad) Es preciso subrayar la fuerte vinculación de los fenómenos de marginación social y pobreza urbana con el territorio, que suele expresarse en términos de exclusión social y graves desequilibrios territoriales.⁵⁸

En el AMG la inversión pública sobre el territorio contribuyó a marcar espacialmente las diferencias entre los diversos sectores socioeconómicos, ya que a las razones históricas que hicieron de la Calzada Independencia, la división entre “la Guadalajara de mayores ingresos de la de menor desarrollo económico [habrá que considerar también que] las inversiones [...] contribuyeron a una mayor consolidación de la Zona Poniente: la Plaza Tapatía, la apertura de avenidas, el circuito Patria (Circunvalación)-completado en su lado poniente e interrumpido en el oriente. En un nivel más amplio, el Periférico también quedó truncado en el lado sur-poniente y de los 15 pasos a desnivel del mismo, únicamente 5 están situados al oriente (Siqueiros, 2009).

La concepción ambiental de la seguridad se cierce sobre lo que Günter Brauch expone como “contextualización espacial y las implicaciones de la reconceptualización de la seguridad en los principales objetos referenciales y en sus componentes espaciales (Brauch, 2009). En este sentido, es pertinente hacernos suposiciones acerca del coste económico, político e institucional de situaciones como las siguientes:

- Que un adulto, después de llegar del trabajo, salga de su casa con una pelota de fútbol o baloncesto para jugar con sus amigos y vecinos, o lleve de paseo a su perro, por un cuadrante de 10 calles a la redonda.
- Que una persona lleve a sus hijos a pasar la tarde en una biblioteca, un centro cultural o deportivo o que vaya al encuentro de sus amistades o asista a un colegio, curso de formación o taller comunitario.
- Que alguien salga de su casa por las tardes y se tome un café con su pareja, al encuentro de sus colegas o convivir en los espacios públicos.

⁵⁸ Al respecto, Luis Felipe Siqueiros refiere que el propio reporte de la ONU del año 2007 sobre seguridad (UN-HABITAT, 2007), subraya la fuerte vinculación entre el espacio físico y los comportamientos sociales, al considerar el ritmo de la urbanización, el tamaño y densidad de la ciudad, una débil planeación y diseño urbano y una pobre gestión urbanística, entre los factores precursores y detonadores de la criminalidad. Además, “el Manifiesto de Zaragoza de 2006 (Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 2006), señala a la exclusión social, las desigualdades económicas y la discriminación en cuanto a derechos, como causas de problemas de inseguridad en las ciudades”. (2009: 24).

- Que un niño o niña concurra en espacios públicos con personas de su edad, para jugar, para aprender otro idioma, practicar un deporte, danza, o actividad cultural.⁵⁹

En algunas centralidades del AMG la posibilidad de tomar esas decisiones es verosímil dentro de su propio entorno urbano. En otras, esas decisiones se encuentran proscritas por su entorno. Siguiendo las pautas de Douglas North, detrás de estas posibilidades aparentemente triviales, se encuentra la dimensión, importancia y costo de un entorno institucional favorable (North, 1990). La imposibilidad de construir estos entornos, espacios y territorios, vulnera los fundamentos mismos de la significación de la vida humana (Berger y Luckman, 1995). Rompe la posibilidad de construir planes de vida libres de violencia, e induce a la espiral de la fuerza como mecanismo de sobrevivencia y poder. Contra esto, hay formas de conocer el fenómeno para revertirlo.

Espacios de Participación Barrial

“En la colonia La Piedrera existe inseguridad uno no puede salir de noche porque tenemos miedo de que nos asalten.”
Plaza Principal de Santa Cruz del Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

“La falta del alumbrado público genera delincuencia, acoso, robos e inseguridad.”
Plaza principal Toluquilla (San Pedro Tlaquepaque)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones)

Seguridad Humana como respuesta a la Segregación y la Exclusión.

Los problemas de desintegración familiar, social y apatía, contaminación e inseguridad ciudadana, tienen como uno de sus gérmenes el agotado modelo urbano, especialmente el reproducido incesantemente por las instituciones de vivienda social en las periferias de las grandes ciudades mexicanas. El Área Metropolitana de Guadalajara se incorpora en la problemática como un espacio de crecimiento desregulado en el contexto económico y político en general.⁶⁰

El entorno económico, jurídico e institucional actual no tiene iniciativas complementarias encaminadas a promover la actualización de los reglamentos y leyes locales para permitir su operación, ni tampoco para regular la actuación de instituciones u organismos operadores de servicios públicos urbanos para hacerlas coincidir en proyectos comunes con inversiones de desarrolladores privados en donde se privilegie el interés público sobre el empresarial. Son pocos los programas para incentivar iniciativas sociales, o implementar programas de promoción comunitaria, de integración, participación, organización y compromiso social. Así se reproduce constantemente un modelo espacial que desagrega, separa y desune a las familias.

⁵⁹ Carri Casteel y Corinne Peek-Asa elaboran cuestionamientos que significan la posibilidad de una Seguridad Urbana. CASTEEL Carri Casteel, PEEK-ASA Corinne, “Effectiveness of Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) in Reducing Robberies”, American Journal of Preventive Medicine, Am J Prev Med 2000;18(4S), 2000.

⁶⁰ Proyecto de Dictamen por el que se aprueba Iniciativa de Decreto, presentada por los Diputados Enrique Alfaro Ramírez, Carlos Manuel Orozco Santillán, Iván Eduardo Argüelles Sánchez, Gustavo González Hernández, Abel Octavio Salgado Peña y Alfredo Zarate Mendoza, registrada mediante folio número 533, que propone la declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara.

Se presentan, entonces, algunas líneas de recomendación, que se encuentran vinculadas de manera proporcional con las amenazas a la Seguridad Humana y respecto a los criterios de Seguridad Urbana del programa SafePolis¹⁹:

LÍNEAS DE ACCIÓN PROPUESTAS POR EL PROGRAMA SAFEPOLIS	
Crear comunidades desde el punto de vista espacial	Regular el diseño urbano y arquitectónico para inducir modelos espaciales confortables, seguros, sanos y que motiven la convivencia social. - Diseñar conjuntos que sean reconocibles espacialmente como unidades vecinales, donde se promueva el sentido de pertenencia y se induzca la participación comunitaria. - Crear reglamentos de participación ciudadana y de uso, cuidado del espacio público y mantenimiento de los equipamientos comunes.
Considerar las redes sociales existentes	El Modelo de Ciudad Segura y Cohesionada debe orientarse hacia la regeneración de los barrios, etapas de vivienda y centros urbanos, y para tal efecto tiene que tener en cuenta las redes sociales existentes, creadas por las escuelas, asociaciones, actividades deportivas y lugares de encuentro informal (bar, plazoletas, parques infantiles, etcétera).
Adaptarse a la organización del entorno existente	El esquema de las actividades y de los tránsitos existentes en un área urbana es un recurso muy valioso para la cohesión y vitalidad de la misma, por lo tanto para su seguridad. Es necesario valorar cada proyecto de desarrollo en términos de compatibilidad con la organización existente en la vecindad. Esto favorece una menor división y permite la administración de la ciudad en su conjunto.
Confines del proyecto estratégico de intervención.	Los límites de un proyecto desempeñan un papel clave en la conexión con el plano urbano de los alrededores. Por consiguiente en el planeamiento de los confines es necesario considerar las características de las áreas cercanas, los tránsitos existentes y nuevos, y la compatibilidad de las funciones, con el objetivo de evitar fracturas en el sistema urbano. Los confines de los proyectos son zonas críticas porque pueden engendrar discontinuidad y contribuir al desarrollo de zonas de abandono.
Buena accesibilidad y una red viaria	Garantizar la continuidad de los movimientos es tan importante como evitar fracturas en la red de los recorridos viales y peatonales. Para dar accesibilidad a una área se tienen que valorar sus conexiones con la estructura y las funciones existentes en la ciudad: enlaces con los puestos de trabajo, servicios (escuelas, hospitales, oficinas de correos, etc.), tiendas e instalaciones para el tiempo libre. En fin hay que considerar las dificultades de intervención de los servicios públicos, incluso los servicios para la prevención social y la criminalidad. A esta última tipología también pertenecen las comunidades cerradas (Fraccionamientos o cotos) que viven en condiciones de segregación voluntaria de la ciudad.
Accesibilidad al sistema de transporte público	Para conectar un nuevo asentamiento con el conjunto urbano, es importante asegurar una buena accesibilidad al transporte público. Tiene que estudiarse detalladamente la colocación de las paradas: éstas tienen que alcanzarse a través de recorridos claros y seguros, que no se crucen con áreas sin control espontáneo.

Tabla 20. Líneas de acción propuestas por el programa SAFEPOLIS.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Politécnico de Milán.

Conforme a las normas de Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal, una de las estrategias prioritarias para incidir sobre los factores de modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad)⁶¹. **Por lo tanto, para el caso del AMG, las acciones precisas en torno a las centralidades metropolitanas funcionan como políticas espaciales de la seguridad humana.**

Asimismo, según la Carta de Atenas sobre Espacios Públicos y el Hábitat, el equipamiento urbano genera funciones vitales para la reproducción social óptima de los habitantes en ciudades y centros de población (ONU, 1976). Sus funciones vitales son:

⁶¹ Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal, Naciones Unidas, Oficina contra las Drogas y el Delito.

1. Circular (vialidad, transportes, fluidos, saneamiento)
2. Educar (equipamientos educativos)
3. Cuidar (equipamientos hospitalarios, sanitarios y de asistencia)
4. Cultivarse (equipamientos culturales)
5. Practicar el deporte (equipamientos deportivos)
6. Jugar (equipamientos lúdicos).⁶²

Los equipamientos urbanos, básicos y sociales, tienen pueden vitalizar los centros de población para detonar empleos, comercio, servicios y diversas oportunidades y opciones de vida para sus habitantes. El papel primario del modelo de Ciudad Segura y Cohesionada, y la relevancia contextual de la centralidad metropolitana, actúan en la ordenación adecuada de los territorios, equilibrando el otorgamiento de permisos, licencias y trazados territoriales con el desenvolvimiento sustentable y equitativo de los agentes económicos, sociales y culturales. Para detonar mejores condiciones de vida, el municipio puede incidir directamente sobre el territorio con equipamientos básicos y sociales, contribuyendo al ejercicio de derechos básicos de las personas, y facilitando una reproducción social que propicie a su vez la creación de un entorno de vida digno.

El Modelo de Ciudad Segura y Cohesionada debe generar una política de especialización sobre los espacios públicos, los equipamientos básicos y los equipamientos sociales, para referenciarlos con las actividades básicas de comercio y servicios de cada centro de población, para concebir la capacidad de reproducción social de los habitantes. El equipamiento social de la ciudad: educación, salud, deporte, cultura y áreas verdes, relaciona las zonas de habitación con los lugares donde la población realiza actividades sustantivas para su reproducción social (UN-Habitat, Programa ciudades seguras). El equipamiento social supone un repertorio de objetos, espacios de interacción y mecanismos de política pública que permiten el análisis de los componentes de trabajo.⁶³

Capital Social en las Centralidades Metropolitanas: una aproximación situacional a la Seguridad Humana.

Para aproximarnos a una medición de Capital Social, debemos considerar en primer lugar que establecer las condiciones para realizar un estudio global sobre todos los centros de población del municipio, en donde podamos conocer detalles finos en torno a los vínculos de confianza entre los habitantes, resulta un enorme desafío (PNUD, 2006).

Por otro lado, el estudio de los elementos institucionales para la Cohesión Social, nos permitirá acercarnos a un modelo de observación del Capital Social en la medida en que los espacios públicos, los equipamientos, los comercios vecinales y barriales y sus servicios, configuran el primer círculo excéntrico de confianza de los habitantes, más allá de sus hogares y familias (Rothestein, 2002).

Para valorar la fortaleza del capital social existente se necesita la consolidación de datos e informaciones de tipo poblacional y ocupación de vivienda. Sobre la realidad poblacional y de vivienda, se pueden entonces reconocer los componentes de la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones*

⁶² PRECIAT LAMBARRI, Eduardo, "Equipamiento y Desequilibrio Territorial", en EIBENSCHUTZ, Roberto (coord.), Bases para la planeación del desarrollo urbano. Tomo II. La estructura de la ciudad y su región. p.p.

⁶³ Cf. Programa Conjunto de Seguridad Humana, Componente de Redes Locales para la Prevención de Violencia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras, 2006.

en los Hogares 2011 (ENDIREH 2011). Asimismo, se podrán agregar los componentes de diagnóstico y recomendaciones del Diagnóstico sobre la igualdad de género que se desarrolla a nivel federal por INMUJERES y CONEVAL, y se operacionaliza a nivel estatal mediante el *Programa de Apoyo a las instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres*.⁶⁴

Siendo así, para para construir Capital Social en un modelo de Ciudad Segura y Cohesionada, la fórmula comienza con las competencias del municipio, quien se dirige a las Centralidades Metropolitanas para el análisis de sus condiciones físicas, sus capacidades de reproducción social, y de las capacidades de cooperación del municipio en sus espacios de incidencia. Desde estas escalas se pretende generar una política de información útil para desarrollar políticas de prevención, conforme las necesidades de los centros de población del municipio, integrando componentes de análisis transversales que permitan una lectura global de los lazos de confianza entre los miembros de la sociedad en el municipio (Borgatti, 2004).

Las realidades de la Centralidad Metropolitana analizadas desde la Seguridad Humana, facilitan la identificación de agentes-actores involucrados con la inseguridad a diferentes escalas. Cada una de ellas de naturaleza y capacidad distinta, institucional, comunitaria, organizacional, vecinal, civil, privada y pública (Owen, 2002).

La identificación de agentes-actores, trae consigo un proceso de reconocimiento elemental para la el conocimiento del estado de las relaciones de confianza, asociatividad, reciprocidad y cooperación que existen entre cada parte. Es decir, de los contenidos básicos en las relaciones sociales y las estructuras a que se refiere el capital social (CEPAL, 2002).

El proceso de reconocimiento en cada centralidad metropolitana respecto a la clave “agente-actor” tiene íntima relación con la perspectiva dual de la seguridad humana. La operación de sus componentes implica las siguientes acciones (ONU, 2009):

- Combina normas, procesos e instituciones desde una perspectiva descendente, incluido el establecimiento de normativas, la buena gobernanza, la responsabilidad y los instrumentos de protección social con un enfoque ascendente, en el que los procesos democráticos apoyan el importante papel de las personas y las comunidades que toman parte a la hora de definir e implementar sus libertades fundamentales.
- Ayuda a identificar las lagunas de las estructuras de seguridad vigentes y detecta maneras para mitigar el impacto de los déficits de seguridad existentes.
- Garantiza la sostenibilidad de programas y políticas, ya que la protección y el empoderamiento se presentan de forma sistemática y preventiva con miras a lograr una estabilidad duradera.
- Refuerza la capacidad de las personas para actuar en su propio nombre.
- Fortalece la resistencia de las personas y las comunidades ante situaciones de inseguridad.
- Fomenta procesos participativos.

⁶⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010b, Anexo estadístico de la Medición Municipal 2010, Base de datos: información en: http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/multidimensional/anexo_estadistico_municipal_2010.es.do

Por lo anterior, es necesario profundizar en el análisis de los bienes sociales, mecanismos de recuperación, capacidades de los actores-agentes y las relaciones que guardan entre sí. Para ello, se han establecido componentes que responden al carácter multisectorial de la seguridad humana, dando como resultado la interdependencia de las inseguridades, determinación de la capacidad de respuesta y acción existente y la obtención de información relevante para detectar los riesgos, amenazas y áreas de oportunidad para la fase de prevención.

Cuando corresponda, las estrategias de Seguridad Humana deben tener en cuenta la vinculación entre los problemas de la delincuencia común, la delincuencia organizada, y los factores situacionales y espaciales de la violencia. Solo en conjunto, se puede aspirar a construir estrategias de seguridad integral. Para la consolidación de un modelo de Ciudad Segura y Cohesionada, cabe articular las políticas sociales, de servicios públicos y de desarrollo derivadas de los planes de desarrollo municipal, estatal y federal, mediante una metodología coherente que identifique tanto riesgos y amenazas como formas de enfrentarlas y de construir un tejido social sólido. La consecuente construcción de políticas públicas, podrá significar un avance transcendental en el fenómeno de la Seguridad Humana del AMG y ser un referente para otras metrópolis y ciudades.

4.1.1.4. Gestión Integral del Riesgo

En la relación ser humano-naturaleza la búsqueda del primero por aprovechar los recursos de la segunda ha implicado afectaciones que se revierten contra el propio ser humano, generando efectos perversos que se acumulan sucesivamente. La destrucción o deterioro de diversos ecosistemas para favorecer intereses privados es susceptible de afectar el interés público. Por otra parte, el limitado conocimiento que tenemos sobre la propia naturaleza nos mantiene vulnerables frente a múltiples fenómenos sobre los que no tenemos control, como en el caso de los sismos. En otros casos, aunque tengamos los conocimientos, las condiciones de segregación social, de corrupción o irresponsabilidad, nos conducen a situarnos en condiciones de riesgo frente a los peligros que representa la ocurrencia de fenómenos tales como inundaciones, deslaves, sequías, incendios, etc. En conjunto, se producen constantemente fenómenos que perturban las condiciones de desarrollo y de seguridad de las sociedades. Estos fenómenos perturbadores son comúnmente clasificados en naturales y antrópicos. Los primeros se refieren a la dinámica natural propia de la tierra (liberación de energía asociada a procesos geológicos o a factores climáticos por ejemplo) y los segundos hacen referencia a la acción del hombre sobre su entorno.

A partir de los conceptos que maneja la Ley General de Protección Civil (LGPC) y el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), se entiende el riesgo como la función del peligro⁶⁵ por la vulnerabilidad. Es decir, los daños y pérdidas probables de agentes afectables (población, infraestructura, vivienda, en sí cualquier bien material público o privado) ocasionados por un agente perturbador (peligro de tipo natural o antrópico). En cuanto a la vulnerabilidad, la misma ley, la define como “la susceptibilidad o propensión de un agente afectable a sufrir daños o pérdidas ante la presencia de un agente perturbador, determinado por factores físicos, sociales, económicos y ambientales” (LGPC, 2012).

⁶⁵ El peligro se define como el agente perturbador, que de acuerdo a la clasificación establecida por CENAPRED, serán: fenómenos naturales, geológicos e hidrometeorológicos y los fenómenos antrópicos (por la acción del hombre) a los fenómenos, químico-tecnológicos, sanitario-ecológicos y socio-organizativos.

La forma en que se abordan los conceptos en torno a los riesgos incide en las políticas públicas, particularmente en la definición de estrategias para mitigarlos. La Ley General de Protección Civil (LGPC) define la Gestión Integral del Riesgo como:

“El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad”. (LGPC, 2012)

El Programa Sectorial de Desarrollo, Territorial y Urbano 2013-2018, asume a nivel federal que la Gestión Integral del Riesgo busca incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, estableciendo que el crecimiento territorial y poblacional ordenado es una condición indispensable para el desarrollo equitativo, integral y sustentable.

Debido a las características propias de su naturaleza, el riesgo ocupa un lugar importante tanto en la Estrategia Nacional de Cambio Climático, como en el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018. El PECC señala que para el año 2014 existían en el país 319 municipios altamente vulnerables a impactos de cambio climático como sequías, inundaciones y deslaves. Respecto a la manera en que se tiene que gestionar el riesgo el Objetivo 8 del mismo documento busca evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y por lo tanto disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales.

A nivel estatal, de los Objetivos de Desarrollo consignados en el PED Actualización 2016, el objetivo 6, se alinea con los objetivos y prioridades nacionales, buscando disminuir los factores de riesgo de origen natural y antrópico que afectan a la población, sus bienes y entorno; y mejorar la atención ante la ocurrencia de un desastre.

Por su parte, el Proyecto de Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano contempla como uno de sus temas principales la Resiliencia Urbana. El proyecto menciona que la legislación establecerá estrategias de Gestión Integral del Riesgo; y entre los tipos de acciones incluidas, se contemplan:

- De prevención del riesgo, como la reubicación de asentamiento humanos afectados.
- Reactivas, como las prevenciones financieras.
- Operativas para la recuperación.
- Potenciadoras de la resiliencia.

Además, prevé generar obligaciones procesales en cuanto a las formas de ocupación del territorio, como la obligación de solicitar un estudio de prevención del riesgo, en el que se identifiquen las

medidas de mitigación adecuadas en los términos de las disposiciones de dicho Proyecto de Ley, la LGPC, y de las normas oficiales mexicanas que se expidan. El Proyecto de Ley contempla también establecer la obligación de autoridades federales, estatales y municipales en asegurar el cumplimiento de las leyes estatales y federales en materia de prevención del riesgo para el caso de los procesos de ocupación, cambios de uso y desarrollos en el territorio.

Finalmente, la LGPC establece que ante la presencia de un peligro, la metodología implementada se enfoca en la atención primaria a cargo de las unidades locales. Las unidades municipales impulsadas por el ejecutivo federal promoverán la integración de la gestión integral del riesgo, en el desarrollo local y regional, con la finalidad de evitar la construcción de riesgos futuros y la realización de acciones de intervención para reducir el riesgo existente.

Tanto a nivel internacional y nacional se consideran dos objetivos que tienen incidencia en la seguridad integral: la Reducción del Riesgo de Desastre (RRD) y la Gestión del Riesgo de Desastre (GRD). Ambos dependerán de la solidez de las capacidades institucionales, de los actores claves en los diferentes niveles de gobierno, sector privado y sociedad civil. Tanto la RRD como la GRD buscan prevenir, mitigar y preparar con respuesta. La GRD implica además la gestión para que se lleven a cabo las acciones antes mencionadas y lograr a la recuperación.

En el Marco de acción de Hyogo para 2005-2015, *Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, se establece cinco prioridades de acción⁶⁶:

1. *Lograr que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad.* Garantizando que la RRD sea una prioridad nacional y local, con una sólida base institucional para su implementación.
2. *Conocer el riesgo y tomar medidas.* Identificación, evaluando y observando de cerca los riesgos de los desastres y mejorando los sistemas de alerta temprana.
3. *Desarrollar una mayor comprensión y concientización.* Utilizando el conocimiento, innovación y educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia en todo nivel.
4. *Reducir el riesgo.* Reduciendo los factores subyacentes del riesgo.
5. *Estar preparado(a) y listo (a) para actuar.* Fortaleciendo la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel.

En el Marco Sendai para la reducción del riesgo de desastre 2015-2030 enfatiza, más allá de la gestión de desastres, establece como prioridades las acciones que tengan como resultado la disminución del riesgo; enfocándola en la comprensión del riesgo del desastre, fortaleciendo la gobernanza para gestionar el riesgo, invirtiendo en la reducción de ésta para la resiliencia y finalmente aumentando la preparación para casos de desastre a fin de dar respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

⁶⁶ Redes de Gestión de Riesgo y Cambio Climático; Información obtenida de la página: <http://redesdegestionderiesgo.com/MAH>, consultada el 12 de octubre de 2016.

Resultante de la unión de los términos: “Gestión Integral del Riesgo”, que proviene de la Ley General de Protección Civil y “Gestión del Riesgo de Desastre”, del Marco Sendai para la reducción del riesgo de desastre 2015-2030, se ha optado por utilizar en este programa de desarrollo el término de Gestión Integral de Riesgo de Desastre para definir el ciclo integrado por las cuatro siguientes etapas: prevención, mitigación del riesgo de desastre, preparación con respuesta y recuperación.

En cuanto a las dos primeras, la prevención y la mitigación del riesgo son elementos base para el desarrollo de un sistema Integral de Gestión del Riesgo de Desastre. Durante estas etapas se identifica la probabilidad de peligro asociada a los centros de población más susceptibles y expuestos, es decir, más vulnerables. El resultado de este trabajo de identificación y análisis dará lugar a la generación de los Atlas de Riesgos (instrumentos fundamentales para la gestión del riesgo), que de acuerdo al Sistema de Planeación Estatal, son un componente para la elaboración de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU), mismos que deben estar reflejados en estrategias y proyectos en los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población (PDUCP) y posteriormente en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU).

El Atlas se integra con la información a nivel nacional, estatal y municipal. Consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres. Por la naturaleza dinámica del riesgo deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente. (LGPC, 2012)

En cuanto a las dos últimas etapas, la preparación con respuesta y recuperación, están asociadas directamente con las etapas posteriores a un desastre. Su diagnóstico pasa entonces por analizar las capacidades que tiene una sociedad de recuperarse de una catástrofe. Desde el Instituto Metropolitano de Planeación se interpreta la Resiliencia Urbana como la capacidad de los individuos, las comunidades, instituciones, negocios, y sistemas en una ciudad para sobrevivir, adaptarse y crecer sin importar sus presiones crónicas o catástrofes. Se trata entonces de un enfoque convergente.

Tal como se ha mencionado, las catástrofes son el resultado de la ocurrencia eventos imprevistos y de gran magnitud, fenómenos perturbadores, en zonas vulnerables a ellos. Las presiones crónicas por otra parte se refieren a presiones que debilitan la vida en la ciudad diariamente (mala calidad del aire, sistema de transporte inefectivo, inseguridad).

En este entendimiento, las ciudades resilientes reflexionan sobre sus experiencias pasadas, reconocen varias formas de usar sus recursos, prioriza la participación en la toma de decisiones y la apropiación popular de medidas públicas, coordina e integra los diferentes sistemas e instituciones en la ciudad, construye sistemas bien integrados y manejados, tiene capacidades sobradas intencionalmente para poder responder en emergencias y tienen voluntad y capacidad de adaptarse a circunstancias cambiantes (ARUP, 2014).

La visión de la Ciudad Segura y Cohesionada busca mejorar las condiciones de vida de la ciudad completa, en cuanto al aumento de la resiliencia y la disminución de la vulnerabilidad, sin suplir la necesidad específica de desarrollar el Sistema de Gestión de Riesgo Metropolitano, parte fundamental de los instrumentos de planeación.

El Sistema de Gestión del Riesgo de Desastre tiene un fuerte enfoque a las afectaciones por fenómenos naturales y necesita estar conformado por actores sociales del sector público y privado, instancias de Gobierno Nacional, Estatal y Local (de acuerdo a la intensidad del fenómeno y sus afectaciones), instrumentos como el atlas de riesgo, fondos para la prevención del desastre y para la recuperación del desastre y planes de auxilio a la población; de acuerdo a las líneas de acción para construir una metrópoli resiliente. En el sistema es fundamental mantener la alineación entre las acciones desde el nivel internacional, nacional, estatal y municipal para evitar la interrupción en la gestión integral del riesgo.

Para llevar a cabo un análisis del riesgo de la metrópoli efectivo es necesario que un Atlas de Riesgos con la escala adecuada e información actualizada. Tal instrumento es desarrollado actualmente por el IMEPLAN en coordinación tanto con los gobiernos municipales como con instancias estatales y federales. En el mismo sentido, se construye actualmente un Perfil de Resiliencia. Se ha planteado hasta ese momento seguir la metodología propuesta por ARUP y *Rockefeller Foundation* de 100 ciudades resilientes, lo que permite esbozar otra línea de acción en la construcción de la Seguridad Humana, al integrar estos indicadores y variables económicos, sociales y ambientales.

Tendiendo esto en cuenta, este documento se limita a identificar la forma en que el AMG existe una latente interrupción del Sistema Integral de Gestión del Riesgo de Desastre, principalmente en las etapas de prevención y mitigación. Como problemáticas precisas, se desarrollan en los siguientes apartados la falta identificación de zonas no aptas para el desarrollo de actividades humanas debido a la fragilidad de los ecosistemas, la escasa identificación de zonas afectadas por la presencia de fenómenos perturbadores, o la inexistencia de Atlas de Riesgo en algunos municipios, desactualización de su información o consideración parcial de sólo algunos fenómenos perturbadores (por lo que no son considerados documentos legales) en otros.

Prevención

Prevenir es identificar las zonas en riesgo ante fenómenos perturbadores (naturales y/o antrópicos), y establecer planes de acción ante riesgos de desastre. Es cuidar y proteger la seguridad humana y ambiental. A nivel estatal, una de las medidas de prevención ha sido el desarrollo del Atlas de Riesgos en el año 2006, y en el año 2015 la creación del sistema en línea con inventario de calamidades que se han presentado en el territorio jalisciense. Cabe señalar que dicho sistema sólo permite la visualización de la información clasificada en riesgos geológicos, hidrometeorológicos, químico-tecnológicos, sanitario-ecológicos y socio-organizativos.

ENTIDAD	NOMBRE DEL 1er. ATLAS DE RIESGOS NATURALES	NOMBRE DEL 2do. ATLAS DE RIESGOS NATURALES
Estado de Jalisco	Atlas Estatal de Riesgos del Estado de Jalisco 2006.	Inventario de peligros, 2015, montado en el mapa general del estado de Jalisco, elaborado por IIEG.

Tabla 21. Información de riesgos a nivel estatal referente a fenómenos perturbadores naturales y antrópicos.
Fuente: Elaboración propia, con base a la información de los instrumentos de gestión del riesgo del estado de Jalisco.

El Sistema Estatal de Planeación considera el Atlas Municipal de Riesgo como elemento para el diseño del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, elemento que complementa las acciones y objetivos de prevención y mitigación con lo que se podrá desarrollar centros de población sustentables y resilientes. La siguiente imagen muestra cómo dicho instrumento forma parte del sistema de planeación de nuestro país:



Ilustración 19. Sistema Estatal de Planeación.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Programa Mpal. de Desarrollo del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 2010.

El Código Urbano para el Estado de Jalisco, en el Artículo 102, señala como instrumentos de planeación metropolitana el Programa de Desarrollo Metropolitano, así como el Atlas de Riesgos. Para desarrollar el Atlas de Riesgo Metropolitano, es necesario considerar los instrumentos municipales de gestión del riesgo de los 9 municipios, en caso de contar con ellos.

Algunos municipios no cuentan con Atlas de Riesgos o están desactualizados lo que repercute en la planeación, ya que estos instrumentos no son considerados en el desarrollo urbano y rural. La falta de información facilita el desarrollo de asentamientos humanos en zonas de riesgo y como consecuencia, esto provoca daños y pérdidas a la población y sus bienes ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores. Se provoca entonces una interrupción del Sistema de Gestión Integral del Riesgo de Desastre. El riesgo de desastre por lo tanto no es reducido ni mitigado y los objetivos referidos no se logran en cuanto al desarrollo de una ciudad segura y resiliente.

Foro Temático

“Faltan políticas públicas actualizadas para una gestión integral del riesgo, con un seguimiento y evaluación constante. Sufrimos de una mala o deficiente planeación urbana que incrementa los riesgos, tal como sucede con las inundaciones, resultado de un mal manejo de las cuencas hidrográficas.”

Andrea Fernanda Aguiñaga Rodríguez
 Ordenamiento Territorial, Gobierno de Guadalajara

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5.)

En el mismo sentido, en Área Metropolitana de Guadalajara, aquellos municipios que cuentan con el instrumento, además de estar desactualizados, consideran sólo algunos fenómenos perturbadores; por lo tanto no se pueden considerar como integrales. A continuación se muestra el estado actual de los municipios metropolitanos en cuanto a la existencia de instrumentos de gestión del riesgo y su fecha de elaboración.

MUNICIPIO	NOMBRE DEL 1er. ATLAS DE RIESGOS NATURALES	NOMBRE DEL 2do. ATLAS DE RIESGOS NATURALES
El Salto	No se tiene información sobre la existencia de un Atlas.	
Guadalajara	Atlas de Riesgos Naturales del Municipio de Guadalajara (descargado de la página de CENAPRED) 2011	
Ixtlahuacán de los Membrillos	No se tiene información sobre la existencia de un Atlas.	
Juanacatlán	No se tiene información sobre la existencia de un Atlas.	
San Pedro Tlaquepaque	Atlas de riesgos naturales (mapas PDF) diciembre 2008	
Tlajomulco de Zúñiga	Atlas de Riesgos Naturales del municipio de Tlajomulco de Zúñiga (descargado de la página de CENAPRED) 2008	Atlas de Riesgos Naturales del municipio de Tlajomulco de Zúñiga (fuente no oficial / se hace mención en los mapas de la existencia del atlas de riesgos químicos) 2009
Tonalá	Atlas municipal de riesgos por fenómenos naturales del municipio de Tonalá, Jalisco (descargado de la página de CENAPRED)	
Zapopan	Atlas de Riesgos Naturales en la zona urbana, periférica y de comunidades rurales (atlas publicado en página: http://portal.zapopan.gob.mx/ZapopanD/V3/index.html) 2008	
Zapotlanejo	Se encuentra extraviado y no se tienen información del Atlas, 2015	

Tabla 22. Municipios metropolitanos con Atlas de Riesgos Naturales.

Fuente: Elaboración propia, con base a la información de los instrumentos de gestión del riesgo de los municipios metropolitanos.

MUNICIPIO	NOMBRE DEL ATLAS DE RIESGOS QUÍMICOS	NOMBRE DEL ATLAS DE RIESGOS SOCIO-ORGANIZATIVOS Y SANITARIO-AMBIENTALES
El Salto	No se tiene información sobre la existencia de un Atlas.	No se tiene información sobre la existencia de un Atlas.
Guadalajara		
Ixtlahuacán de los Membrillos		
Juanacatlán		
San Pedro Tlaquepaque	Atlas de Amenazas Químicas del municipio de San Pedro Tlaquepaque (Documento Word y PDF segunda etapa, fuente no oficial) julio 2011	
Tlajomulco de Zúñiga	Segunda fase del atlas de riesgos naturales y químicos (Presentación PDF, Mapas PDF, entregado por el Área de geomática Tlajomulco de Zúñiga, entregado por Gabriel Palafox) octubre 2009	
Tonalá	Atlas de riesgos químicos del municipio de Tonalá (el municipio cuenta con el mas no se compartió)	
Zapopan	Atlas municipal de riesgos por fenómenos químicos del municipio de Zapopan (información descargada de la página de CENAPRED) año 2009	
Zapotlanejo	Se encuentra extraviado y no se tiene información del Atlas	Se encuentra extraviado y no se tiene información del Atlas

Tabla 23. Municipios metropolitanos con Atlas de Riesgos Antrópicos.

Fuente: Elaboración propia, con base a la información de los instrumentos de gestión del riesgo de los municipios metropolitanos.

La Seguridad Humana, desde la perspectiva de su componente espacial, se ve amenazada cuando la población no está informada de la situación de riesgo en la que pueden estar viviendo. El Artículo 41 de la Ley General de Protección Civil señala que “La población vulnerable y expuesta a un peligro, tiene derecho a estar informada de ello y a contar con las vías adecuadas de opinión y participación en la gestión del riesgo”. Por lo que el no hacer públicos los atlas de riesgos y no identificar las zonas de riesgo en el municipio, vulnera la seguridad de la población en situación de riesgo.

Por otra parte, los fenómenos perturbadores naturales o antrópicos son diversos. Identificarlos pasa por definir la forma en que son abordados y el tratamiento que se les otorga en los diferentes instrumentos, tales como los Atlas de Riesgo. Por lo tanto, a continuación se enlistan las amenazas a las que está expuesta el AMG, siguiendo la clasificación de CENAPRED 2016.

Comenzando por los fenómenos perturbadores geológicos que afectan los centros de población en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), estos se acotan a la siguiente clasificación.

- Movimientos del terreno natural (conocidos como movimientos en masa), sub clasificados en inestabilidad de laderas (caídas, derrumbes, desprendimientos y deslizamientos), colapsos del terreno (hundimientos), flujos y agrietamiento del terreno (originado por fallas y fracturas).
- Sismos.
- Vulcanismo.

En cuanto a los fenómenos perturbadores hidrometeorológicos asociados al AMG, se registran afectaciones por:

- Inundaciones (en las que se consideran los encharcamientos).
- Erosión
- Tormentas severas y masas de aire (se pueden manifestar como granizadas, heladas, tormentas eléctricas, lluvias intensas y nevadas)

Por su parte, los fenómenos perturbadores clasificados como antrópicos se sub-clasifican en químico-tecnológicos, sanitario-ecológicos y socio-organizativos. Las afectaciones suscitadas en caso de desastre no sólo afectarían a la población del AMG y sus bienes, sino que además afectaría centros de población que se relacionan o colindan con esta. Los peligros puntuales que se asocian a ellos son:

- Almacenamiento de sustancias Peligrosas
- Autotransporte y transporte ferroviario de sustancias peligrosas
- Transporte por ductos
- Incendios forestales⁶⁷
- Contaminación del suelo
- Contaminación del aire
- Contaminación del agua
- Epidemias y plagas

Estos peligros entran en la clasificación de fenómenos químico-tecnológicos y sanitario-ecológicos. Las causas de los desastres asociados a esta categoría de fenómenos pueden tener en su origen la incidencia de fenómenos de tipo socio-organizativos, por negligencia humana o debido a la presencia de fenómenos perturbadores de gran escala de tipo natural como lo son movimientos de escala geológica o fenómenos relacionados con el clima (fenómenos hidrometeorológicos).

Los fenómenos perturbadores de tipo socio-organizativo, de acuerdo a la clasificación de CENAPRED 2016 son:

- | | |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| • Demostraciones de inconformidad social | • Accidentes aéreos |
| • Concentración masiva de población | • Accidentes marítimos |
| • Terrorismo | • Accidentes terrestres |
| • Sabotaje | • Interrupción y afectación de servicios básicos e infraestructura estratégica. |
| • Vandalismo | |

Con base a la información encontrada en los Atlas de Riesgos y los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, se elabora el cuadro de peligros sujetos de estudio por los Atlas y considerados para la planeación municipal, los fenómenos georreferenciados y clasificados se consideran como elementos de observancia para el desarrollo de los centros de población y sus actividades socio-económicas, por lo que contribuyen a la prevención de asentamiento en zonas de riesgo.

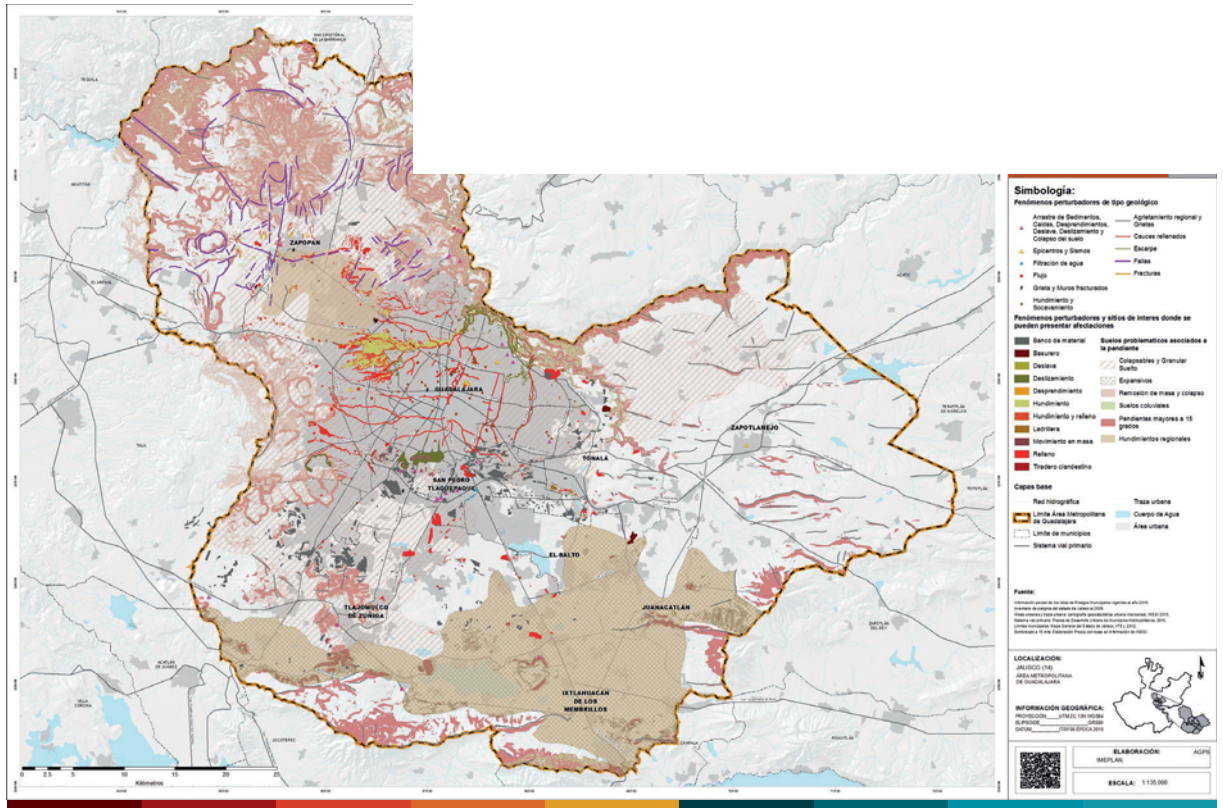
⁶⁷ Se consideran aquellos Incendios Forestales que tiene en su origen acciones del hombre.

MUNICIPIO	FENÓMENOS GEOLÓGICOS	FENÓMENOS HIDROMETEOROLÓGICOS	FUENTE
El Salto			
Guadalajara	Fallas y fracturas Sismos Vulcanismo Deslizamientos Derrumbes Flujos Hundimientos Erosión	Erosión Ciclones-huracanes Ciclones-onas tropicales Tormentas eléctricas Sequías Temperaturas máximas extremas Vientos fuertes Inundaciones Masa de aire, heladas y granizo Masa de aire y frentes, nevadas	Atlas de riesgos naturales
Ixtlahuacán de los Membrillos			
Juanacatlán			
San Pedro Tlaquepaque	Deslizamientos y caída en masas Desprendimientos Hundimientos	Inundaciones	Atlas de Riesgos naturales y Programa Municipal de Desarrollo
Tlajomulco de Zúñiga	Hundimientos Deslizamientos	Inundaciones	Programa Municipal de Desarrollo
Tonalá	Fallas Sismos	Inundaciones	Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población
Zapopan	Movimiento en masa Hundimientos	Inundaciones Tormentas locales severas	Atlas de riesgos naturales
Zapotlanejo	Deslaves Sismos	Inundaciones	Programa Municipal de Desarrollo

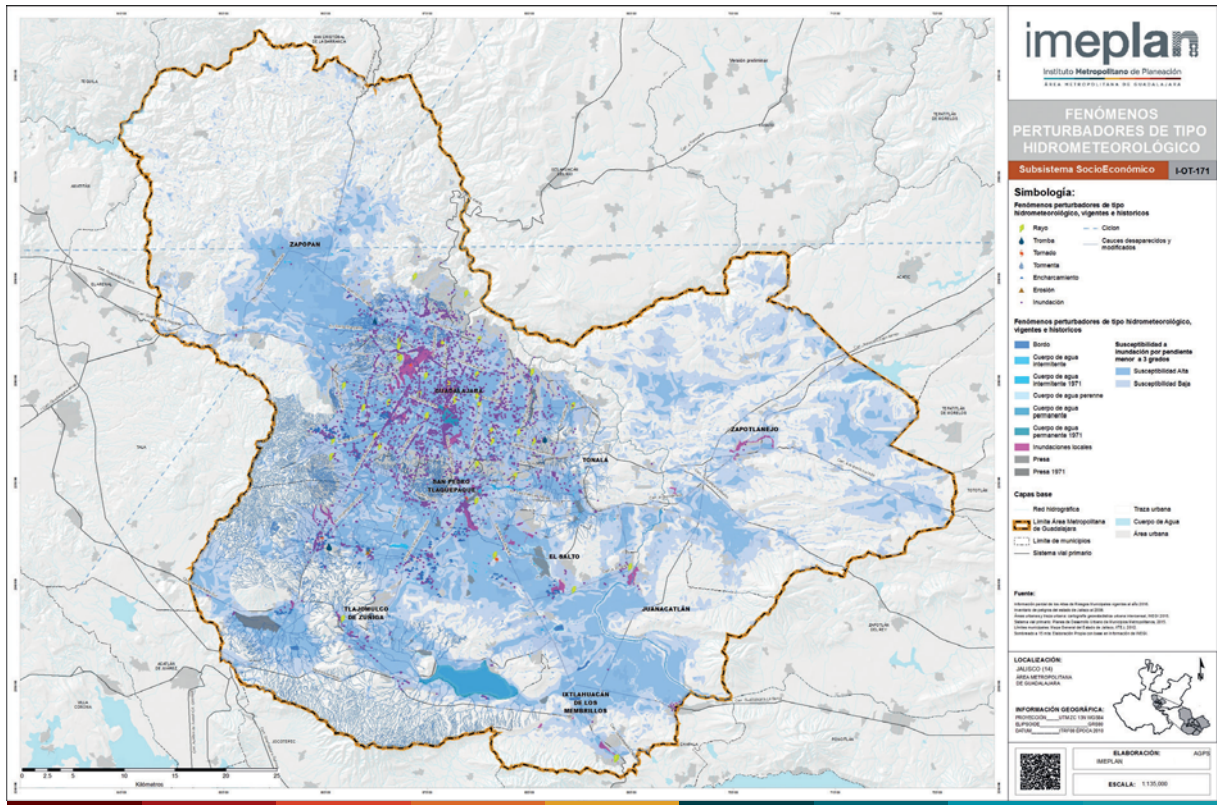
Tabla 24. Peligros naturales considerados en los Atlas de Riesgos y en los PMDU y PDUCP de los municipios sin Atlas Fuente: Elaboración propia, con base a la información de los instrumentos de gestión del riesgo de los municipios metropolitanos, Programas Municipales de Desarrollo Urbano y Planes de Desarrollo Urbano de centro de Población.

El POTmet (Cf. apartado 5.1, Caracterización del territorio) realiza un primer ejercicio de escala metropolitana. En él se desarrolla el diagnóstico de peligros con mayor incidencia en el territorio metropolitano en cuanto a fenómenos perturbadores naturales se refiere. Se consideran los cuatro fenómenos geológicos perturbadores de mayor incidencia (inestabilidad de laderas naturales, flujos de lodo y escombros, hundimientos y agrietamiento del terreno) y los peligros que se asocian o derivan de estos, mismos que se representan en 4 mapas, que concluyen en un último mapa síntesis.

Por otro lado, en cuanto a fenómenos perturbadores clasificados como hidrometeorológicos, se han representado tanto la ocurrencia histórica de inundaciones como la susceptibilidad media y alta de inundación debido a la pendiente del terreno. A continuación se muestran los dos mapas referidos.



Mapa 6. Fenómenos perturbadores de tipo geológico.
Fuente: Peligros asociados a riesgos de tipo geológico.⁶⁸



Mapa 7. Fenómenos perturbadores de tipo hidrometeorológicos.
Fuente: Peligros asociados a riesgos de tipo hidrometeorológicos.⁶⁹

⁶⁸ Estos fenómenos son los considerados en los Atlas de Riesgos municipales y en el inventario de peligros del estado de Jalisco.

⁶⁹ Ibid.

En los instrumentos de planeación de los municipios metropolitanos se identifican las zonas de riesgo mediante algunas clasificaciones de área, tales como las áreas de restricción por instalaciones de riesgo (RI-RG) y usos condicionados (UC). En este último se establece claramente la realización de estudios de impacto ambiental, mecánica de suelo y riesgos urbanos; así mismo establece uso de suelo en los que se desarrollan actividades de riesgo, como las infraestructuras urbanas y regionales (IN-U e IN-R) las instalaciones urbanas y regionales (IE-U e IE-R), instalaciones especiales por instalaciones de riesgo (IE-RG), usos industriales de bajo, medio y alto riesgo así como el jardín industrial (I-1, I-2, I-3 e I-J), elementos a considerar en el desarrollo urbano ya que representan riesgos antrópicos para el desarrollo. Un paso necesario en la creación de un Sistema de Gestión del Riesgo Metropolitano requiere entonces un ejercicio para reducir la heterogeneidad en el uso de conceptos o clasificaciones; buscando de esta forma una mayor precisión en la identificación de amenazas y riesgos a las que está expuesta la población del AMG.

Foro Temático

“Los riesgos que más dominan en la actualidad están asociados a la magnitud e intensidad de los fenómenos hidrometeorológicos que rebasan la capacidad de respuesta de la sociedad y la infraestructura en la ciudad preparada para ello. A la par, la frecuencia de tóxicos en el ambiente, la exposición a contaminantes en agua, aire, suelo y alimentos así como la presencia de enfermedades emergentes y reemergentes que atentan contra la salud y bienestar, sin dejar de lado los accidentes químico-tecnológicos y viales.”

Martha Georgina Orozco Medina
 Universidad de Guadalajara

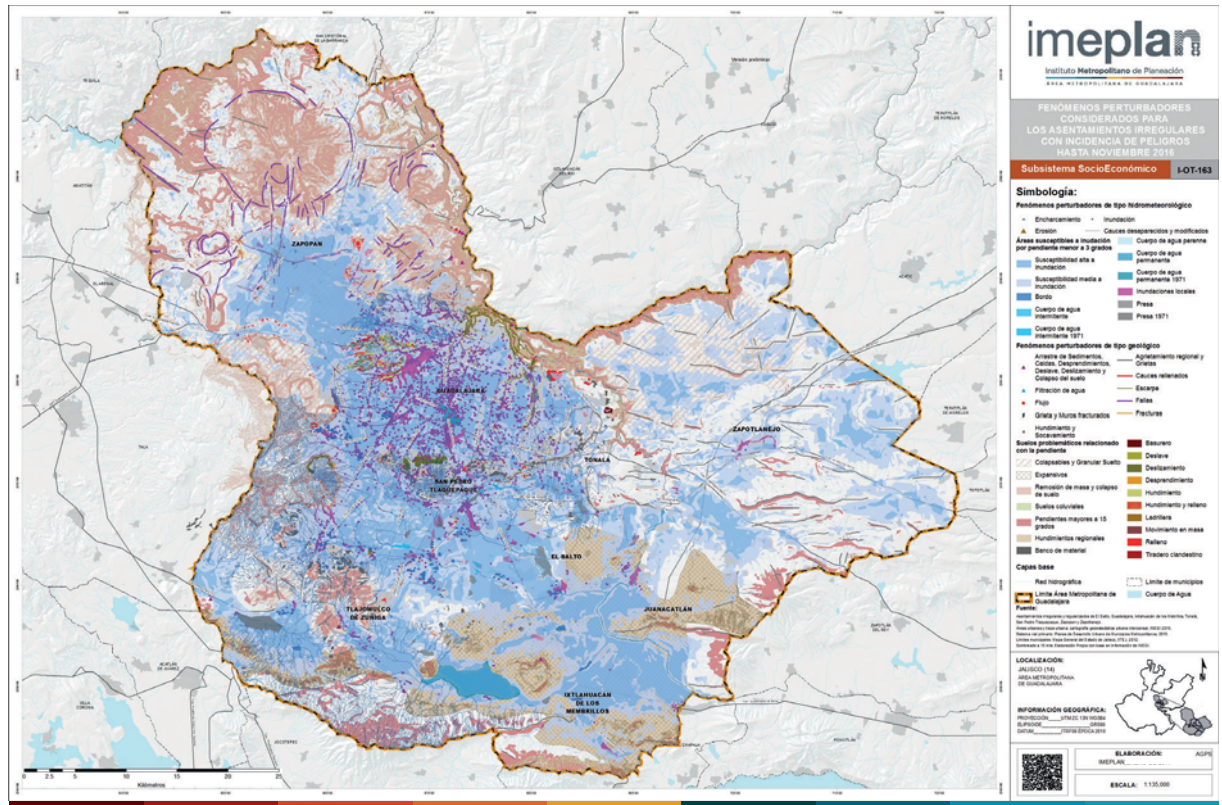
Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

El eje de Ciudad Sustentable, aborda de manera específica algunas causas naturales y antrópicas que vulneran la seguridad integral. Para fenómenos perturbadores de tipo sanitario-ecológicos: el tema de Residuos sólidos urbanos, el de Calidad del aire y del tema Gestión Integral del Agua, el subtema Contaminación de los cuerpos de agua, abordan las problemáticas asociadas y específicas al AMG. En cuanto a los fenómenos hidrometeorológicos, el tema de Agua desarrolla ampliamente, en el subtema Gestión del agua de lluvia en inundaciones, las causas y consecuencias de este riesgo, que para una gran parte de la población del AMG, de acuerdo a los resultados del proceso de planeación participativa, tiene una relevancia de primer orden.

Mitigación

Mitigar es implementar acciones para disminuir las pérdidas por el impacto de fenómenos perturbadores. Debido al alcance de este diagnóstico, se ha optado por utilizar el caso de los asentamientos irregulares para plantear hasta qué punto la Interrupción en el sistema de Gestión Integral del Riesgo expone a grandes contingentes de personas en el AMG.

En el AMG, como muchas otras grandes ciudades de América Latina, el desarrollo de asentamientos irregulares ocurre en áreas con gran incidencia de peligros. Mediante la información de peligros de los mapas de fenómenos perturbadores de tipo geológicos e hidrometeorológicos, presentados de forma conjunta en el siguiente mapa, y la información de asentamiento irregulares en la metrópoli, se desarrolla una evaluación de la exposición de los asentamientos irregulares. Esto con miras a demostrar la necesidad de mitigar el riesgo de desastre que pudiera presentarse.



Mapa 8. Fenómenos perturbadores considerados para los asentamientos irregulares con incidencia de peligros. Fuente: Peligros asociados a riesgos de tipo hidrometeorológicos y geológico, considerados en los Atlas de Riesgos municipales y en el inventario de peligros del estado de Jalisco, Polígonos de asentamientos irregulares de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan 1988-1992 y Zapotlanejo 2016.⁷⁰

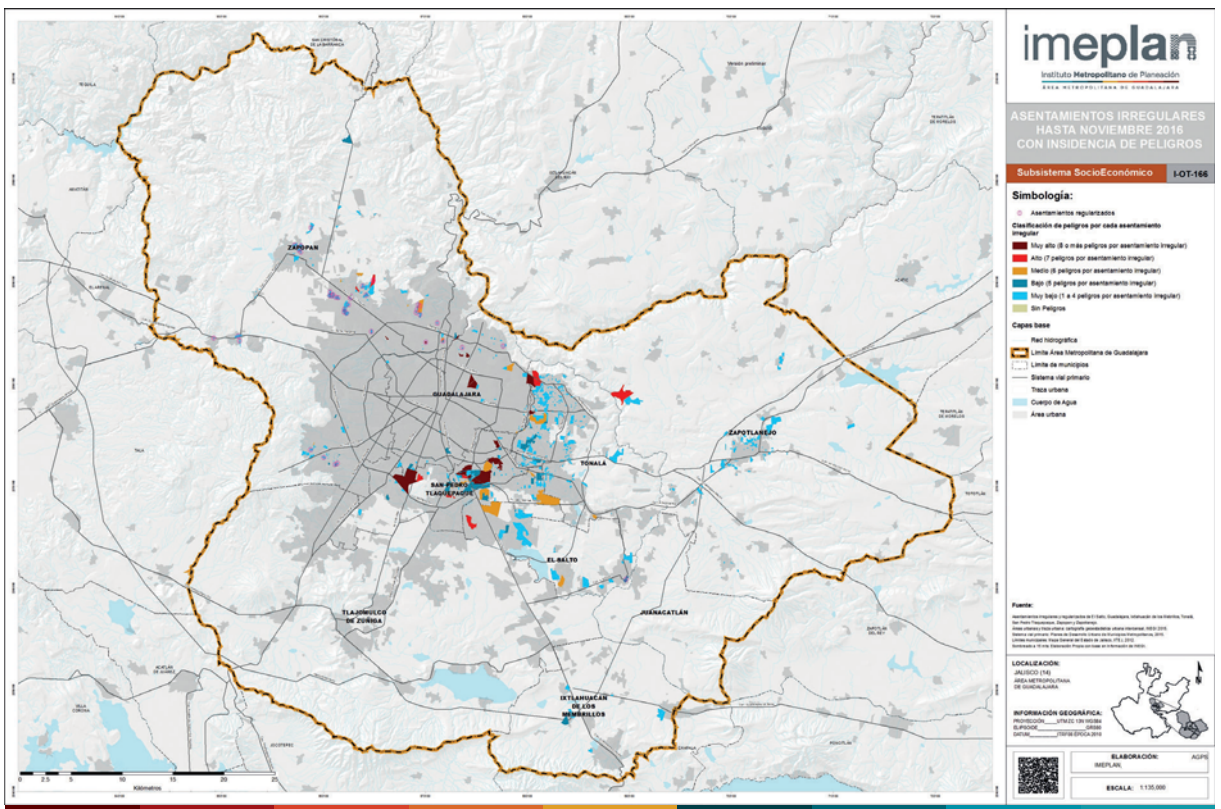
En el desarrollo del análisis, se consideraron los datos existentes de asentamientos irregulares de los municipios de El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo y se contrasta con la información de peligros naturales del mapa I- OT-163, mostrado en la parte superior. Sin considerar algunos peligros debido a la falta de precisión en su ocurrencia, como lo son rayos, trombas, tornados, tormentas y ciclones en cuanto a fenómenos hidrometeorológicos se refiere. En cuanto a fenómenos geológicos, se descartan epicentros y sismos. De los 703 asentamientos irregulares existentes, tan sólo 5 no tienen incidencia de peligros, el resto presenta de 1 a 13 peligros, como se muestra en la siguiente tabla.

⁷⁰ Han sido incluida en el análisis la información compartida por los municipios y la Procuraduría de Desarrollo Urbano.

MUNICIPIO	PORCENTAJE DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES VULNERADOS POR LA CANTIDAD DE PELIGROS				
	Muy bajo (1 a 4 peligros)	Bajo (5 peligros)	Medio (6 peligros)	Alto (7 peligros)	Muy alto (8 a 13 peligros)
El Salto	72.22%	11.11%	11.11%	5.56%	0%
Guadalajara	86.67%	3.33%	3.33%	0.00%	7%
Ixtlahuacán de los Membrillos	83.33%	16.67%	0.00%	0.00%	0%
Tlaquepaque	59.79%	19.59%	8.25%	3.09%	9%
Tonalá	96.03%	1.44%	1.08%	0.72%	1%
Zapopan	84.76%	8.54%	3.66%	1.22%	2%
Zapotlanejo	98.68%	0.00%	0.00%	1.32%	0%
AMG⁽¹⁾	83.07%	8.67%	3.92%	1.70%	2.71%

Tabla 25. Clasificación de asentamientos irregulares por cantidad de peligros incidentes.

Fuente: Polígonos de asentamientos irregulares de los municipios de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan 1988-1992 Ixtlahuacán de los Membrillo y Zapotlanejo 2016. (1) AMG sin considerar los municipios de Tlajomulco de Zúñiga y Juanacatlán



Mapa 9. Asentamientos irregulares con presencia de peligros.

Fuente: Polígonos de asentamientos irregulares de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan 1988-1992 y Zapotlanejo 2016.

Estos datos muestran la importancia de la implementación de acciones de prevención para evitar el desarrollo en zonas no aptas para la urbanización. Naturalmente, para emprender acciones de mitigación, no basta con conocer la incidencia de peligros en los asentamientos irregulares u otras áreas que en la metrópoli que se ven afectadas, pero es necesario conocer las características del peligro. Se presenta en la tabla siguiente la lista los peligros que influyen en la generación de zonas de riesgo

en torno a los asentamientos irregulares, integrando datos históricos de peligros y acciones que han derivado en peligros o podrán derivar en peligros (Por ejemplo, rellenos).

ENTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD EXPESADA EN PORCENTAJE	PELIGROS IDENTIFICADOS EN ASENTAMIENTOS IRREGULARES
AMG	534	26%	Susceptibilidad Media a inundación por pendiente.
	482	23%	Suelos Colapsables y Granular Suelto
	340	17%	Susceptibilidad Alta a inundación por pendiente.
	163	8%	Corriente de agua intermitente 1971
	90	4%	Relleno
	75	4%	Banco de Material
	72	3%	Inundación histórica registrada
	68	3%	Hundimientos regionales
	40	12%	Otros

Tabla 26. Frecuencia de peligros en los asentamientos irregulares.

Fuente: Peligros por movimiento del terreno natural e inundaciones que el POTmet, en polígonos de asentamientos irregulares de El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo hasta octubre del 2016. *La frecuencia de peligros es determinada a partir del patrón de repetición de los mismos en los asentamientos irregulares.

Los peligros que inciden con mayor frecuencia en los asentamientos irregulares son los establecidos en zonas que, debido a su pendiente, son susceptibles a inundaciones, que se encuentran en áreas con suelos colapsables, que se han desarrollado en sitios en los que existieron cauces de agua pero que ahora han sido rellenados y en los que históricamente se han presentado inundaciones, o que se registran hundimientos regionales.

Algunos municipios ya han definido las zonas de riesgos e identificado estrategias para el desarrollo urbano en el que se delimitan las áreas que no deben ser ocupadas por asentamientos humanos y aquellas que podrán serlo siempre y cuando cumplan con ciertas características que mitiguen el riesgo.

Espacios de Participación Barrial

“Existen un sin número de calles donde hay inundaciones severas.”

Parque de la Solidaridad (Guadalajara)

“La calle Vicente Guerrero se inunda cada que llueve, el agua se mete a nuestras casas y tenemos que sacarla, algunas veces a media noche.”

Explanada Walmart Loma Dorada (Tonalá)

“En la colonia Miraflores varios edificios se cuartearon por el sismo por lo que requerimos una brigada de protección civil para que venga a revisar.”

Panteón de Belén (Guadalajara)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones)

Preparación con respuesta y Recuperación

La prevención y la mitigación de riesgos son elementos fundamentales para el desarrollo de los centros de población y el desarrollo de ejercicios que permitan determinar la situación integral de los sitios en que se planean desarrollar colaborará a la seguridad integral.

La preparación con respuesta los complementa. Se entiende como la capacitación y concientización de la población e instituciones en las acciones, antes, durante y después de que se presenten alteraciones por fenómenos perturbadores. Busca considerar planes de acción para actuar en caso de desastre por fenómenos perturbadores apoyados de estudios como lo es el Atlas de Riesgos, incrementará la capacidad de respuesta de las instituciones y la población afectada e involucrada.

Por su parte, recuperación es llevar a cabo acciones en pro del pronto restablecimiento del orden y funcionamiento de los centros de población y sus actividades por etapas de importancia, aprovechando el desastre para la implementación de obras que disminuyan la vulnerabilidad a los peligros en general.

Es en este sentido que perfil de resiliencia urbana tiene por objetivo dimensionar la situación de cada ciudad ante la posible ocurrencia de un fenómeno natural o antrópico, y establecer mecanismos que ayuden a elevar los niveles de adaptación ante los efectos de los desastres a través de la planeación urbana.

4.1.2. Apartado estratégico

El objetivo del presente eje es el de generar condiciones sociales, de protección pública y de mitigación de riesgos que permitan propiciar la seguridad humana. Al depender ésta última de múltiples factores, su logro no puede depender de un solo eje, pero el presente busca contribuir a la misma en términos de su papel en la seguridad pública, en la mitigación de riesgos ambientales y socio antrópicos, así como en desarrollo de tareas de fortalecimiento de la cohesión social.

En materia de seguridad pública pretendemos contribuir a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural, con una amplia participación social, de tal manera que los diversos actores intervengan en la creación y fortalecimiento de las condiciones que permitan lograr dicha seguridad pública, la convivencia pacífica, el desarrollo colectivo y el ejercicio de la solidaridad.

Las líneas por las que se desarrollará este PDM son:

- Enfocarse en las áreas de prevención principales para efectuar acciones dirigidas a grupos de riesgo y prevención situacional.
- Generar nuevos modelos de autoridad jurídica: presunción de inocencia, impulso de contralorías sociales para evaluar y exigir a las autoridades.
- Crear un Modelo Metropolitano de Seguridad para el Área Metropolitana de Guadalajara, que sea compatible con el Mando Mixto intergubernamental de Policía.
- Recuperar espacios públicos para que respondan al contexto y necesidades de su comunidad.

Para lograr lo anterior nos planteamos una serie de iniciativas surgidas de las referencias internacionales y nacionales, de la detección de la problemática local, sobre todo, de la participación ciudadana:

- Fortalecer la capacidad institucional y técnica de gestionar los instrumentos que reduzcan los factores generadores de la violencia y la delincuencia.
- Animar redes urbanas para facilitar el intercambio de conocimientos y buenas prácticas y la divulgación de lecciones aprendidas en colaboración cercana con distintos miembros del Programa: Ciudades Seguras de ONU-Hábitat.
- Fortalecer, equipar y capacitar constantemente a la policía metropolitana, con un enfoque preventivo de proximidad y no sólo de reacción, sin descuidar la obligación de las instituciones policiales de desarrollar las funciones de investigación y reacción.
- Capacitar a los miembros de la policía en el respeto y protección de los derechos humanos de los habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara, en sus protocolos, procedimientos, operativos y ejercicio cotidiano de sus atribuciones.
- Divulgar ampliamente de la Alerta de Violencia contra las Mujeres.
- Realizar patrullajes preventivos, vigilancia y patrullaje policial intensificado en zonas de riesgo.
- Inclusión de la perspectiva de riesgo en el servicio de atención de emergencias 066.
- Educar en derechos humanos para vivir la paz. Formación para niños y jóvenes sobre cultura de la paz, promoción cultural, medida y eficaz para la sensibilización en cultura de la paz, motivar la participación ciudadana para el cuidado de los espacios públicos. Activar las juntas vecinales para plantear y resolver sus problemas.
- Detectar las necesidades de espacio público de las diferentes comunidades y, según su contexto y necesidad, apropiar los espacios adecuados. Invertir en la rehabilitación física de los espacios públicos, dar vida a mercados y otros espacios antes más habitados.

En cuanto a la estrategia de gestión de riesgos para reducir la vulnerabilidad de la población, proponemos, por una parte, reducir los asentamientos humanos de medio a muy alto riesgo para su población y, por otra, incrementar los mecanismos de coordinación entre las diversas instituciones y ámbitos de Gobierno orientados a la prevención y mitigación de riesgos.

Esto se traduce en los siguientes planteamientos específicos:

- Actualizar los Atlas de Riesgos municipales y desarrollo del Atlas de Riesgos del Área Metropolitana de Guadalajara, con nivel de detalle local.
- Generar un sistema de información metropolitano para la gestión de riesgos.
- Identificar y evaluar zonas de riesgo en áreas urbanizadas, para desarrollo de estrategias y acciones de mitigación del riesgo por fenómenos naturales.
- Identificar y evaluación de zonas de riesgo a fenómenos.
- Desarrollo de una estrategia de Resiliencia Urbana.

4.1.3. Visión

En la Ciudad Segura y Cohesionada los habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara viven libres del crimen, de la violencia y la agresión. Se construye comunidad desde las localidades, fomentando la cultura de la paz.

Los habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara viven libres del temor y la miseria, se desarrollan plenamente en los espacios, forman vínculos sociales y culturales. El desarrollo humano es un objetivo tangible, una aspiración legítima de todos que se practica día a día.

Las centralidades de la metrópoli son espacios donde las personas pueden desarrollar sus planes de vida dignos y legítimos, en contextos donde existe un desarrollo social, cultural y económico satisfactorio.

Los jóvenes encuentran su estado de inquietud en proyectos creativos, deportivos, comunitarios y en conflicto marginal con los adultos. Las niñas y jóvenes asisten a la escuela con normalidad hasta conseguir sus títulos de educación superior; realizan sus planes de vida con apoyo de su familia, de las instituciones y la comunidad; y deciden libremente su actividad reproductiva, la construcción de su hogar y su pareja.

Los adultos mayores gozan de un reconocimiento de sus familias, amigos y la comunidad, viven sin carencias y con amor. Las personas con discapacidad y los enfermos crónicos son cuidados y procurados por la comunidad, con un alto sentido de solidaridad.

Los parques, vías públicas y espacios están cuidados, limpios, y en ellos se gesta todo tipo de actividades de crecimiento humano y cultural, y es un lugar de convergencia entre personas de diversas edades, gustos y clases sociales.

Los índices delictivos disminuyeron, las personas tienen ganas de salir a recrearse, conocer, platicar y compartir.

Las personas confían en los policías, los bomberos y miembros de protección civil, quienes se preocupan por el bienestar, tranquilidad y salud de la comunidad, quien los acoge como autoridades fraternales y protectoras.

Las instituciones públicas y privadas, además de seguir sus objetivos de gobierno, comercio, servicios y mercado, expresan una responsabilidad latente por la paz social, y combaten la corrupción y todas las conductas antisociales que destruyen la confianza en las reglas. Las instituciones son actores fundamentales en la cultura de Estado de Derecho y respeto a la legalidad, y se vigilan constantemente, como representantes de las personas.

Los derechos humanos se expresan en la escuela, en la familia, la calle, el parque, el lugar de trabajo, el comercio, y principalmente se expresan en las autoridades encargadas de regular la fuerza pública y compeler las conductas violentas y antisociales.

Los ciudadanos metropolitanos practican cotidianamente sus libertades fundamentales, se identifican con la ciudad, y en ella se relacionan, se conocen y se organizan, se reconstruyen a través de la vida comunitaria donde se forman vínculos afectivos, comerciales, culturales. El Área Metropolitana de Guadalajara se siente segura, confiamos plenamente en las instituciones. Vivimos en una cultura de paz y legalidad, construyendo comunidad.

Los municipios metropolitanos se coordinan entre ellos y con los municipios vecinos para gestionar de manera integral el riesgo de desastre, los instrumentos de planeación ayudan a definir acciones de prevención y éstas son respetadas, se identifican las áreas que requieren ser mitigadas del riesgo de desastre y son mitigadas, disminuye la vulnerabilidad en el territorio, los ciudadanos metropolitanos viven más seguros y tranquilos; en caso de desastre, los elementos involucrados eficientemente actúan y ayudan a la población afectada y ayudan a su pronta incorporación a la vida diaria, se mejoran infraestructuras, disminuyen los accidentes antrópicos y la ciudad es considerada segura, sustentable y resiliente.

4.2. CIUDAD EQUITATIVA Y LÍDER

Introducción

El desarrollo económico de la ciudad es imprescindible para la mejora de las condiciones sociales de su población y, por ende, para procurar la seguridad y la cohesión social referida en el objetivo de Ciudad Segura y Cohesionada. Sin embargo, un mal entendido desarrollo económico puede atentar contra la sustentabilidad, orientarse sólo en beneficio de pequeñas minorías o desdeñar los aspectos no estrictamente económicos del bienestar, tan importantes como la recreación, la vida cultural y en general el gusto por vivir en sociedad.

El proponerse una ciudad líder no refiere una acepción meramente competitiva, entendida en un sentido que se limite a ser más productiva o atractiva para la inversión que otras, sino una ciudad que destaque y ejemplifique formas de producir y repartir los beneficios de ese crecimiento para que impacten significativamente en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Una ciudad que permita guiar estrategias de mejora de la colectividad más allá de su delimitación geográfica, una ciudad en la que las decisiones económicas sean guiadas estrictamente por el interés público y no por el supuesto de que lo que le conviene a unos cuantos es necesariamente lo que le conviene a todos; una ciudad en la que haya condiciones para que el espíritu emprendedor permita florecer sanamente micro, pequeños y medianos establecimientos; una ciudad en la que el reparto de los beneficios de la riqueza generada se distribuyan equitativamente entre el conjunto de la sociedad que genera esa riqueza; una ciudad en la que el crecimiento de corto plazo no se efectúe a costas de la generación de deudas que minen la capacidad de desarrollo futuro, la sustentabilidad ambiental o disponibilidad de recursos en general. Una ciudad, en suma, que sea orgullo para los propios y ejemplo para otras latitudes.

Para lograr el liderazgo en el sentido referido es indispensable procurar la equidad económica y social. No basta con procurar el crecimiento, la productividad, la competitividad o la inserción ventajosa de las empresas instaladas en el AMG en la internacionalización de los mercados. Efectivamente todos estos aspectos son clave en el desarrollo de la ciudad, pero el que alcanzaran a lograrse no significa que se caminara hacia un desarrollo más equitativo. Tales factores son condición necesaria pero no

suficiente para lograr la equidad y el bienestar. Si éstos evolucionan positivamente pero la distribución del ingreso y del patrimonio se polarizan cada vez más, si la precariedad social y laboral se intensifican, si el medio ambiente se deteriora crecientemente, si la pobreza no disminuye sólida y constantemente, si la inseguridad y la violencia aumentan, entonces ese crecimiento, productividad, competitividad o inserción en los mercados internacionales no estarían contribuyendo al desarrollo de la ciudad.

La equidad implica entonces la procuración de un acuerdo metropolitano que conduzca a que los beneficios económicos privados se distribuyan justamente en favor los propios agentes privados, de los trabajadores y del conjunto de la sociedad. Finalmente una economía de enclave, que sólo beneficie unas cuantas islas de prosperidad, no conduce al crecimiento colectivo, a la mejora sustantiva de la productividad ni al liderazgo. La competitividad se advierte en este Programa como un medio pero no un fin en sí mismo. La competitividad sin equidad no sirve al interés público. La competitividad con equidad es un poderoso instrumento para lograr el liderazgo que se propone en este eje.

4.2.1. Diagnóstico

El PDM se presenta bajo un entorno económico adverso. Sí bien la ciudad cuenta con la posibilidad de incidir a través de las decisiones de sus agentes económicos y de sus actores sociales en su destino, los entornos internacional, nacional, regional y estatal juegan un papel muy relevante en su trayectoria. El señalar que los factores externos a la ciudad sean los únicos que definen su porvenir significaría la negación de nuestro margen de maniobra en torno a nuestra propia historia y posibilidades. El señalar que los factores internos son los predominantes implicaría, desdeñar la enorme relación que tiene la vida económica de la ciudad con los procesos y transformaciones internacionales, con las condiciones nacionales del desarrollo y con los propios entornos regionales en que se localiza la ciudad. No es posible, entonces, sustraerse de los entornos externos, como tampoco puede relegarse nuestra propia capacidad de maniobra para aprovecharlos, sortearlos o definir la manera en la que nos incorporamos a ellos.

El entorno económico internacional que se ha caracterizado por un lento de la producción luego de la recesión del 2008. Entre los años 2008 y 2015 el Producto Interno Bruto Mundial en dólares corrientes (PIB) ha crecido a un ritmo de 2.27% anual y el per cápita a 1.5%, cuando en los ocho años previos lo había hecho a 8.3% y 7.0%, respectivamente.

	2008-2015	
Crecimiento anual PIB (Dólares corrientes)	8.30	2.27%
Crecimiento anual PIB per cápita	6.95	1.50%

Tabla 27. Crecimiento económico mundial 2000-2015, general y per cápita, en dólares corrientes. Fuente: Base de datos del Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/indicator>

Hasta el año 2008 el crecimiento económico estaba asociado altas y crecientes tasas de inversión (formación bruta de capital fijo), un aumento exponencial de la inversión extranjera directa (IED) y un peso creciente del comercio internacional de mercancías y servicios. Baste señalar que la IED se multiplicó por 72.5 veces entre 1974 y el año 2000, en tanto que el comercio internacional de bienes y servicios pasó de representar 17% del PIB mundial en 1962 a 39.3% en el año 2000.

Tal proceso de globalización, sin embargo, se ha detenido y aun ligeramente revertido a partir de la recesión del 2008. El crecimiento anual es apenas de una cuarta parte de lo que era a inicios del milenio y, visto en términos per cápita, es tan sólo de una quinta parte. En tales circunstancias, la IED alcanzó su cénit en el año 2007, cuando registró 3.065 billones de dólares (millones de millones), pero al año siguiente se redujo a 2.44 y en el 2009 a 1.36 (sólo 44% de lo que había sido dos años antes). Posteriormente se recuperó, alcanzando 2.3 billones en el 2011, para luego volver a descender y en el 2015 recuperar los 2.16 billones. En otros términos, la inversión extranjera ha registrado comportamientos profundamente erráticos e inciertos desde el 2008. En cuanto a la Formación Bruta de Capital Fijo, ésta ha descendido como proporción del PIB mundial, de 25.3% en el 2008 a 23.8% en el 2015. Por su parte, el comercio mundial de mercancías y servicios ha descendido de 50.5% a 44.7%. Por consiguiente, habiendo bajado el peso en el PIB de la inversión y del comercio, ha sido el gasto público el que ha sostenido el crecimiento. Éste se ha incrementado en su peso en el PIB al pasar de 26.1% en el 2008 a 29.2% en el 2014 (último dato disponible).

PROPORCIÓN DEL PIB	1974	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Formación Bruta de Capital Fijo (% PIB)	27.50	24.07	25.33	23.07	23.96	24.19	24.06	23.90	24.06	23.75
Inversión Extranjera Directa (Miles de Millones de Dls Ctes)	20.15	1461	2444	1361	1859	2286	2111	2086	1771	2165
Comercio Mercancías (% PIB)	30.2	39.3	51.8	42.3	46.9	50.5	49.9	49.5	48.7	44.7
Gasto público (%PIB)	19.9	24.9	26.1	28.8	28.8	28.0	28.1	27.7	29.2	

Tabla 28. Indicadores del comportamiento económico mundial, 1974-2015.

Fuente: Base de datos del Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/indicator>

En suma, algunos elementos centrales de las tendencias que habían caracterizado la economía mundial desde los años setenta, tales como el peso creciente del comercio internacional y de la inversión extranjera directa, han dejado de ser referentes base del dinamismo económico en la actualidad. En cambio, el dinamismo del consumo interno ha sido el elemento internacional que principalmente ha impedido que a nivel global se caiga en una situación recesiva.

Guadalajara, incluyendo todos sus municipios, cuenta con una amplísima historia productiva, diversificada y basada en los pequeños productores y comercializadores. Es una historia de agricultores que llevaron a la constitución de la cuna y de la villa alfareras, de la villa maicera, de la gran ciudad de la pequeña industria, de uno de los principales centros arquitectónicos de México, del principal polo comercializador del occidente de México, de una de los principales destinos turísticos y de un largo desarrollo cultural, deportivo, financiero y de los más diversos servicios sociales, comunales y personales. En una historia en la que el mercado interno y el desarrollo local fueron centrales, Guadalajara siempre ha ocupado un lugar especialmente destacado. Sin embargo, la “Gran Ciudad de la Pequeña Empresa”, incluyendo toda el área metropolitana, se encuentra profundamente afectada desde hace décadas por crisis recurrentes, por el contexto de estancamiento estructural de la economía nacional, por la inestabilidad financiera internacional, la concentración de los mercados, el crecimiento desordenado, distante, disperso, desigual y desconectado de la propia metrópoli, por la carencia de una planeación efectiva metropolitana y por múltiples factores más que dificultan las posibilidades de desarrollo de trabajadores, emprendedores, empresas, cooperativas y, en general, de gran parte de las organizaciones y agentes económicos. Este deterioro económico y social se expresa en múltiples aspectos que atañen a la ciudad como conjunto:

4.2.1.1. Crecimiento débil y errático

Si el crecimiento económico internacional ha sido débil, el nacional lo ha sido aún más. Durante el periodo de crecimiento 2000-2008 los resultados de México fueron significativamente más modestos que los resultaron el promedio mundial. Posteriormente, el crecimiento medido en dólares corrientes ha sido prácticamente nulo en tanto que el per cápita ha sido negativo. Cabe aclarar que esta evolución no se corresponde con el comportamiento real nacional, dado que se encuentra afectado tanto por la paridad cambiaria (para poder establecer la comparación internacional), como por el hecho de que no se efectúa una deflactación del dólar. Sin embargo, si permite comparar la evolución de México en el plano internacional.

	2000 - 2008	2008 - 2015
Crecimiento anual PIB (Dólares corrientes)	6.13%	0.55%
Crecimiento anual PIB per cápita	4.67%	-0.88%

Tabla 29. Crecimiento económico de México 2000-2015, general y per cápita, en dólares corrientes.

Fuente: Base de datos del Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/indicator>

El comportamiento de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) en México ha sido sumamente errático desde los años setenta del siglo pasado. Sólo en 1980 y 1981 se alcanzaron niveles de inversión superiores a los promedios internacionales con respecto al PIB y desde entonces las variaciones súbitas son intensas y repetitivas. Durante el presente siglo se pasó de una tasa de 20% en el 2002 a 24.4% en el 2008, pero desde entonces tiende a decaer, hasta alcanzar 22.7% en el 2015, similar a la del año 2000. Esta situación expresa la alta volatilidad de la inversión en México, dependiendo de la evolución de los mercados.

Lo mismo ocurre con la Inversión Extranjera Directa, cuando algunas operaciones particulares, como la venta de bancos, de un grupo cervecero o de alguna operación puntual en sectores específicos, como el energético, generan crecimientos intensos pero fugaces. En el año 2001 se alcanzó una IED de 30,055 millones de dólares, pero dos años después descendió en 39.4%, a 18,054 (la más baja de este siglo en México). Nuevamente en el 2013, la IED creció, sólo en ese año, 128.3%, llegando a un record de 46,903 millones de dólares, pero al año siguiente cayó en 42.5%. Cabe agregar que en el 2015 México captó sólo 1.48% de la inversión extranjera directa a nivel mundial y que el flujo de remesas enviadas por los emigrantes mexicanos en los Estados Unidos alcanza cifras similares a las de tal inversión y tienen un comportamiento más estable.

En suma, la Formación Bruta de Capital Fijo y la Inversión Extranjera Directa juegan un papel esencial en la economía mexicana, pero su comportamiento es sumamente inestable para definir una estrategia de largo plazo a partir sólo del libre funcionamiento de los mercados.

PROPORCIÓN DEL PIB	1974	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Formación Bruta de Capital Fijo (% PIB)	23.18	22.50	24.44	22.91	22.06	22.26	23.05	21.66	21.54	22.73
Inversión Extranjera Directa (Miles de Millones de Dls Ctes)	508.3	18,315	29,352	18,054	26,455	24,552	20,548	46,903	26,948	32,056
Comercio Mercancías (% PIB)	12.5	50.6	55.4	52.7	57.9	60.7	63.3	61.1	62.3	68.7
Gasto público (% PIB)	11.7	13.1								

Tabla 30. Indicadores del comportamiento económico mexicano, 1974-2015.

Fuente: Base de datos del Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/indicator>

El débil y errático crecimiento económico se ha reflejado en el comportamiento económico del Área Metropolitana de Guadalajara, que en las últimas décadas ha acompañado el sentido de las estrategias económicas prevalecientes en la mayor parte del país. La evolución del Producto Interno Bruto del AMG acompaña el bajo dinamismo registrado a nivel nacional y llega a ser aún más bajo. Durante breves periodos se presentan leves mejoras, particularmente asociadas a la recuperación de la demanda externa, pero la tendencia en el mediano y largo plazos se mantiene en niveles cercanos al estancamiento. De hecho, la producción bruta per cápita en el AMG decreció en el periodo 2008-2013, al crecer a sólo a 0.5% anual, cuando la población lo hacía al 1.6%.

El crecimiento nacional del PIB desde el 2007 ha sido de 2.0% anual, habiendo sido muy similar al de Jalisco en el periodo 2008-2013. Sin embargo, la dinámica estatal superó a la nacional en el 2014 (último dato disponible a nivel estatal). Ello puede ser indicativo de que la dinámica estatal y particularmente la metropolitana, reaccione mejor que la nacional en un contexto de recuperación del mercado externo (como fue en el 2014), pero corra el riesgo de debilitarse al mismo nivel que en el plano nacional si dicho mercado decae. En otros términos, el AMG estaría en condiciones de una alta volatilidad ante el comportamiento del mercado internacional. Así, si bien algún comportamiento coyuntural le favorece, la tendencia en la producción bruta con respecto al país marca un menor crecimiento económico local combinado con un mayor crecimiento demográfico.

Por otra parte, los crecimientos son sumamente desiguales al interior del AMG, dado que en los municipios más pequeños una operación de gran envergadura puede modificar sustancialmente los indicadores de producción municipales sin que ello necesariamente se propague significativamente en las condiciones de vida de la población. Por otra parte, dos municipios muestran una caída en la producción bruta, reflejando un deterioro de actividades tradicionales.

El bajo crecimiento del AMG es atribuible tanto a factores locales, estatales, nacionales e internacionales. Cabe destacar la baja capacidad de consumo interno, asociada a niveles salariales que estructuralmente son inferiores en Jalisco son inferiores en comparación con el promedio nacional.¹ Si bien han existido grandes inversiones, no hay certeza de que los encadenamientos productivos locales hayan sido suficientes para incidir en un mayor crecimiento económico. El gasto público se encuentra condicionado esencialmente por la capacidad de la federación en trasladar aportaciones y participaciones, además que los compromisos financieros derivados de la deuda de la ciudad (ante instituciones

financieras, proveedores y laudos, principalmente) han limitado la disponibilidad de recursos para la promoción del desarrollo y el crecimiento. Por otra parte, se ha privilegiado un desarrollo extravertido de la ciudad, orientándose preponderantemente hacia el mercado externo. Sin embargo, éste también ha registrado un comportamiento errático, especialmente desde el estallido de la recesión del 2008, a la que le ha seguido una dinámica económica internacional de bajo crecimiento.

PROPORCIÓN DEL PIB	NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO
Población total 2010-2015	1.2%	1.3%	1.6%	-0.5%	6.3%
Producción Bruta 2008-2013	1.3%	0.7%	0.5%	-4.1%	19.4%
PIB 2008-2013 ⁷¹	1.9%	1.9%			
PIB 2014	2.1%	3.4%			
PIB 2015	2.5%				
PIB 2016 (estimado)	2.0%				

Tabla 31. Crecimiento anual de la Población total, la Producción Bruta y del Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes.

Fuente: Población total, INEGI, Censo Económico 2010 y Encuesta Intercensal 2015; Producción Bruta, INEGI, Censos Económicos 2008 y 2013; PIB 2008-2015, INEGI, Banco de Información Económica; PIB 2016, estimado Banco de México. Cabe recordar que no se genera un cálculo de PIB municipal por parte del Sistema Nacional de Cuentas Nacionales, por lo que la mayor aproximación es la producción bruta. Ésta se obtiene de los Censos Económicos, que son levantados quinquenalmente.

El bajo, errático y desigual crecimiento genera consecuencias económicas y sociales mayores: si el crecimiento es bajo, también lo es la baja generación de empleo, pues ésta depende de la dinámica económica; si el crecimiento es errático, la generación de empleo es inestable, pues responderá a coyunturas de corto plazo, afectando la estabilidad laboral para los trabajadores y la expectativa de crecimiento en las organizaciones; si el crecimiento es desigual, la generación de empleos se concentrará en sectores, territorios y tamaños de empresas dominantes, en detrimento de quienes queden relegados. (Cf. *eje Trabajo Decente y Empleo Digno*).

La baja y mala calidad del empleo también se traducen en baja capacidad de demanda en el mercado local, lo que su vez se traduce económicamente en bajos niveles de consumo, ventas y por ende en inversión. Socialmente implica un posible deterioro en las condiciones de vida de los hogares, traducida en mayor carencia de satisfactores y riesgos de endeudamiento, pérdida de patrimonio y, en general, en un aumento de la vulnerabilidad social. (*Relación con eje Ciudad Digna y Participativa*)

⁷¹ El Glosario de términos del INEGI define la Producción Bruta como “el valor de todos los bienes y servicios emanados de la actividad económica como resultado de las operaciones realizadas por las unidades económicas, incluido el margen de comercialización de las mercancías revendidas de las firmas. Incluye: la producción realizada que no salió al mercado porque se encontraba en proceso de producción o en espera de clientes y la producción de activos fijos para uso propio. Valoración a precios productor. Se define como el monto a cobrar por el productor al comprador, menos el impuesto al valor agregado (IVA), facturado al comprador”. A diferencia del PIB considera tanto la producción de valores finales como la de toda la producción intermedia requerida para obtenerlos.

Espacios de Participación Barrial

“Los salarios son muy bajos, nuestros sueldos no nos permiten satisfacer nuestras necesidades; vivimos al día.”

Unidad Deportiva Loma Bonita Ejidal (Zapopan)

“En las colonias aledañas a Santa Cruz del Valle, no existen empresas que puedan dar empleo por lo que la gente debe buscar trabajo en Guadalajara o El Salto. Peor aún, quienes tienen trabajo, ganan poco y se gastan gran parte de ese dinero en transporte.”

Plaza Principal de Santa Cruz del Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cfr. Apartado 3.3.2.5.)

A nivel de las empresas, el bajo crecimiento desincentiva la inversión posterior y la modernización del aparato productivo, generándose un círculo vicioso de mayor en la capacidad de crecimiento. En cuanto al poder público, un bajo crecimiento se traduce en menor recaudación y recursos fiscales para atender las necesidades económicas y sociales de la población, al tiempo que se incrementan los pagos por compromisos financieros derivados de los procesos de endeudamiento público y diversos requerimientos preestablecidos (Cf. *Ciudad Funcional y Honesta*).

Si el bajo crecimiento se acompaña por un descuido del cuidado ambiental y por la facilitación de actividades dañinas a los ecosistemas, el bajo crecimiento también amenazará crecientemente la sustentabilidad y el desarrollo integral (Cf. *Ciudad Sustentable*).

Ante el deterioro de las condiciones sociales, derivadas de un comportamiento económico insatisfactorio, se propician actividades no estructuradas y hasta de carácter ilegal, pues los hogares y las unidades económicas pueden verse empujadas hacia ellas como alternativa frente a la falta de oportunidades y la desigualdad de condiciones en la economía formal o estructurada, generando riesgos de mayor inseguridad y confrontación barrial, local y social (Cf. *Ciudad Segura y Cohesionada*).

El recuperar una capacidad de crecimiento dinámico y qué ésta sea social y ambientalmente incluyente, no depende sólo de las definiciones locales, sino de los entornos estatal, nacional e internacional en que está inserta el AMG. Sin embargo, tal contexto no impide que la propia AMG desarrolle una estrategia tendiente a solidificar el crecimiento económico y, sobre todo, a que éste sea ambientalmente sustentable y socialmente equitativo y se construya mediante la participación y atribución de responsabilidades colectivas y específicas de los diversos agentes económicos y actores sociales. El margen de la política económica local es estrecho, pero la definición de procesos articuladores comunes que tiendan a un crecimiento con las características señaladas, permitirá contrapesar elementos adversos del entorno y fortalecer aquellos que contribuyan a los fines del desarrollo planteados en nuestra visión compartida de desarrollo.

Foro Temático

“Hay una desarticulación y desigualdad de desarrollo de capital financiero, productivo, físico, humano y social.”

Luis F. Aguilar Villanueva
 Coordinador del Universidad de Guadalajara

“Existe una desarticulación entre actividades económicas, provocando informalidad empresarial y baja inversión productiva.”

Hugo Rangel
 Colegio de Economistas Jalisco

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cfr. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones)

La reactivación del crecimiento bajo un contexto de corto plazo adverso a nivel nacional e internacional, así como de una expectativa aún incierta hacia el mediano y largo plazos, pasa por la recuperación de los recursos, las capacidades y la atención de las necesidades primarias locales. Para ello es necesario reactivar sustentablemente el mercado interno, mediante mecanismos que no propicien un endeudamiento riesgoso para los hogares en el mediano y largo plazos. Ello implica una política salarial activa; la priorización de apoyos hacia las micro, pequeñas y medianas empresas; la priorización de la inversión pública y privada para la atención de las necesidades sociales básicas y la sustentabilidad ambiental; y la orientación del gasto público con criterios de fortalecimiento de los encadenamientos productivos, de cohesión social, de protección y resarcimiento de los recursos naturales y cuidado y mejoramiento de la infraestructura y servicios ya existentes. Cabe promover el desarrollo de alianzas público privadas, especialmente con emprendedores y unidades económicas micro y pequeñas, procurando el impulso de formas de producción social y solidaria, principalmente a nivel barrial y comunitario.

4.2.1.2. Alta y creciente concentración del ingreso

El AMG se caracteriza por una desigualdad económica menor a la de los promedios nacional y estatal, pero aun así significativamente alta, dado que México es uno de los países con mayor concentración del ingreso a nivel mundial. Esta concentración no sólo se ha mantenido elevada en los últimos años, sino que a diferencia del país y del estado, en donde se comporta erráticamente, en el AMG es creciente. Esto significa que, aunque el AMG cuenta en general con muy baja marginación (con excepción de un municipio) y es más equitativa a su interior que Jalisco y el país, su distribución tiende a deteriorarse y acercarse a la de los planos territoriales referidos.

El índice de Gini muestra el promedio de diferencias entre los ingresos reales de los hogares y los que existirían si todos tuviesen el mismo ingreso. Si los hogares estuviesen en una igualdad total de ingresos el índice sería cero; si por el contrario, todos los ingresos se concentraran en un solo registro, el índice sería de uno. Los países más igualitarios del planeta (como en el caso de los escandinavos) alcanzan Gini de ingreso inferiores a 0.3; los países más industrializados generalmente rondan en índices de 0.3 a 0.4, aunque con algunas excepciones significativas; la mayor parte del resto del mundo se encuentra en niveles de 0.4 a 0.5, salvo aquellos con concentraciones extremas, que superan el 0.5. México se encuentra en una situación de frontera, con Gini que rondan 0.5.

De manera consistente la concentración del ingreso se está incrementando en el AMG y ello se traduce a nivel municipal en un aumento del Gini tanto de los que registran menor como mayor concentración. Sin embargo, los de menor concentración se encuentran en parámetros relativamente bajos a su interior, en tanto que los de mayor concentración reflejan una polarización extrema y además es donde más está creciendo.

La menor concentración no implica automáticamente una mejor condición de vida sino menor desigualdad. Los municipios con menor concentración se encuentran en la periferia del AMG y cuentan con indicadores sociales que frecuentemente son más precarios que en los municipios centrales. En cambio, la mayor concentración se ubica en municipios centrales que es en donde coexisten polos de alta movilización de capitales e infraestructura, con espacios de profunda marginación. En estos últimos se detectan niveles superiores inclusive a los nacionales.

ÍNDICE DE GINI (CONCENTRACIÓN DEL INGRESO)	NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO
2010	0.509	0.461	0.431	0.355	0.465
2012	0.498	0.473	0.461	0.361	0.504
2014	0.503	0.468	0.464	0.379	0.563

Tabla 32. Concentración del ingreso corriente 2010-2012.

Fuente: INEGI, Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010, 2012 y 2014.

La desigualdad se refleja al interior del territorio del AMG, al desarrollarse espacios de alta plusvalía y actividades orientadas a población con altos ingresos, en tanto que zonas distantes de estos polos se encuentran altamente marginadas y desatendidas.

Las razones de la alta desigualdad en México y particularmente en el AMG están históricamente determinadas a través de los siglos. A la construcción de la desigualdad han abonado la discriminación y el avasallamiento de culturas locales; la enorme heterogeneidad estructural de la economía en la que las actividades más modernas y rentables desplazan o marginan a las tradicionales; la priorización de la acción gubernamental en favor de las zonas ya de por sí más favorecidas; la baja eficacia redistributiva de la política pública; el crecimiento centrífugo de la ciudad, que genera amplios cinturones periféricos de viviendas en condiciones insatisfactorias y, en las últimas décadas, la orientación preponderante de la economía hacia los mercados internacionales, acompañada de una alta permisibilidad para el desarrollo de condiciones laborales precarias y de un alto deterioro ambiental.

Una alta y creciente concentración del ingreso favorece igualmente la concentración del patrimonio, la polarización social y el desgarramiento de las comunidades, con sus implicaciones en términos de violencia, frustración y aislamiento entre grupos sociales. Asimismo, propicia la reproducción generacional e intergeneracional de privilegios impidiendo una efectiva competencia por méritos y competencias. En suma, genera un funcionamiento económicamente ineficiente, socialmente injusto y culturalmente aberrante.

Foro Temático

“Los participantes de la mesa de desigualdad consensuaron que el problema central yace por un lado en que la aglomeración económica y social ha producido un exceso en oferta de la fuerza de trabajo, teniendo como consecuencia que las condiciones de los ingresos salariales y las prestaciones sociales tiendan a deprimirse. Por otra parte, señalaron que se relaciona también directamente con la desproporcionada provisión y distribución de los recursos y servicios públicos de la ciudad, lo que ha generado dinámicas excluyentes.”

Mesa de Desigualdad; Foro Temático II Ciudad Líder y Equitativa
10 de mayo 2016

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cfr. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones)

El que la alta desigualdad sea un fenómeno histórico de largo aliento no implica que tenga que seguir siéndolo permanentemente. El diseño de una estrategia frente a la desigualdad implica abordar múltiples dimensiones:

- La orientación de la política y los recursos públicos en un sentido de reversión paulatina de las desigualdades históricas. Ello implica orientar mayormente el gasto público en las zonas más densamente pobladas, en las que requieran mayor atención social y en la que necesiten una mayor protección de su entorno ambiental, de sus culturas locales y de sus identidades históricas.
- El establecimiento de programas orientados a enfrentar todo tipo de discriminación, favoreciendo la participación ciudadana en emprendimientos productivos, sociales y culturales efectuados por grupos sociales que han sido marginados, particularmente población indígena, con discapacidad, mujeres, jóvenes, ancianos, LGBT, etc.
- Procurar una mayor integración de las diversas comunidades referidas en el empleo formal y digno, favoreciendo el trabajo decente, estable y adecuadamente remunerado.
- Establecer esquemas de movilidad que propicien una mayor interacción entre las diversas zonas de la ciudad, así como una diversificación de las actividades culturales a lo largo del territorio.
- Establecer políticas de financiamiento público tendientes a reducir la desigualdad, tanto por la vía de la captación de ingresos, como del establecimiento de estímulos.
- Generar un sistema más amplio de transparencia y rendición de cuentas sobre estímulos fiscales locales, asignación de contratos, orientación del gasto público, registro público de la propiedad y registro de contratistas y organizaciones privadas que realizan obra pública.

4.2.1.3. Alto dominio en el mercado en pocas unidades económicas

En el 2014 el AMG contaba con 190,193 unidades económicas, de las que más de 80% estaban concentradas en cuatro sectores: comercio al por menor (43.6%); otros servicios diversos (14.8%); preparación de alimentos, bebidas y servicios de alojamiento (11.6%) y comercio al por mayor (10.4%). El tamaño de las unidades económicas se ha reducido paulatinamente desde 6.9 personas promedio en el año 2004 a 6.1 en el 2014. En otros términos, la economía del AMG se concentra en la actividad terciaria y en pequeñas unidades económicas.

Sin embargo, la dinámica de las empresas y los establecimientos económicos tiende a concentrarse en pocos sectores y corporativos altamente capitalizados. La lógica de “La Gran Ciudad de la Pequeña Empresa” tiende a diluirse ante la concentración de actividades en los sectores líderes.

La expansión desordenada de la ciudad, asociada a su dispersión, ha provocado la destrucción o deterioro de actividades agropecuarias, de formas de convivencia identitarias, de culturas locales y de servicios ecosistémicos (particularmente en Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapopan y Zapotlanejo). Entre los años 2005 y 2014, la superficie sembrada en los municipios que comprenden el AMG se ha reducido en 27.1%, pasando de 76,871 ha a 56,039.

En conjunto, el AMG no sólo se está polarizando en términos del ingreso y del patrimonio de sus habitantes, sino también en términos de sus unidades económicas, aumentando la presencia de cada vez más unidades de menor tamaño y con menor poder económico, reduciéndose la actividad agropecuaria y aumentando la dependencia en torno a grandes corporativos.

En la búsqueda de modernización del aparato productivo, de captación de inversiones y de divisas, se ha privilegiado la instalación de grandes emprendimientos. Sin embargo, éstos sólo están en posibilidades de absorber a una parte pequeña de la fuerza de trabajo. Además, la tendencia al agotamiento de la actividad agropecuaria genera mayor presión sobre las actividades urbanas. En consecuencia, la mayoría de los trabajadores requieren establecerse en micro y pequeñas empresas que puedan instalarse con niveles de inversión sumamente bajos, como es el caso de algunos servicios, principalmente los del comercio al por menor y de preparación de alimentos.

Espacios de Participación Barrial y Foro Temático

“Se han priorizado políticas fiscales inefectivas y una concentración de políticas para apoyar grandes empresas que no son las que generan la mayoría de los empleos. Acompañada de una serie de dificultades para las pequeñas y medianas empresas, así como para las cooperativas. En conjunto con otros factores, esto promueve salarios y calidad de empleo malos.”

Mesa de Empleo y distribución de ingreso; Foro Temático VII. 9 de agosto 2016

“Tonalá actualmente es una ciudad dormitorio, por lo que se debe gestionar la instalación de empresas grandes en el municipio para que las personas no tengamos que ir a trabajar a otro municipio.”

Explanada Walmart Loma Dorada (Tonalá)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial y durante los Foros Temáticos.

Espacios de Participación Barrial y Foro Temático

“Las empresas grandes van consumiendo nuestros negocios hasta tener que cerrarlo por no tener clientela, lo que lleva a una descomposición familiar.”

Parque de la Solidaridad (Guadalajara / Tonalá)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial y durante los Foros Temáticos.

La recomposición de la estructura económica de la ciudad requiere equilibrar el papel de los distintos sectores y del papel de los distintos tipos de empresas. Si bien es indispensable el liderazgo de grandes establecimientos, se requiere que su crecimiento sea compatible con el desarrollo productivo de los micros pequeños y medianos. Por ello, la estrategia de desarrollo comprende un proceso de regulación que desincentive los procesos de concentración monopólica u oligopólica de las actividades económicas, principalmente en aquellas que pueden ser cubiertas (e históricamente así lo ha sido) por establecimientos de menor tamaño. Igualmente se requiere fortalecer el impulso a los procesos de encadenamiento local y la generación de efectos multiplicadores de las grandes empresas, sobre las inversiones y generación de empleo por parte de unidades económicas de menor tamaño. En cuanto al sector público, se requiere, en la medida de lo posible, privilegiar las compras provenientes de microempresas sobre las pequeñas, de las pequeñas sobre las medianas, de las medianas sobre las grandes y de las grandes sobre las gigantes.

4.2.1.4. Formalidad e informalidad

La economía informal es esencialmente la suma de dos condiciones: el sector informal y el trabajo informal. El primero refiere las actividades económicas que no son realizadas por empresas ni instituciones (públicas o privadas) establecidas, sino por los hogares directamente. El trabajo informal, en cambio, no refiere características de la unidad económica, sino del trabajo desempeñado, como en los casos del trabajo doméstico remunerado, el agrícola de subsistencia (principalmente el de los trabajadores familiares no remunerados) y el de los trabajadores que no disponen de contratos laborales aún en unidades económicas formales.

La ocupación en el sector informal tuvo hasta el año 2012 un crecimiento continuo. Sin embargo, a partir del 2013, tiende a reducirse ante la implementación de la reforma laboral de ese año y los nuevos requerimientos fiscales surgidos de la reforma hacendaria del 2013.

La reducción de la informalidad se ha acompañado de un deterioro de las condiciones laborales en la formalidad, manifestándose en una reducción del empleo con remuneraciones superiores a tres salarios mínimos, en un mayor aumento relativo de la subcontratación y el trabajo eventual que del empleo permanente y en una mayor inestabilidad en las prestaciones.

No obstante, la economía informal en su conjunto, sigue representando la mayor parte de la ocupación nacional, estatal y del AMG. Lo anterior responde a la forma de crecimiento económico que se ha referido en los incisos anteriores y a la necesidad social de percibir un ingreso constante, ante la baja capacidad de ahorro, la inexistencia de un seguro de desempleo y, en general, ante los requerimientos de la supervivencia cotidiana.

Por otra parte, se presenta una alta conflictividad entre los sectores formal e informal. El primero se ve amenazado ante la competencia desleal que representa el segundo, en tanto que el informal se expande ante la falta de condiciones adecuadas para la generación de trabajo decente en las actividades formales. (Cf. *Eje Trabajo Decente, Distribución Equitativa de la Riqueza y Combate a la Pobreza*).

Espacios de Participación Barrial y Foro Temático

“Falta de incentivos para el trabajo formal y la economía formal; si trabajas formalmente, ni puedes tener arraigo en la empresa, por el outsourcing, los ingresos son precarios, las reducciones por impuestos tienen gran impacto, la rigidez del horario laboral, existe una alta rotación o inestabilidad.”

Erik Herrera Ramírez
Secretaría de Economía del Estado de Jalisco

“El trabajo está mal pagado y sin condiciones laborales de ley, sólo nos alcanza para vivir con lo mínimo.”

Casa de la Cultura (Tlajomulco de Zúñiga)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial y durante los Foros Temáticos. (Cfr. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones)

El trabajo realizado representa más de 70% del ingreso de los hogares. La precariedad e inestabilidad del mismo favorece una alta vulnerabilidad y exposición a la pobreza, expresada en comportamientos erráticos de la misma, como su notorio aumento entre el 2010 y el 2012 y su reducción del 2012 al 2014. Más que un aumento o reducción durable, esto refleja la existencia de un amplio grupo social ubicado en una situación de frontera entre la pobreza extrema y moderada (Cf. Eje Ciudad Digna y Participativa). Por su parte, la pobreza moderada y la vulnerabilidad no registran descensos sólidos.

Lo anterior requiere la definición de una estrategia de desarrollo que permita continuar y fortalecer el proceso de formalización, pero bajo condiciones de dignidad en el trabajo formal y flexiseguridad, es decir, que combine el desarrollo de la polivalencia del trabajo con la estabilidad y mejora en las condiciones del mismo. Por otra parte, se requiere el reconocimiento de actividades tradicionales que comúnmente se han desarrollado en la informalidad, pero que implican una alta vulnerabilidad de los trabajadores frente a las coyunturas, dado el poco aseguramiento social en las mismas. Por ello, se requiere igualmente una formalización de las actividades tradicionales, de tal manera que se garanticen los derechos básicos de los trabajadores que las ejercen.

4.2.1.5. Productividad y competitividad

Conforme al Banco Mundial (Competitive Cities for Growth and Jobs), una ciudad es competitiva si crece más que el promedio en productividad, salarios y empleo. Conforme a los Censos Económicos del 2008 y del 2013, la evolución no es favorable. A nivel nacional se registra un descenso acumulado de 0.7%, en Jalisco de 1.0% y en el AMG, de 1.5%; cada vez es mayor la proporción de trabajadores cuyos ingresos son inferiores a los tres salarios mínimos, pero la proporción de asalariados está aumentando.

- La evolución de la competitividad es incierta, dada la combinación de factores que, por una parte la impulsan y, por la otra, la afectan negativamente, especialmente asociadas a corrupción, opacidad, delincuencia y afectaciones ambientales.

- En los planos productivo y tecnológico hay bajos niveles de encadenamientos económicos locales, así como una escasa generación de tecnologías propias, reflejada en el bajo registro de patentes.
- El sector público de los gobiernos del AMG se encuentra afectado por la escasez de recursos y el alto endeudamiento, lo que potencialmente obstaculiza sus acciones de promoción del desarrollo y del cumplimiento de sus responsabilidades.
- Los gobiernos municipales del AMG dependen financieramente de la provisión de participaciones y aportaciones federales, dejando un bajo margen de decisión financiera local.

Foro Temático

“El entorno social, económico, político y de seguridad no favorece la creación de empresas formales ni la atracción de inversiones, que las impulsen y generen empleos de calidad.”

Mesa: Entorno macro para la generación de empleo; Foro Temático VII. 9 /08/2016

“La creación de empresas no es suficiente, esto por no tener condiciones idóneas para crearlas: tramitología tardada para abrirlas, falta de financiamiento y controles complejos fiscales.”

Manuel Sánchez Bell

Consejero de la Unión Social de Empresarios de México

“La política laboral (federal, estatal y municipal) ha incrementado la dependencia al mercado internacional y precariza las condiciones laborales.”

Jorge Barajas

Centro de Reflexión y Acción Laboral

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cfr. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones)

4.2.2. Apartado estratégico

El fin de este eje es el de propiciar un desarrollo económico local que genere un crecimiento sólido, equitativamente distribuido y ambientalmente sustentable. El desarrollo implica y requiere de un crecimiento sólido y dinámico, pero el crecimiento por sí sólo no garantiza la elevación en la calidad de vida ni en las condiciones económicas de la mayor parte de la población. Para que el desarrollo efectivamente se alcance, se requiere de una estrategia deliberada de reparto equitativo de la riqueza que se genere. Sin embargo, aun así, los logros de corto plazo podrían sacrificar a las generaciones futuras y aún al futuro de las presentes. Por ello, el desarrollo debe ser igualmente sustentable, pues de no serlo, tampoco podría calificársele como desarrollo.

El plantearse una estrategia de largo plazo, bajo las actuales condiciones de incertidumbre económica y volatilidad financiera, implica proponer estrategias distintas y coherentes con el fin que hemos expuesto. Para ello se requiere el diseño de una política de reactivación productiva consistente con la de una mejora en la distribución del ingreso y de la riqueza, que a su vez comprende tanto una perspectiva desde el reparto de la misma entre los hogares como entre las unidades económica, fortaleciendo especialmente a la micro, pequeña y mediana empresa.

Este eje se encadena integralmente con el eje de sustentabilidad y con el eje Trabajo Decente y Empleo Digno, pues se requiere la promoción de iniciativas y prácticas de desarrollo económico que generen incentivos virtuosos hacia las actividades sustentables y desincentiven las dañinas para el medio ambiente. Igualmente se requiere que los beneficios de la productividad sean retribuidos equitativamente en favor de los empresarios y los trabajadores, particularmente hacia aquellos que perciben menores remuneraciones y se encuentran en condiciones de mayor inestabilidad y precariedad.

El desarrollo económico también requiere recuperar los vocacionamientos agropecuarios, industriales y de servicios de los municipios que integran nuestra metrópoli, de tal manera que seamos capaces de satisfacer cada vez más nuestras propias necesidades locales y nacionales; que podamos resolver juntos, con otros territorios aquejados de problemáticas comunes, tales problemáticas, que diversifiquemos nuestras relaciones económicas con el resto del mundo y que los beneficios sean compartidos.

Para procurar la reactivación productiva, proponemos:

- Alianzas regionales campo-ciudad, intra AMG, regional Jalisco e interestatales.
- Recuperación del mercado interno propiciando la mejora del poder adquisitivo.
- Diversificación de pequeñas inversiones de carácter local.
- Articulación Estado-MPME entre productores, distribuidores y comerciantes.
- Promoción de cooperativas.
- Diversificación del sector externo para los productos locales.

Para contribuir a una distribución equitativa del ingreso y de la riqueza nos planteamos:

- Proteger a la producción y los espacios rurales en la metrópoli.
- Procurar una contribución al erario proporcional a la capacidad económica de los contribuyentes, incentivando la inversión frente a la especulación y consumo suntuario.
- Contribuir a la equidad a través de la distribución del gasto público per cápita, en favor de una reducción de las desigualdades.

En materia de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas definimos las siguientes líneas:

- Generación de alianzas público-privadas con entidades de economía social y solidaria.
- Priorización de compras gubernamentales en favor de MPyME's, en primer lugar, a las micro, enseguida de las pequeñas y luego de las medianas. Se recurrirá a las grandes empresas sólo cuando esto convenga al interés público.
- Regulación de uso de suelo a su favor, promoviendo un uso mixto y sustentable, privilegiando las iniciativas de economía del cuidado de grupos sociales específicos.
- Apoyos financieros a micro empresas.
- Capacitación.
- Establecimiento y aplicación de regulaciones antimonopólicas y en favor de la competencia entre pequeños productores.

En cuestión de política sectorial, se busca recuperar y detectar nuevos vocacionamientos mediante:

- La promoción a la agricultura periurbana, la producción de alimentos orgánicos y la de pequeños productores rurales.
- La orientación de la actividad económica en favor de los encadenamientos locales, regionales y nacionales.
- La inclusión productiva y comercial de grupos sociales marginados, especialmente de población indígena, jóvenes, ancianos, mujeres en situación de vulnerabilidad y personas con discapacidad.
- Aprovechamiento del desarrollo de sectores de alta tecnología en favor de la innovación y la creatividad.
- Fortalecimiento del AMG como polo clave en los sectores comercial y de servicios.

4.2.3. Visión

La Ciudad Equitativa y Líder es un espacio que se distingue por haber logrado una alta calidad de vida de sus habitantes. Ello no se circunscribe, pero comprende una actividad económica dinámica y sustentable cuyos frutos se distribuyen equitativamente, pues como lo ha mostrado la Comisión Económica para América Latina de la ONU, sin equidad no hay desarrollo.

Lo anterior implica que las diferencias socioeconómicas sean reducidas y que la competencia opere con premios a la eficiencia y productividad, pero sin privilegios ni predominio de intereses fácticos. Esta Ciudad es un polo de investigación y desarrollo que innova, encadena actividades productivas y genera un significativo y creciente valor agregado a la producción local, contribuyendo especialmente a la resolución de problemas y necesidades de la propia ciudad, del occidente de México, de la Nación y de las economías, particularmente latinoamericanas, que sufran de problemas similares. Conjuntamente se generan proyectos comunes para satisfacer necesidades y aspiraciones comunes.

La Ciudad ha fortalecido su liderazgo comercial en el occidente de México. Su presencia contribuye a colocar los productos del sector agropecuario y a fortalecerlo, particularmente se benefician del mercado de la Metrópoli los pequeños productores de productos básicos y orgánicos, así como los que se organizan bajo esquemas de economía social y solidaria. En el comercio de bienes industriales, es un referente tanto para el comercio de bienes de capital, a través de sus exposiciones e infraestructura, como de bienes de consumo, gracias a sus innumerables espacios comerciales, desde los más destacados hasta los pequeños establecimientos barriales. En cuanto al comercio de servicios, el empuje asociado al desarrollo de nuevas tecnologías, la salud, la educación y el turismo, permiten un equilibrio dinámico entre una amplia multiplicidad de actividades, para todo tipo de tamaño de empresa. Todo ello favorece no sólo la generación de trabajo digno de manera directa, sino la formación de amplios efectos multiplicadores entre los diversos sectores, dentro y fuera de la Ciudad.

Su capacidad de liderazgo se sustenta en una activa vida cultural y educativa, que se extiende no sólo a la creación y difusión artística concebida en el sentido occidental, sino que se acompaña del desarrollo de todo tipo de culturas, desde las identitarias y tradicionales, hasta las innovadoras y alternativas. Se mantiene una expansión significativa de la vida universitaria, no sólo para los jóvenes estudiantes, sino para una concepción de la educación a lo largo de la vida, ya que los conocimientos no dejan de generarse, de aplicarse y de poder obtenerse. El desarrollo del conocimiento, sin embargo,

no se limita sólo al desarrollado en los ámbitos escolares o universitarios, sino en la capacitación en los centros de trabajo, en las colonias y barrios y hasta en los espacios de movilidad de la Ciudad. El conocimiento también implica de manera prioritaria, la recuperación de la historia y culturas de la ciudad, particularmente de sus raíces, presente y futuro indígena. La ciudad generadora de conocimiento supone una sociedad que respeta conocimientos y perspectivas diversas. Como se aborda en el eje de Ciudad Bella, Culta y Recreativa, el desarrollo económico, lejos de ser autónomo del cultural, estético y recreativo, se alimenta de éstos. Para que la dinámica económica sea equitativa es sustentable, pues un alto crecimiento a costa del futuro de la ciudad es simplemente suicida.

La ciudad tiene reglas claras para que se beneficie equitativamente toda la sociedad que participa en el desarrollo, por lo tanto está revertiendo las tendencias de aumento en la concentración del ingreso y la riqueza. Impulsa el espíritu emprendedor y a los micro, pequeños y medianos empresarios, particularmente a la producción de bienes tradicionales con potencial de futuro. Por ello, restringe significativamente la centralización del poder económico en pocas firmas y pocas manos.

Genera una estrategia de promoción de empleo basada en el trabajo digno y decente. Se privilegia la inversión que garantice remuneraciones correctas para los trabajadores, estabilidad en el empleo y en general, el cumplimiento de todos los derechos laborales. La producción es altamente flexible, pero generando estabilidad y mejora para los trabajadores. Se impulsa la lógica de la flexiseguridad lanzada por diversos organismos de las Naciones Unidas, como la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Económica para América Latina.

La actividad económica se distribuye ampliamente en esta Ciudad Policéntrica, las actividades no se concentran sólo en grandes espacios, sino que se procura el uso mixto del suelo, favoreciendo la cercanía entre los lugares de residencia y los de satisfacción de las necesidades de bienes y servicios de la población.

El desarrollo económico del AMG respeta, protege e impulsa los entornos semiurbanos y rurales que comprenden la mayor parte de su territorio. La urbanización es direccionada en favor de la redensificación demográfica y territorial. El crecimiento del área urbanizada se ofrece en espacios pertinentes para una vida digna de la población, para la sustentabilidad del territorio y para la eficiencia en la provisión de servicios. Los espacios urbanos no invaden a las culturas locales que los circundan ni se permite la urbanización de zonas ecológicamente vulnerables o de riesgo para los que hubieran podido llegar a ser sus ocupantes.

Aunque la pobreza y la vulnerabilidad tienden sólida y estructuralmente a reducirse, se mantienen políticas específicas de inclusión y garantía de derechos económicos, sociales y culturales en favor de la población vulnerable, en la que cuenta con menores ingresos y con mayores dificultades sociales.

El Estado juega un papel activo y eficiente. No se presenta el dilema entre estado obeso y delgado, sino entre el que gasta bien y el que gasta mal; el que cumple con sus responsabilidades o el que desarrolla un aparato burocrático inoperante; entre el que obtiene recursos de manera sana y proporcional a las capacidades económicas de los diversos agentes económicos y el que permite la evasión o elusión de ingresos; entre el que procura el compromiso de cada quien con el bienestar común y el que es fiscalmente duro con los débiles pero suave con los poderosos.

En la Ciudad Equitativa y Líder el Estado y el Mercado coexisten, como debe coexistir el interés público y el privado. El Estado opera en función del interés público y ello no implica negar el papel indispensable del privado, aunque sí implica que se combatan eficientemente los intereses monopólicos y facciosos, en beneficio tanto de la sociedad como del propio interés privado de la inmensa mayoría de los empresarios.

4.3. CIUDAD DIGNA Y PARTICIPATIVA

Introducción

En este eje estratégico se aborda la dimensión social del desarrollo a partir de un enfoque de derechos sociales que permita el goce de una vida digna y promotora de una participación activa de sus ciudadanos. A nivel nacional, la Ley General de Desarrollo Social publicada en el año 2004, establece la garantía en el acceso a los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual se enuncian el derecho a la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación. Mientras que en la Ley de Desarrollo Social para el estado de Jalisco, se suman el derecho a recibir apoyo al transporte para estudiantes de los niveles de educación secundaria, media superior y superior, adultos mayores y personas con discapacidad, a la cultura, a la recreación y el esparcimiento, a la cohesión social y la vida comunitaria, así la libre determinación de los pueblos indígenas y sus comunidades.

El derecho a la ciudad es un planteamiento comprensivo en relación al disfrute de estos derechos dentro de un marco de justicia social en los espacios de la vida cotidiana de sus habitantes, en donde la ciudad sea para todas y todos. Esto requiere privilegiar el sentido colectivo y comunitario respecto a los intereses privados y considerar el concepto de dignidad bajo un esquema progresivo y no mínimo de calidad de esos derechos sociales, lo que significa una visión más allá de la equidad de oportunidades; es decir, que incluya como metas la equidad de condiciones y resultados para superar las condiciones de pobreza y desigualdad social.

Es importante mencionar que la equidad de oportunidades como enfoque de política social resulta insuficiente porque hace referencia únicamente al acceso a derechos sociales, sin considerar las condiciones de ese acceso, ni los resultados generados. Es decir, no reconoce las diferentes etapas de la competencia en la búsqueda de satisfactores sociales (antes, durante y después de la competencia). De tal manera, que la universalidad de la provisión debe procurar una calidad del mismo nivel cuando se habla de las condiciones en que se accede a servicios de educación, salud, vivienda, servicios públicos, alimentación, trabajo, seguridad social, espacios de recreación, así como reducir la brecha de los ingresos laborales. Por ahora se viven diferencias importantes que dependen del tipo de acceso público o privado y aun dentro de la oferta pública existen marcadas distancias de calidad que afectan la forma en que las personas pueden disfrutar y tener un aprovechamiento individual y colectivo de sus derechos.

Autores como Dubet (2011), Rosanvallon (2012) y Littler (2013) han advertido la perversidad resultante de la perspectiva que ofrece la equidad de oportunidades en contextos de desigualdad, ya que por una parte la profundiza y por otra responsabiliza a las personas de continuar en la pobreza sin reconocer

los efectos de la desigualdad de condiciones y resultados. Bajo argumentos de corte meritocrático, el enfoque de equidad de oportunidades asume que el esfuerzo personal es el factor clave para superar la pobreza, una vez que se asegura el acceso a derechos sociales. Esta manera de ver la política social reduce significativamente el esfuerzo de las políticas públicas por cambiar un conjunto de condiciones sociales estructurales que siguen obstaculizando la salida de la pobreza y provocan que alcanzar tales derechos sociales sea poco probable.

Con esta aproximación se analizan seis temas que se considera importante abordar como parte de la agenda social metropolitana: educación, salud, vivienda, alimentación, discriminación, cuidado y participación ciudadana. La responsabilidad jurídica de garantizar el pleno ejercicio de algunos de estos derechos sociales no recae directamente en las facultades de los municipios, pero en muchos casos las circunstancias contextuales tienen una incidencia directa en la calidad de estos servicios. A pesar de que la prestación de algunos servicios públicos, tales como la educación o la salud, se inscribe en sistemas nacionales, las causas de las carencias sociales pertenecen a un complejo entramado social. Se busca entonces exponer a continuación las principales problemáticas asociadas a estos temas, entendiendo que en algunas ocasiones será necesario continuar con el desarrollo de estrategias orientadas específicamente a alguno de estos campos.

Tal es el caso, por ejemplo, de la vivienda. A partir de la visión sistémica que se puede desprender de este documento y retomando las relaciones establecidas entre la vivienda, la dinámica laboral de la metrópoli (*Cf. Trabajo Decente y Empleo Digno*), la cobertura de los servicios básicos (*Cf. Ciudad Bella, Culta y Recreativa, Ciudad Funcional y Honesta, Ciudad Segura y Cohesionada y el desarrollo de este apartado*) y el componente de la exclusión social generado debido a las deficiencias en el modelo de transporte de nuestra ciudad (*Cf. Ciudad Sustentable, apartado 4.5.1.4. Movilidad urbana*), el IMEPLAN realiza actualmente una propuesta para una Estrategia Metropolitana de Vivienda, que contempla factores como la localización vinculada al desarrollo urbano (integrando de esta forma estrategias de Desarrollo Orientado al Transporte, parte de las prioridades de la Agenda Metropolitana), que reconozca la importancia de contar con nuevos tipos de vivienda para una sociedad cada vez más diversa, que aborde de forma sistémica el desarrollo de asentamientos irregulares y finalmente, que contemple mecanismos financieros para regular el precio de la tierra (como por ejemplo, captación de plusvalías o bancos de tierra; *Cf. POTmet, apartado 5.6.*).

4.3.1. Diagnóstico

4.3.1.1. Educación

No existe un sólo problema educativo, sino una enorme heterogeneidad de situaciones que se reflejan en el acceso a los distintos ciclos educativos, la calidad de la educación, las deserciones, la violencia en el contexto, entre otras. La principal preocupación en los diálogos de los espacios barriales es la carencia de escuelas, sobre todo a nivel básico. Además, las quejas apuntan a que la educación es de mala calidad y la capacidad de las escuelas es insuficiente.

Foro Temático

“Carecemos de una política de Estado para la educación en nuestro país, por consecuencia, los conceptos y fines son poco claros, el ámbito competencial entre niveles de gobierno es inadecuado, el marco normativo debe ser profundamente reformado, el presupuesto es insuficiente, los planes son de corto alcance y la participación de las familias es muy escasa.”

Francisco Javier Díaz Aguirre
 Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Guadalajara

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

Las políticas de inclusión universal en materia de salud y educación son instrumentos necesarios y complementarios de cualquier esfuerzo de cambio estructural progresivo, ya que estos servicios son cruciales para la construcción de capacidades humanas y para el desarrollo del aprendizaje y las habilidades que demanda la cuarta revolución industrial⁷² (CEPAL, 2016).

El rezago educativo es una de las dimensiones de pobreza que mide el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en relación al cumplimiento del mandato constitucional de la educación obligatoria, la cual en México hasta el año 1993 fue la primaria, año que se modificó por la secundaria y a partir de 2012 al nivel medio superior (bachillerato), aunque la meta de cobertura total por parte del estado se planteó para el año 2021.⁷³

En el AMG el módulo de condiciones socioeconómicas del año 2014 estimó un total de 537,116 personas en rezago educativo. En otras palabras, el 13.9% de la población del área metropolitana no cuenta con un nivel básico educativo. La asistencia escolar por cohortes de edad permite aproximarse a la cobertura educativa por nivel educativo y su marcado descenso del acceso de la población en edad escolar:

AÑO 2010	RANGOS DE EDADES				
	AMG	6 A 12 AÑOS	13 A 15 AÑOS	16 A 18 AÑOS	19 A 24 AÑOS
Porcentaje de asistencia escolar según rango de edad	96.0%	84.9%	55.9%	28.5%	

Tabla 33. Asistencia escolar en el AMG por grupos de edad.
 Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEGI (2010).

La deserción escolar es un problema que empieza a manifestarse a partir de la secundaria y se incrementa en los grados superiores, en donde la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior apunta que los principales factores se explican por razones económicas del hogar y escolares como reprobación, bajas expectativas y aspectos relacionados con rendimientos escolares (ENDEMS, 2015). De esta manera, se presenta un círculo vicioso donde las condiciones económicas frenan la posibilidad de alcanzar niveles educativos más altos y esto a su vez afecta en las posibilidades de inserción laboral que permitan ingresos superiores.

⁷² En referencia a la robótica y sus repercusiones para el empleo masivo.

⁷³ El Rezag educativo refiere a la población que tiene de tres a 15 años y no cuenta con la educación básica obligatoria ni asiste a un centro de educación formal; nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); o nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa) (Glosario CONEVAL).

A nivel bachillerato además de la deserción, la situación principal que enfrentan los jóvenes es la falta de acceso, pues cada semestre en el AMG son rechazadas miles de solicitudes, algunos de los cuales desisten en su intento para incorporarse al mercado laboral de forma definitiva. De acuerdo a la encuesta intercensal del año 2015, los años de escolaridad promedio de la población de 15 años y más en el AMG es 10 años, en donde las mujeres alcanzan 9.8 y los hombres 10.1 años. Es decir, las mujeres tienen un promedio más bajo, lo cual refleja desigualdad de género.

INDICADOR	AÑO 2015				
	NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO
Grado promedio de escolaridad de los mayores de 15 años (años de escolaridad)	9.2	9.2	10.0	7.3	10.7
Grado promedio de escolaridad de mujeres mayores de 15 años (años de escolaridad)	9.0	9.2	9.8	7.3	10.5
Grado promedio de escolaridad de hombres mayores de 15 años (años de escolaridad)	9.3	9.3	10.1	7.4	11.0

Tabla 34. Años de escolaridad promedio en hombres y mujeres de 15 años y más.

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal (2015).

De acuerdo a CEPAL (2000) el capital educativo mínimo para mejorar las posibilidades de alcanzar un nivel de bienestar es de 12 años de escolaridad, porque aumenta a un 80% de probabilidad de encontrar un empleo con un nivel de ingreso que permita un nivel de vida adecuado y con ello mayores posibilidades salir de la pobreza.

Espacios de Participación Barrial

“La educación en las escuelas no es incluyente, hay falta atención a los niños con dificultad de aprendizaje, alguna discapacidad, déficit de atención, problemas de lenguajes e hiperactividad.”

Centro Multidisciplinario el Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5).

Las limitaciones en torno al acceso a una educación de calidad, capaz de permitir el pleno desarrollo de las capacidades de los ciudadanos el AMG, aumentan cuando se considera el mal estado de gran parte de la infraestructura escolar, la insuficiente e inadecuada atención para personas de lengua indígena y personas con discapacidad y la creciente violencia escolar.

4.3.1.2. Salud

De acuerdo a datos del CONEVAL, poco más de una quinta parte de la población del AMG (20.4%) carece de acceso a servicios de salud. Si bien esta proporción se ha reducido con respecto al pasado, ello se debe en gran parte a la incorporación de amplios contingentes al Seguro Popular, instancia que otorga una cobertura significativamente menor que la que ofrecen las instituciones de seguridad social (como el IMSS, el ISSSTE el ISSFAM o Pemex) en cuanto a cobertura en el tratamiento de padecimientos, provisión de medicamentos y calidad de los servicios.

Foro Temático

“Hay una desigualdad profunda por falta de acceso universal a los servicios de salud.”

César Padilla Altamira
 Departamento de Salud Pública, Universidad de Liverpool

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5).

De acuerdo por lo constatado por la información estadística y lo dicho durante los Foros Temáticos, el derecho a la salud no está garantizado para una gran parte de la población del AMG puesto que, aun disponiendo la ciudad centros de salud de alto nivel y especialización, gran parte de la población cuentan con servicios de distinto nivel de padecimiento y el acceso se vuelve más escaso en las zonas de mayor marginación o en aquellas alejadas de los municipios centrales.

INDICADOR	AÑO 2010				
	NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO
Proporción de la población con carencia por acceso a los servicios de salud	18.2%	19.1%	20.4%	16.3%	24.1%

Tabla 35. Porcentaje de población con carencia por acceso a servicios de salud.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

A través de los espacios de participación barrial organizados por el IMEPLAN se pudieron identificar además las problemáticas relacionadas con la atención limitada de los Centros de Salud que representan los lugares de acceso más cercano. Estos disponen de poca capacidad de atención por día, las personas tienen que acudir desde horas muy tempranas (en algunos casos antes de las 5 de la mañana) para hacer largas filas y alcanzar fichas para ser atendidos, tienen horarios restringidos (sólo por la mañana) y un abastecimiento insuficiente de medicamentos. Asimismo, se percibe la escasez de alternativas (ambulancias o unidades médicas equipadas para la atención primaria) en casos de necesidad de respuesta oportuna de emergencias médicas, lo que puede representar la diferencia entre la vida y la muerte.

Espacios de Participación Barrial

“Hay que llegar desde las 4:00 am al centro de salud para sacar ficha. Sólo hay servicio para los que consiguen ficha, si no, no te atienden.”

Plaza San Gerardo (Tonalá)

“No hay atención médica y falta el servicio de buena calidad. En la zona Valle no hay servicio de salud adecuados y en Tlajomulco falta servicio médico familiar. También falta campañas de vacunación.”

Centro Multidisciplinario el Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

El modelo de salud pública no sólo tiene una capacidad limitada para la atención médica primaria pero además grandes deficiencias en cuanto a mecanismos de atención preventiva y una alta concentración territorial de los servicios médicos. Haciendo referencia al POTmet y a partir de información del directorio estadístico nacional de unidades económicas 2016 (DENU), de las centralidades emergentes aisladas del continuo urbano, el 50% (9 de 18) carece de consultorios médicos o centros de salud. (Cf. POTmet) En el mismo sentido, la participación social en la toma de decisiones de los servicios de salud es incipiente y se carece de un sistema de información y monitoreo metropolitano que pueda identificar los principales riesgos a la salud.

Foro Temático

“El acceso es más difícil y costoso en zonas rurales a los servicios de salud.”

Atilano Carrillo Domínguez (Artista Wirrárika)

“El acceso a los servicios de salud es más complicado, difícil y caro en la periferia, y sobre todo, en el medio rural.”

Miguel Ernesto González Castañeda
Investigador del Departamento de Geografía, Universidad de Guadalajara

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

Para la población que no tiene acceso a los servicios de salud o el servicio al que están inscritos es limitado - por las razones antes descritas - los gastos médicos de bolsillo, aquellos que se tienen que realizar de forma cotidiana, tienen un impacto muy importante. La poca atención e importancia atribuida a la atención preventiva tiene como una de sus consecuencias el crecimiento de enfermedades crónicas degenerativas con grandes tasas de mortalidad. Para el Estado, la atención a esta categoría de enfermedades representa altos costos de inversión de recursos públicos.

4.3.1.3. Vivienda

El Artículo 4 de la Constitución Federal establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa. Es un derecho social que cruza varias dimensiones, entre ellas, la seguridad jurídica de la propiedad, disponibilidad de servicios, materiales, infraestructura, habitabilidad y el lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, servicios de salud, a las escuelas, otros servicios sociales y lejanía de las fuentes de contaminación (Manes, 2012).

El concepto de habitabilidad en referencia a las buenas condiciones que se requieren para satisfacer las necesidades de las personas bajo criterios materiales, sociales y ambientales, tal como es retomado por Alicia Ziccardi (2015), nos ayuda a un abordaje más comprensivo de los problemas relacionados con la vivienda en donde incluye además la dimensión cultural respecto a la propia percepción de los ciudadanos sobre sus entornos de vivienda.

Los datos de CONEVAL sobre calidad y espacios de la vivienda revelaron que en el año 2014, en el AMG (sin incluir Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tonalá ni Zapotlanejo) 238,572 personas presentaron carencia en este rubro, lo que representa el 5.9% de la población. Se trata de un indicador que mide el entorno físico de la vivienda, para lo cual considera niveles de hacinamiento⁷⁴ y materiales inadecuados de construcción de la vivienda (pisos, techos y muros) que pueden representar un riesgo para sus habitantes.

INDICADOR	AÑO 2010				
	NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO
Proporción de la población con carencia por calidad y espacio de la vivienda	12.3%	6.6%	5.9%	3.1%	8.6%
Proporción de la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	21.2%	7.0%	3.2%	0.2%	12.1%

Tabla 36. Porcentaje de población con carencia en calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Otro indicador de CONEVAL relacionado con la vivienda es el acceso a servicios básicos indispensables dentro de ella que son cuatro: agua potable, drenaje, energía eléctrica y combustible para cocinar. En la medición de pobreza multidimensional en 2014, se registró un total de 118,220 personas con carencia de servicios básicos en su vivienda, es decir el 3.2% de la población del AMG, nuevamente sin incluir los municipios señalados en el párrafo anterior por tratarse de datos provenientes de una encuesta con base a una muestra de hogares a nivel nacional.

El enfoque de la equidad de condiciones y no sólo la equidad de oportunidades resulta fundamental para comprender las externalidades que puede ocasionar el segundo en contextos de desigualdad. La vivienda como derecho se encuentra a la base del impulso a las políticas sociales de vivienda, políticas públicas que se han desarrollado sin acciones eficaces que garanticen la disponibilidad de suelo urbano y por lo tanto, evitando la dispersión originada por la ubicación de la vivienda; con una regulación insuficiente que ha mantenido en mínimos los estándares de espacios y materiales; sin estrategias integrales, coherentes con la capacidad de los municipios, para de responder a la demanda de servicios básicos (Cf. POTmet) y sin considerar los cambios en los patrones de familia.

⁷⁴ El hacinamiento compromete la privacidad de las personas generando espacios inadecuados para el estudio, esparcimiento y actividades íntimas para el desarrollo pleno de las personas. Al afectar de estas maneras, se traduce en una desventaja para los individuos (CONAPO, 2004). Para su cálculo se considera el número de viviendas con algún nivel de hacinamiento: para las viviendas con sólo un cuarto dormitorio, las viviendas con tres o más ocupantes; para las viviendas con dos cuartos-dormitorio, aquellas con cinco o más ocupantes; para las viviendas con tres dormitorios, las que cuentan con siete o más ocupantes; y por último, para las viviendas con cuatro cuartos-dormitorio, aquellas en las que habitan nueve personas o más (en resumen, la razón de personas por cuarto es mayor que dos).

Foro Temático

“La política pública de vivienda está enfocada a la dotación de habitación a crédito al menor costo posible, sacrificando el acceso a un entorno urbano digno. La corrupción a todo lo largo del proceso afecta la calidad del producto terminado y consecuentemente la calidad de vida de los habitantes, quienes debieran ser el punto focal de la política de vivienda.”

José Ignacio Ramos Lomelí

Director de Ordenamiento territorial del Gobierno de Tlajomulco de Zúñiga

“Si el problema central está asociado a la ubicación, es decir, a la lejanía por lo tanto a la dispersión urbana, este problema está asociado a un proceso de corrupción en el proceso de gestión de la vivienda, bajo una política pública que pretende solucionar el problema desde una lógica cuantitativa y no cualitativa.”

Alfredo Hidalgo Rasmussen

Consultor en desarrollo urbano

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5).

Como consecuencia, gran parte de la población del AMG no tiene otra opción que aceptar las externalidades subsecuentes: altos costes de tiempo y recursos económicos invertidos en los traslados (Cf. Eje Ciudad Sustentable; apartado Movilidad Urbana), desarrollarse en entornos residenciales fuertemente segregados, el deterioro de la convivencia familiar y vecinal (Cf. Ciudad Segura y Cohesionada), y las dificultades para insertarse correctamente en las dinámicas laborales de la ciudad.

Espacios de Participación Barrial

“En el fraccionamiento Los Silos hay un fuerte problema por el gran número de casas abandonadas, las cuales en ocasiones son habitadas por indigentes y drogadictos.”

Plaza principal de la Alameda (Tlajomulco de Zúñiga)

“Las viviendas que están deshabitadas son un foco de delincuencia.”

Unidad Deportiva No. 38 Santiago Camarena (Guadalajara)

“Faltan oportunidades de empleo cercano a nuestras casas, los únicos que hay están muy lejos de nuestros hogares.”

Unidad Basílica (Zapopan)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5).

Por otro lado, el desarrollo de asentamientos irregulares como respuesta tanto a las condiciones de la oferta de vivienda social, tales como la ubicación o la necesidad de formar parte de instituciones para acceder a créditos y financiamientos, o como resultado de decisiones personales acompañadas de una gran permisibilidad por parte de las administraciones, genera una matriz de problemáticas complementarias que una estrategia metropolitana de vivienda tiene que de considerar.

Se ha identificado que las grandes causas de los asentamientos de origen irregular se deben principalmente a la carencia de oferta de vivienda para los sectores de menores ingresos, vinculado esto a empleos inestables y poco remunerados, así como al empleo informal (Cf. *eje transversal de Trabajo Decente y Empleo Digno*). El principal problema en estos asentamientos es la posesión de la tierra, ya que este es un factor que determina la prestación de muchos servicios básicos. Al carecer de certeza

jurídica y de no haberse incorporado mediante los procesos formales que establece las normas a las áreas urbanas ya consolidadas, los predios de estas viviendas no pagan los impuestos correspondientes (predial, etc), siendo este un argumento de las autoridades encargadas de la prestación de servicios para limitar su incorporación a los servicios formales.

Este problema ha originado que los asentamientos no tengan algunos de los servicios indispensables como son el agua y drenaje, electricidad, alumbrado público, recolección de residuos, escuelas, parques, calles pavimentadas y por consiguiente la falta de transporte público, lo que da como resultado una segregación territorial. Algunas carencias de estos servicios han generado problemas medioambientales ya que al no disponer de drenaje y tratamiento de aguas, se contaminan arroyos y la falta de recolección de basura origina pequeños vertederos a cielo abierto, ambos causando problemas de salud más allá del propio asentamiento. En algunos casos, estos asentamientos se han asentado sobre zonas de alto riesgo (barrancas, arroyos y zonas inundables), lo que complica la prestación de los servicios y pone en vulnerabilidad la vida de quienes los habitan.

Espacios de Participación Barrial

“Hay una gran problemática de vivienda irregular, dentro de la ciudad es muy caro vivir entonces se han desarrollado muchos asentamientos en las periferias, por lo general de forma irregular y en sitios de alto riesgo; hay un mercado negro grande de suelo.”

Dirección de Turismo (Guadalajara)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5).

En ambos casos, el de desarrollo de la vivienda social y el de la continua expansión de los asentamientos irregulares, la limitada aplicación de los instrumentos de planeación ha generado desafíos adicionales: una parte considerable de la población del AMG vive en proximidad de fuentes principales de contaminación o en zonas de riesgo altamente vulnerables a contingencias climáticas (Cf. Ciudad Segura y Cohesionada, apartado Gestión Integral del Riesgo.)

Es complicado abordar la vivienda como un tema sectorial. El desarrollo del hábitat tiene en cambio que seguir el desarrollo estratégico de todos los otros temas abordados en el PDM y los principios estratégicos planteados en el POTmet y otros instrumentos estratégicos afines para lograr que los derechos humanos sean respetados en cada uno de los hogares de nuestra ciudad.

Finalmente, el derecho a la ciudad es un concepto formulado en la segunda mitad del siglo pasado a partir de planteamientos teóricos radicales. Impulsado por una ola heterogénea de intereses y lecturas, ha ganado peso en las discusiones internacionales sobre el desarrollo urbano. Una de sus numerosas lecturas permite establecer que el acceso a la ciudad, el derecho que tenemos todos de gozar de los atributos y beneficios propios de ella (mixtura de usos o el acceso a los servicios básicos y las actividades que enriquecen nuestra vida cotidiana, por ejemplo), es posible tan sólo a través de una recuperación por parte de la ciudadanía sobre la regulación del suelo urbano.

Espacios de Participación Barrial

“En respuesta al despoblamiento del centro de la ciudad han construido viviendas verticales, sin embargo la gente que se salió de la ciudad no es la que va a comprar esos departamentos de 5 millones, ¿A quién están sacando? y ¿cómo están buscando redensificar la ciudad?”

Dirección de Turismo (Guadalajara)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5).

4.3.1.4. Alimentación

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos y Culturales establece el derecho a la alimentación como aspiración para lograr una alimentación adecuada: *“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce, cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada, no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilando a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente”*.⁷⁵

En este sentido, todo habitante de la metrópoli, tiene derecho a vivir libre de hambre, es decir, que la alimentación no sólo deberá ser suficiente, sino adecuada en relación a diversos criterios como: edad, actividades desempeñadas, y deberá satisfacer todos los nutrientes necesarios, para vivir una vida sana y activa, que le permita desarrollarse libremente en sociedad.

En la medición de la pobreza multidimensional se traza una línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes, y la línea de bienestar que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.⁷⁶

El AMG según estudios de CONEVAL cuenta con 95, 308⁷⁷ habitantes que viven en pobreza extrema multidimensional y 344, 550⁷⁸ habitantes que se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo; es decir, personas que habitan en el área metropolitana que carecen de diversos satisfactores mínimos, como lo es el derecho a la alimentación adecuada, a causa de recursos económicos insuficientes, que condicionan el pleno desarrollo y limitan las capacidades humanas, inhiben el rendimiento escolar, laboral, y la vida misma, ocasionando diversos problemas como afectaciones directas a la salud, por la falta de los nutrientes necesarios, angustia y estrés que se ven reflejados directamente en el desarrollo de sus actividades.

⁷⁵ Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁷⁶ CONEVAL. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

⁷⁷ Número de habitantes en pobreza multidimensional del Área Metropolitana de Guadalajara durante el año 2014, exceptuando los municipios de: El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo, según lo señala estudio realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

⁷⁸ Número de habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara por debajo de la línea de bienestar mínimo del Área Metropolitana de Guadalajara durante el año 2014, exceptuando los municipios de El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo, según lo señala estudio realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

El CONEVAL señala que existen 558,112⁷⁹ habitantes en el AMG con inseguridad alimentaria severa y moderada, lo cual se interpreta como accesibilidad alimenticia física; es decir, los alimentos se encuentran disponibles en el mercado, pero su acceso es limitado debido a recursos económicos insuficientes de los habitantes en la metrópoli.

Espacios de Participación Barrial

“El salario mínimo no alcanza para comer, me entristece que mis vecinos no saben si habrá comida mañana.”

Club Deportivo Río Grande (El Salto)

“Los salarios son muy bajos, nuestros sueldos no nos permiten satisfacer nuestras necesidades; vivimos al día.”

Unidad Deportiva Loma Bonita Ejidal
Zapopan

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5).

La encuesta INTERCENSAL 2015 señaló que hay 123, 660 hogares en los que por lo menos un adulto dejó de desayunar, comer o cenar por falta de dinero, así como 93,400 hogares donde por lo menos hay un menor de 18 de años que comió menos por falta de dinero, violentando el derecho humano a la alimentación.

De manera complementaria, el sobrepeso y la obesidad son problemas alimenticios latentes en el AMG, tal y como señala la Organización Mundial de Salud, *“El sobrepeso y la obesidad se definen como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud, ocasionado por un desequilibrio energético entre calorías consumidas y gastadas... a consecuencia de cambios ambientales y sociales asociados al desarrollo y la falta de políticas públicas en sectores como la salud; la agricultura; el transporte; la planificación urbana; el medio ambiente; el procesamiento, distribución y comercialización de alimentos, y la educación”*⁸⁰. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 indicó que en el AMG, el 11.3% de la población preescolar (menores de 5 años), sufre de sobrepeso u obesidad, esto es más de la décima parte de la población preescolar, lo cual aumenta en proporción a la edad, pues la misma encuesta señala que en la población escolar (niños de 6 a 11 años) el 24.8% sufre de sobrepeso, y el 41.3% de obesidad, es decir; un total de 66.1% sufre de problemas alimenticios.

En lo que respecta a la población adulta, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 señala que el 39.3% de la población sufre de sobrepeso, y el 31.9% de obesidad, lo que suma un total de 71,2% de la población adulta. Lo anterior se debe principalmente a una alimentación inadecuada por la ingesta de calorías en exceso, un alto consumo de comida chatarra y la escasez de tiempo en la preparación de alimentos sanos, en contraste a los índices de desnutrición, que de igual manera denotan una falta de nutrientes adecuados para lograr el pleno desarrollo humano.

⁷⁹ Número de habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara, que sufren de inseguridad alimentaria, exceptuando los municipios de El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo, según lo señala estudio realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

⁸⁰ Junio 2016, “Obesidad y Sobrepeso”; Nota descriptiva no. 311, Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/>.

Al igual que la desnutrición, la obesidad y el sobrepeso pueden ocasionar severas enfermedades cardiovasculares, trastornos del aparato locomotor y algunos tipos de cáncer⁸¹ que pueden llegar a ocasionar la muerte.

El derecho humano a una alimentación adecuada es interdependiente de diversos derechos humanos, por lo que al vulnerarse éste derecho humano de primera necesidad, se mancillan otros fundamentales, afectando al estado al que aspira llegar el AMG.

Al planear la ciudad bajo un esquema de integralidad, el derecho a una alimentación adecuada se interrelaciona con diversos ejes:

- Con el resto de los asuntos abordados en este mismo eje, en cuanto al respecto amplio a la dignidad humana (en cuanto a la edad de la persona, condiciones de vida, salud y ocupación);
- Con el de ciudad segura y cohesionada, en cuanto al enfoque de seguridad humana;
- Con los de trabajo decente y de Ciudad Equitativa y Líder en cuanto a la repartición justa de los recursos que permitan un acceso adecuado al goce del derecho a la alimentación;
- Con el de Ciudad funcional y Honesta, en cuanto a la disponibilidad de alimentos ofertados en el mercado, así como en el combate a la corrupción, pues por una parte propicia una distribución justa de la riqueza y por ende el acceso a una alimentación digna y, por otra parte, impidiendo el uso clientelar en la distribución de alimentos, particularmente en periodos electorales.

4.3.1.5. Discriminación

La discriminación afecta a diversos grupos de la sociedad por motivos de edad, sexo, origen étnico, ocupación, situación económica, preferencias sexuales, discapacidad, entre otros, y que ponen en conflicto diferencias físicas, ideológicas, políticas, económicas, sociales, culturales y religiosas. En el caso del AMG, según la Encuesta Nacional de Discriminación realizada en el año 2010, destacó el motivo de no tener dinero y la edad como se puede apreciar en la tabla siguiente.

En el caso del primer motivo (por no tener dinero), se podría añadir lo que Juan Manuel Ramírez Sáiz y Patricia Safa (2011) han referido en torno a las áreas metropolitanas de Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, que pasaron de ser en alguna medida lugares de integración y de promoción durante las décadas de los años cuarenta a setenta a exponentes de su fragmentación social en la actualidad, en donde el predominio de lógicas exclusivas y excluyentes en el habitar producen discriminación social, a la que denominan la “tribalización” de la ciudad en ghettos de “distinción” o empobrecidos.

⁸¹ Junio 2016, “Obesidad y Sobrepeso”; Nota descriptiva no. 311, Organización Mundial de la Salud, Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/>.

Espacios de Participación Barrial	
<i>“Hay discriminación por parte de algunos maestros con nuestros hijos por ser indígenas.”</i>	Unidad Basílica (Zapopan)
<i>“Se están perdiendo nuestros dialectos porque los maestros obligan a los niños a hablar en español, por lo que hacen falta escuelas bilingües.”</i>	Unidad Basílica (Zapopan)
<i>“La ciudad no está diseñada para los discapacitados.”</i>	Plaza de la mujer (Zapopan)
<i>“No hay camiones con adaptación para discapacitados, y los que hay no dan el servicio.”</i>	Plaza principal Santa Anita San Pedro Tlaquepaque
<i>“Existe mucha discriminación en los empleos a las personas con discapacidades.”</i>	Club Deportivo Río Grande (El Salto)
Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5).	

A esto se deben sumar muchas otras formas de discriminación que afectan las relaciones sociales y repercuten sensiblemente en la vida de segmentos importantes de la población, como resultaron mencionados especialmente en los foros barriales, los casos de adultos mayores, indígenas y personas con alguna discapacidad o incluso por su baja estatura. En el foro temático también fue señalada la discriminación hacia personas en situación de calle y migrantes. La tabla siguiente presenta los resultados obtenidos durante la Encuesta Nacional de Discriminación en México 2010. Es necesario considerar que los valores porcentuales están referidos a la población general para que de esta forma se lea correctamente la información estadística. Por ejemplo, a nivel nacional el 10.9 por ciento de la población que contestó que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por trabajar en el servicio doméstico; para una lectura correcta del dato es necesario compararlo al porcentaje de la población que trabaja o ha trabajado en el servicio doméstico.

INDICADOR	AÑO 2010				
	NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO
Porcentaje de la población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por su religión	20.5%	8.1%	9.3%	2.0%	12.4%
Porcentaje de la población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por su género (hombre o mujer)	23.3%	9.3%	11.0%	4.1%	13.7%
Porcentaje de la población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por no tener dinero	31.6%	13.1%	17.9%	8.8%	23.0%
Porcentaje de la población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por provenir de otro lugar	18.5%	5.9%	7.1%	1.0%	9.1%
Porcentaje de la población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por su apariencia física	24.5%	13.2%	16.5%	10.9%	21.8%
Porcentaje de la población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por su edad	24.1%	10.5%	9.9%	4.2%	13.4%
Porcentaje de la población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por su preferencia sexual	14.7%	3.0%	3.8%	0.8%	5.9%
Porcentaje de la población que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por sus costumbres o su cultura	17.1%	4.8%	6.4%	1.0%	12.2%
Porcentaje de la población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por el color de su piel	18.0%	7.1%	8.7%	5.8%	17.8%
Porcentaje de la población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por su acento al hablar	17.6%	3.6%	5.1%	0.8%	12.0%
Porcentaje de la población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por su educación	19.9%	7.9%	7.6%	4.9%	14.5%
Porcentaje de la población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por su forma de vestir	19.7%	9.6%	11.8%	5.5%	26.7%
Porcentaje de la población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por discapacidad	12.5%	3.8%	5.4%	1.0%	6.7%
Población que dice que alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por trabajar en el servicio doméstico	10.9%	2.8%	4.3%	0.8%	11.2%

Tabla 37. Porcentaje de personas que se han sentido discriminadas por alguna condición.

Fuente: Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010.

La Ley Estatal para Promover la Igualdad, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Jalisco publicada en el año 2015 establece como uno de sus objetos la promoción y garantía de la igualdad de trato y oportunidades, el respeto a los derechos y libertades fundamentales de las personas, la integración de la sociedad de manera inclusiva en las actividades que les permitan el desarrollo pleno de su persona así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del estado. En donde se reconoce la necesidad de eliminar disposiciones normativas, hechos, acciones, omisiones o prácticas que tengan por objeto o produzcan el efecto de negar, excluir, distinguir, menoscabar, impedir o restringir ilícitamente alguno o algunos de los derechos y libertades fundamentales de las personas, grupos o comunidades.

Para ello, esta ley propone un enfoque antidiscriminatorio que debe ser incorporado de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en la planeación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, lo que representa una oportunidad para el AMG de incorporarlo en el presente instrumento de planeación al reconocer la existencia de prácticas discriminatorias y pueda proponer formas para su eliminación.

4.3.1.6. Participación ciudadana

La dignidad humana implica valorar al ser humano por sí mismo y no en función de algo externo. El que una persona cuente con los recursos para obtener sus satisfactores básicos no debe depender entonces de su “productividad”, de su “capital humano” o de algún otro factor, sino de su existencia misma. Una persona tiene derecho a ser plenamente reconocida por el simple hecho de ser humana. Cabe referir la perspectiva de Kant, en términos de Michilini:

“Kant distingue claramente entre “valor” y “dignidad”. Concibe la “dignidad” como un valor intrínseco de la persona moral, la cual no admite equivalentes. La dignidad no debe ser confundida con ninguna cosa, con ninguna mercancía, dado que no se trata de nada útil ni intercambiable o provechoso. Lo que puede ser reemplazado y sustituido no posee dignidad, sino precio. Cuando a una persona se le pone precio se la trata como a una mercancía”. (Michilini j, 2010)

El concepto de dignidad que se pretende abordar en este eje no está circunscrito sólo a la obtención individual de los satisfactores, sino a la capacidad social para generarlos y decidir sobre ellos. La participación ciudadana es un derecho y una obligación que está ligada al ejercicio de los derechos, y la lucha por su garantía y ampliación.

En Jalisco, el marco normativo reconoce como instrumentos de participación social el gobierno abierto, el referéndum, el plebiscito, la ratificación constitucional, la iniciativa popular, el presupuesto participativo, la revocación de mandato, la consulta popular, la contraloría social, el cabildo abierto y las juntas municipales.

Se carece de datos a nivel metropolitano del uso de las figuras de participación y sólo a escala estatal se puede mencionar que se han presentado tres iniciativas populares, tres plebiscitos y un referéndum desde el año 2004. (IEPCJ, s.f.) También existe a nivel estatal el indicador de densidad asociativa, que

mide el número de organizaciones de la sociedad civil (OSC) por cada 10 mil habitantes, en donde ocupa el lugar 14vo lugar nacional, con 1.32 (INDESOL, 2013). De ahí que uno de los primeros problemas encontrados sea la carencia de información a escala metropolitana.

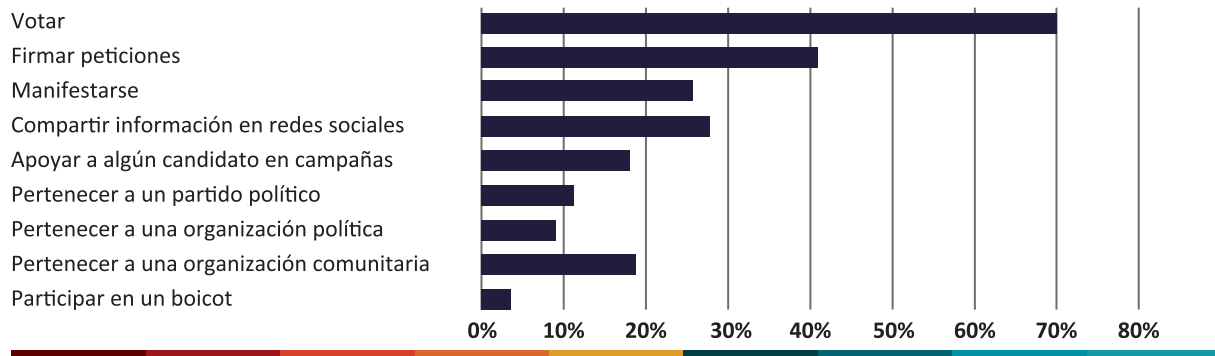


Gráfico 5. “¿Cuáles son las formas de participación política que usted está dispuesto a realizar?”
Fuente: : Jalisco Cómo Vamos, 2014.

En la encuesta 2014 del Observatorio Ciudadano Jalisco Cómo Vamos sobre calidad de vida en el AMG, se incluyó una pregunta sobre diferentes formas de participación ciudadana que la población estaría dispuesta a realizar y se pudo observar cómo votar ocupa el primer lugar y firmar peticiones el segundo, mientras el resto de opciones todavía se conservan muy bajas.

En la misma encuesta se preguntó a los habitantes del AMG cuál creían que era la razón más importante por la que algunos ciudadanos no colaboran para resolver problemas o necesidades de su comunidad y el 30.7% respondió que porque “la gente no se pone de acuerdo”, mientras el 21.4% que “a cada quien le interesan sólo sus problemas” y la tercera mención fue que “la gente no tiene tiempo”, lo cual se puede apreciar en otra pregunta sobre la disponibilidad de tiempo libre, cuyos resultados se muestran a continuación.

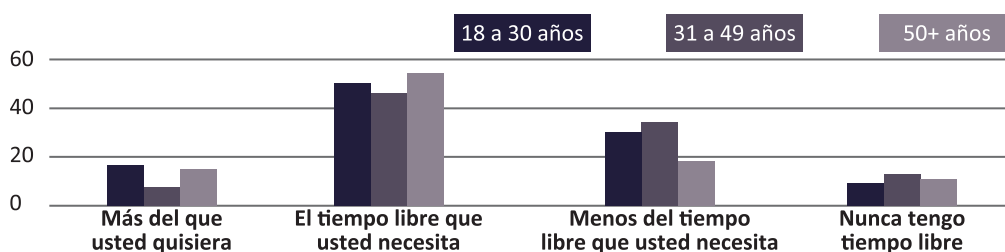


Gráfico 6. Respuestas por grupo de edad a la pregunta: “Para usted su tiempo libre es...”.
Fuente: : Jalisco Cómo Vamos, 2014.

La participación ciudadana es compleja y muy diversa, como se puede apreciar en el gráfico sobre las formas en las que la ciudadanía estaría dispuesta a participar. La deliberación (siguiendo a las ideas del teórico Jürgen Habermas para entenderla como proceso de debate institucional e informal que tiene lugar en la esfera pública) en torno a las políticas públicas es fundamental para garantizar el respeto de las minorías, evitar visiones hegemónicas e incompletas y reconocer la diversidad del pensamiento

metropolitano. Aunque existen numerosas iniciativas, la realidad es que el número de personas que se han involucrado en la vida política de la metrópoli es muy reducido.

Foro Virtual.	¿Qué veo bien de la ciudad?
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Que mucha gente tiene esperanza de cambiar el entorno y de participar en iniciativas ciudadanas.</i> • <i>Que los ciudadanos se están involucrando más con sus comunidades, y que comienza a definirse un propósito común.</i> • <i>El capital social que se ha formado en torno a los temas de ciudad.</i> 	
<p>Nota Metodológica: El Foro Virtual se realizó durante toda la construcción del PDM a través de la plataforma: lagente-manda.mx. Consta de tres espacios para que cualquier ciudadano, de forma anónima, emita su opinión: ¿Qué veo bien? ¿Qué veo mal? ¿Qué propongo?.</p>	

Durante los foros barriales los asistentes mencionaban como causa de las problemáticas en torno a la participación por una parte la falta de interés de una gran parte de la ciudadanía y por otra, la necesidad de mecanismos realmente accesibles y con conocimientos generales de la población sobre las herramientas existentes y las técnicas de cómo salir y pedir cosas a su gobierno. Vencer la doble patología de las democracias contemporáneas caracterizada por un constante distanciamiento de la sociedad civil respecto a la vida política y por la idea generalizada de que no tiene caso molestarnos en participar (Allegretti, 2010), resulta entonces un desafío directo a las formas en que se toman las decisiones en torno a las políticas públicas del AMG.

Espacios de Participación Barrial
<p><i>“El cambio de la ciudad no es responsabilidad del gobierno únicamente, tenemos que entender que a través de la participación ciudadana estaríamos cerca de solucionar mucho.”</i></p> <p style="text-align: right;">Dirección de Turismo (Guadalajara)</p>
<p>Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).</p>

La participación ciudadana es un elemento clave para el Programa de Desarrollo Metropolitano. Gran parte de sus insumos provinieron de un proceso de planeación participativa y se ha buscado integrar esta dimensión en los distintos ejes del documento, ya sea por medio de apartados específicos o por acotaciones orientada al tema en cuestión, con el objetivo de comprobar su relevancia a la hora de impulsar medidas que nos acerquen a la ciudad que deseamos.

4.3.1. El cuidado en la ciudad

Los cambios en la dinámica social de las ciudades han generado una demanda muy alta de servicios para el cuidado de los miembros dependientes en los hogares (niños, adolescentes, personas con discapacidad o adultos mayores), lo que ocasiona mayores dificultades de inserción laboral para las mujeres, en quienes históricamente ha recaído esta responsabilidad, así como una mayor desprotección hacia quienes requieren tales servicios, lo que les han conducido a ser víctimas de abandono. Lucía Pérez Fragozo pone en relieve esta dimensión de la política social que no ha sido abordada por los gobiernos locales y que es un asunto primordial para pensar el género y el desarrollo urbano, ya que como lo señala la autora:

“En este contexto, mujeres y hombres tienen distintas necesidades y aspiraciones en el espacio urbano y distintas posibilidades de acceder a los bienes y recursos de la ciudad. Ello es consecuencia, entre otros factores, de los diferentes papeles que ambos desempeñan en la esfera privada y en la esfera pública, en el ámbito del trabajo no remunerado y de cuidados y en el ámbito del empleo, así como en el modo en que experimentan y se relacionan con el entorno urbano.” (Pérez Fragoso, 2016)

El AMG no es una excepción a la diferenciación histórica de estos papeles ni al cambio de la dinámica de los mismos en las últimas décadas, derivada principalmente de la creciente inserción laboral de la mujer, tanto por su mayor escolaridad y emancipación, como por la presión derivada del deterioro estructural en los ingresos reales por el trabajo individual.

La insuficiencia de servicios públicos del cuidado en el AMG es cada vez mayor, especialmente en los fraccionamientos periféricos en donde las redes familiares quedan demasiado lejanas. Los niños y adolescentes que se quedan solos en casa o en la calle, se tornan vulnerables a los riesgos derivados de los contextos de inseguridad, consumo de drogas y reclutamiento por parte de grupos de delincuencia organizada. La presencia de estancias infantiles, casas de día o asilos para personas adultas mayores es muy variable en los municipios del área metropolitana de Guadalajara y con horarios de atención que en muchos casos es más reducido que el definido en las jornadas laborales, lo que imposibilita la conciliación de las responsabilidades derivadas de la vida familiar y laboral de los hogares. Las tareas del cuidado entonces se traducen en restricciones para el aumento de ingresos y jornadas de trabajo duplicadas para quienes fungen como cuidadores.

Espacios de Participación Barrial

“Hay muchas madres y familias que sostenemos nuestros empleos en zonas lejanas de nuestros hogares, es difícil elegir entre proveer alimento o educar a nuestros hijos.”

Centro Multidisciplinario El Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

4.3.2. Apartado estratégico

La dignidad refiere el respeto y la valoración de todos los habitantes por ellos mismos y no en función de cualquier otro criterio como su poder económico, su condición social, o su forma de pensar, entre otros. La lucha por dignidad es en este sentido antitética con la discriminación, la exclusión, la segregación social o la utilización utilitarista o clientelar de los ciudadanos.

El sentido del eje Ciudad Digna y Participativa es el de desarrollar las condiciones sociales que permitan a toda la población el reconocimiento de su dignidad. Ello implica el ejercicio efectivo de sus derechos sociales, la mejora en su calidad de vida y una activa y libre participación ciudadana. Para ello se requiere como premisa que satisfagan sus derechos más elementales: la alimentación, el acceso a la salud y a la educación y el contar con una vivienda decorosa que disponga de todos los servicios básicos.

Sin embargo, la dignidad no puede circunscribirse a una asignación pasiva de satisfactores. La dignidad alienta la participación activa de la población en las transformaciones de su entorno, en la conservación del medio ambiente, en la vigilancia del poder, la gobernanza y el reclamo por la transparencia y la rendición de cuentas.

En cuanto a la alimentación, se plantean las siguientes líneas para el desarrollo de programas y proyectos:

- Acceso a la alimentación adecuada para el desarrollo pleno de la persona.
- Incremento del poder adquisitivo de los hogares.
- Promoción de prácticas que favorezcan la preparación de alimentos sanos.
- Mejora en los hábitos de consumo de la población.

En materia educativa, planteamos las siguientes líneas:

- Acceso, desarrollo y trayectoria educativa.
- Reducir la deserción escolar.
- Mejorar la infraestructura educativa.
- Ampliar la oferta educativa para los niveles medio superior y superior.
- Garantizar el acceso a la educación por parte de grupos vulnerables.
- Eliminar la violencia escolar.
- Incrementar la reinserción escolar.

En cuestiones de salud, el desarrollo se orientará hacia el establecimiento de un modelo integral de prevención y atención con amplia participación social:

- Incremento de la cobertura e infraestructura de atención médica.
- Modelos integrales de atención preventiva.
- Sistema de información y monitoreo metropolitano de los principales riesgos de salud.
- Mecanismos de participación social en la toma de decisiones de los servicios de salud.

Por lo que respecta a la vivienda, pretendemos la mejora sustancial en las condiciones de habitabilidad:

- Ampliar la cobertura de servicios básicos para la vivienda.
- Eliminar la corrupción en el proceso de generación de la vivienda.
- Establecer mecanismos que aseguren el cumplimiento de la normatividad de vivienda.
- Generar una política de vivienda que fomente los Nuevos Entornos Urbanos Sustentables (NEUS).

En lo referente a la no discriminación y al cuidado de grupos de población específicos, nos orientamos hacia:

- La erradicación de la discriminación social mediante:
 - Cambios en la educación y valores orientados a reducir los comportamientos discriminatorios.

- El establecimiento de espacios urbanos plurales de convivencia específica y plataforma contra la discriminación.
- La generación de campañas de comunicación contra la discriminación.
- El impulsar de un sistema económico y social que revierta el comportamiento discriminatorio.
- El cuidado de la ciudad hacia sectores específicos que requieren de atención especial implica:
 - El análisis de oferta de cuidados y su proyección para ampliarla a través de una revisión de las mejores prácticas locales, nacionales e internacionales en materia del cuidado.
 - El cuidado de la ciudad hacia población infantil, ancianos y población con discapacidad.
 - El diseño de una política pública metropolitana del cuidado, con perspectiva de género que cubra gradualmente las necesidades de cuidado para niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad.
- El fomento a la coordinación y articulación intermunicipal de la planificación de la política del cuidado:
- La atención especial a migrantes.
 - Apoyo social.
 - Empleo e inserción económica.
 - Educación multicultural.
 - Salud.
 - Cultura y recreación.
 - Apoyos puntuales para migrantes en tránsito.

Para fortalecer la participación ciudadana en las decisiones públicas nos dirigimos hacia:

- Mecanismos ágiles y cercanos de promoción a la participación ciudadana.
- Procuración del interés ciudadano en asuntos públicos.
- Desarrollo de campañas informativas en medios de comunicación sobre cómo participar en los mecanismos de participación existentes.
- Oferta de material con contenido cívico en las escuelas.
- Seguimiento y publicación de resultados de la participación social.
- Seguimiento y divulgación de la participación social.
- Capacitación a los servidores públicos en materia de participación social.

La consolidación del cuidado de la ciudad implica su fortalecimiento mediante:

- El análisis de la oferta actual de cuidados.
- La ampliación y mejora de la oferta: procuración de las mejores prácticas locales, nacionales e internacionales en materia del cuidado.
- Política pública de cuidado con perspectiva de género para la atención de las necesidades de cuidado para niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad o en situaciones especiales que requieran los cuidados correspondientes.
- El fomento a la coordinación y articulación intermunicipal de la planificación de la política del cuidado.

4.3.3. Visión

La Ciudad Digna y Participativa es la imagen de un lugar en el cual las condiciones de vida a través del ejercicio efectivo de derechos sociales permiten la satisfacción de aquellos aspectos más valorados socialmente. La dignidad requiere no únicamente de igualdad de oportunidades, que no sólo resulta insuficiente, sino que puede producir efectos perversos. Por ello se requiere pensar especialmente en la igualdad de condiciones y resultados a través de la universalidad y progresividad de los derechos sociales para evitar que las oportunidades bajo esquemas de calidad tan distintas refuercen las desigualdades existentes.

Esta dignidad a la que se hace alusión ha representado desde el siglo XIX (siguiendo al filósofo Kant, al sociólogo y jurista Emile Durkheim, o a Habermas) el reconocimiento del valor del individuo por sí mismo. La Ciudad Digna reconoce el valor de todos sus habitantes, busca una distribución justa de sus recursos y está en contra de cualquier tipo de discriminación. En este sentido, la dignidad no se logra sólo con acciones sectoriales de política social, sino que es incumbencia de toda la política pública y del conjunto de las acciones de la propia sociedad.

Para ello es indispensable la participación activa de la ciudadanía en el diseño, selección, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. La ciudadanía debe contar con los mecanismos y facilidades que permitan lograr una plena transparencia y rendición de cuentas que garantice gobiernos honestos, impidiendo toda impunidad.

Esta misma dignidad no puede remitirse sólo a una universalidad indivisible. Los diversos grupos sociales que comparten la ciudad merecen el mismo respeto a su dignidad que la Ciudad como totalidad.

...

Una ciudad es digna sólo cuando la gente manda en ella mediante procesos participativos intensos; cuando ha resuelto bien lo elemental, incluyendo la alimentación, el acceso a la educación, la salud, la seguridad social, el vestido, la vivienda correcta y los servicios básicos para la misma y para la comunidad; cuando brinda a sus habitantes una calidad de vida satisfactoria y se respetan los diversos grupos sociales sin distingos discriminatorios en perjuicio de ninguno.

Sus habitantes se articulan para vivir bajo reglas claras que les permiten simultáneamente ser libres y respetar la libertad de los demás. La pobreza, la vulnerabilidad, la marginación y la exclusión atentan contra la libertad, pues impiden el desarrollo de las condiciones básicas para que la población pueda, efectivamente, serlo.

En esta Ciudad se reconocen y ejercen plenamente los derechos igualitarios de las mujeres y de los hombres, lo que se traduce en condiciones de trabajo equitativas, en función de las circunstancias específicas de mujeres y hombres.

Se valora, reconoce y estimula la presencia significativa, creciente y siempre enriquecedora de las culturas indígenas. Se promueve el conocimiento y uso de sus lenguas, se estimulan sus actividades productivas y formas de organización, tanto tradicionales como innovadoras. Se definen políticas para favorecer su inclusión en términos igualitarios en condiciones de desarrollo.

Los jóvenes recuperan sus aspiraciones culturales, económicas, sociales y vivenciales en general, bajo la expectativa de que construirán un futuro mejor. Se respetan plenamente los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Asimismo se garantiza una vejez digna y con una correcta calidad de vida. Se procuran puentes intergeneracionales que permitan a los ancianos aprender, valorar, aplicar y disfrutar las innovaciones provenientes de las nuevas generaciones. En el mismo sentido, tales puentes permitirán a los jóvenes aprender de los ancianos; en torno a sus conocimientos y vivencias, los jóvenes profundizan su arraigo y su reconocimiento a la sociedad en la que participan.

Las discapacidades han dejado de ser un freno para el desarrollo y las aspiraciones de la población que las padece. La Ciudad favorece la atención, inserción social cotidiana, cultural, deportiva, académica, laboral y recreativa de la población con discapacidad.

4.4. CIUDAD BELLA, CULTA Y RECREATIVA

Introducción

Desde un punto de vista ampliamente reconocido por la comunidad internacional, el corte antropológico de la cultura ha ganado un peso importante frente a su concepción clásica que la asocia principalmente con las bellas artes⁸². La cultura se trata de un proceso de creación, individual o colectivo, en donde sus sujetos se entienden, se transforman y se interpretan constantemente de acuerdo a su experiencia cotidiana. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) la define *no sólo como sector de actividad, sino también en términos de los valores y las normas que orientan la acción humana*⁸³.

La vida cultural se extiende, desde una perspectiva de cultura comunitaria, hasta la esfera de las actividades realizadas día a día, en los tiempos de esparcimiento o dentro en las dinámicas laborales; que sirven como espacios de recreación, que alimentan la capacidad creativa, científica o artesanal, y que en un proceso de intercambio, fortalecen las relaciones interpersonales dentro de las comunidades y reconocen en toda forma de patrimonio común un bien público.

En sí, la ciudad no es más que los ciudadanos que la habitamos. Su belleza se refleja en la forma en que valoramos y cuidamos el espacio común, vigilando la predominancia constante del interés público. Su cultura, en cómo su población se ha preparado para contar con las herramientas que le permitan construir entornos habitables, de convivencia e inteligentes, enriqueciendo sus entramados sociales. Su recreatividad, se expresa en la diversidad de actividades que se pueden desarrollar en ella, desde talleres para jóvenes o charlas en espacios abiertos hasta representaciones artísticas que nos inviten a tomar un respiro de camino a casa o que representen una oportunidad para cultivarnos fuera de ella.

Este capítulo utiliza el espacio público como hilo conductor al tener la capacidad de unir un amplio abanico de actividades. Como objetivo, busca definir la capacidad que tienen los habitantes de la metrópoli para construir comunidad, ya sea por medio de actividades deportivas, aquellas orientadas a la diversión y al esparcimiento o aquellas en donde la expresión artística sea el punto de partida. Se

⁸² Cultura 21 (2015) Cultura 21: Acciones, Barcelona: CGLU.

⁸³ UNESCO (2014) Indicadores UNESCO de cultura para el Desarrollo, Manual Metodológico.

reconoce que la industria cultural ha tomado un peso importante en la “sociedad del conocimiento” y que el papel que juegan universidades, centros de aprendizaje o de investigación es sin duda fundamental. En todo caso, el enfoque abordado en este eje se orienta a la cultura como bien público y por lo tanto, ha concentrado su análisis en el carácter local e inmediato de la cultura y la recreación, y en la unión entre ambos y la belleza.

La primera parte de este diagnóstico aborda el patrimonio cultural como “elemento de continuidad entre el pasado y el presente” (Yudín, 2014); por medio de encuestas de consumo y percepción, se busca enseguida identificar las prácticas culturales del AMG abordando la producción cultural por parte de la industria cultural o creativa en el área metropolitana. El análisis de cobertura y distribución del espacio público y del equipamiento cultural y deportivo en el AMG revela importantes desigualdades, presentadas en la tercera parte. La cuarta sección aborda cómo lo educativo se integra en el crisol de la cultura considerando los aprendizajes y competencias obtenidos en todos los espacios de la vida, y por lo tanto, en la construcción de una identidad cultural colectiva. Finalmente, el último apartado revisa la importancia que tiene el reconocimiento de los derechos culturales y como la participación ciudadana es fundamental para alcanzar los objetivos presentados en este eje.

Por último, los resultados de este diagnóstico permiten identificar un problema central: *para una gran parte de los habitantes de la metrópoli, la posibilidad de ser contribuyente en la creación de una cultura colectiva, que valore el patrimonio y que diversifique el uso del tiempo, se ve mermada debido a una formación limitada de sus capacidades culturales*⁸⁴. Los objetivos y estrategias, organizados en torno a los distintos apartados del diagnóstico, se orientan a tratar cuestiones claves para alcanzar la visión de este eje, en donde se reitera la importancia de la cultura en el desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara.

4.4.1. Diagnóstico

4.4.1.1. Patrimonio cultural

El patrimonio cultural es un producto y un proceso que suministra a las sociedades un caudal de recursos que se heredan del pasado, se crean en el presente y se transmiten a las generaciones futuras para su beneficio (UNESCO, 2014). Se conforma no sólo por los valores y sitios tangibles, sino por aquello que atesoran las tradiciones orales, muestras de creencia religiosa, las técnicas de producción de arte, conocimientos y descubrimientos sobre el entorno; todo aquello que construye la verdadera riqueza de una comunidad. La protección de lo que es y lo que fue es entonces un elemento importante para el desarrollo de la vida comunitaria en la ciudad y una acción necesaria para contribuir al bienestar de las generaciones futuras.

En el contexto mexicano, el patrimonio cultural de un pueblo se cataloga por la Comisión Nacional de la Cultura y las Artes (CONACULTA) como “las obras de artistas, arquitectos, músicos, escritores e intelectuales, así como las obras anónimas, surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan sentido a la vida, es decir, las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo” (Pa-

⁸⁴ Se ha utilizado la perspectiva presentada por la iniciativa de Cultura 21 que entiende como la cultura como bien común que amplía la capacidad de cada persona para crear su propio futuro, recordando que todas las personas son portadoras de cultura y participan en su elaboración. Cultura 21 (2015) Acciones, Barcelona: CGLU.

rimonio Cultural Inmaterial y Turismo, CONACULTA).

Todos estos valores conforman unidades conjuntas que con su trascendencia en el tiempo, se convierten en identidades vivas que se nutren de nuevos elementos y desechan otros; que mantienen un vínculo con quien los vive y se convierten en naturaleza intrínseca de la comunidad y de sus individuos. La identidad cultural, como lo menciona la Declaración de México sobre las Políticas Culturales (1982) es el “conjunto de referencias culturales por el cual una persona o un grupo se define, se manifiesta y desea ser reconocido” que encuentra una aplicación en lo individual y se refleja en lo colectivo y se compone fundamentalmente de patrimonio cultural. De otra manera, por “todo lo que forma parte de la identidad característica de un pueblo, que puede compartir, si lo desea, con otros pueblos”. Una identidad cultural fuerte es capaz de potenciar la capacidad de los ciudadanos de actuar de manera activa en la mejora de su entorno. La protección de la identidad y patrimonio cultural, al realzar y fortalecer la identidad comunitaria, se convierte en potencial solución a los grandes retos de las ciudades originados por la falta de cooperación e interacción entre sus habitantes.

El significado de patrimonio cultural es tan dinámico como el fenómeno mismo y las problemáticas asociadas a él, por lo que su definición por instancias internacionales que trabajan por la protección del patrimonio, como la UNESCO o el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), ha evolucionado en sus distintas publicaciones. Para efectos de este diagnóstico se ha decidido abordar el patrimonio cultural a partir de tres dimensiones: el patrimonio edificado, el patrimonio inmaterial y el patrimonio natural. Todos ellos una riqueza para el AMG, ya que se ofrecen como fuentes de creatividad a inspiración, funcionan como un puente a la recreación y embellecen a nuestra ciudad posibilitando su disfrute en la cotidianidad. Una riqueza que además de ser frágil por naturaleza, carece de una articulación eficaz con los mecanismos de protección, conservación y resarcimiento y por lo tanto, existe una limitada apropiación y valorización social.

El patrimonio edificado

La producción del hábitat, ya sea mediante centros habitacionales, de esparcimiento, económicos o culturales, con el paso del tiempo adquiere un valor cultural. El conjunto de elementos edificados se convierte en una narración de los procesos de transformación y evolución de los asentamientos y son la manifestación física de la memoria colectiva. La definición del patrimonio es un proceso vivo y dinámico, como lo son los valores que lo identifican.

Los edificios, las trazas urbanas, los espacios públicos y todo patrimonio edificado son la representación clara de tendencias dominantes de su época y en su agrupación conforma sitios de significación cultural, que “enriquecen la vida del pueblo proveyendo a menudo un profundo e inspirador sentido de comunicación entre comunidad y paisaje con el pasado y con experiencias vividas” (Carta de Burra, 1999). El Área Metropolitana, con el cumplimiento de sus 500 años, celebrará en paralelo una rica vida en la aplicación de valores estéticos y estilos arquitectónicos y de construcción que han construido uno de los entornos visuales más ricos del país, constituido por estilos regionalistas, colonial y neogótico que contrastan de manera armónica con inmuebles modernistas, funcionalistas, eclécticos o de Art Decó.

Estas muestras se han integrado siguiendo diversas dinámicas asociadas a los distintos periodos políticos de la ciudad; como los aplicados durante las primeras décadas del siglo pasado durante la administración del Presidente Porfirio Díaz: la construcción de casas con arquitectura de estilo afrancesado o ecléctico, características de las colonias Americana y Francesa, funcionan como ejemplo.

Otros elementos únicos que se unen a este conjunto de inmuebles históricos son las realizadas por los arquitectos de la llamada Escuela tapatía, como Luis Barragán, Rafael Urzúa, Ignacio Díaz Morales o Pedro Castellanos.

Luis Barragán describió durante su aceptación del premio Pritzker como lecciones que encierran la arquitectura popular de la provincia mexicana “las paredes blanqueadas con cal, la tranquilidad de sus patios y huertas, el colorido de sus calles y el humilde señorío de sus plazas rodeadas de sombreados portales”, características propias de sus fincas edificadas y aún existentes en el área metropolitana y distintos puntos de la región como sobre la rivera del lago de Chapala, que regresaron la esencia de la arquitectura mexicana a la rápida aceptación de estilos funcionalistas y modernos característicos de mitad del siglo XX.

El entorno visual que genera el patrimonio edificado es una de las mayores riquezas del espacio público, al ser fuente de inspiración y elemento de apreciación. El patrimonio arquitectónico en el espacio público tiene características inigualables en cuanto a la formación individual o colectiva, en parte por el contenido ideológico del que son portadores, como lo es la Cruz de Plazas, y en parte por el poder simbólico que genera el reconocimiento de algunos inmuebles por su valor patrimonial y riqueza arquitectónica, como lo es el del Instituto Cultural Cabañas.

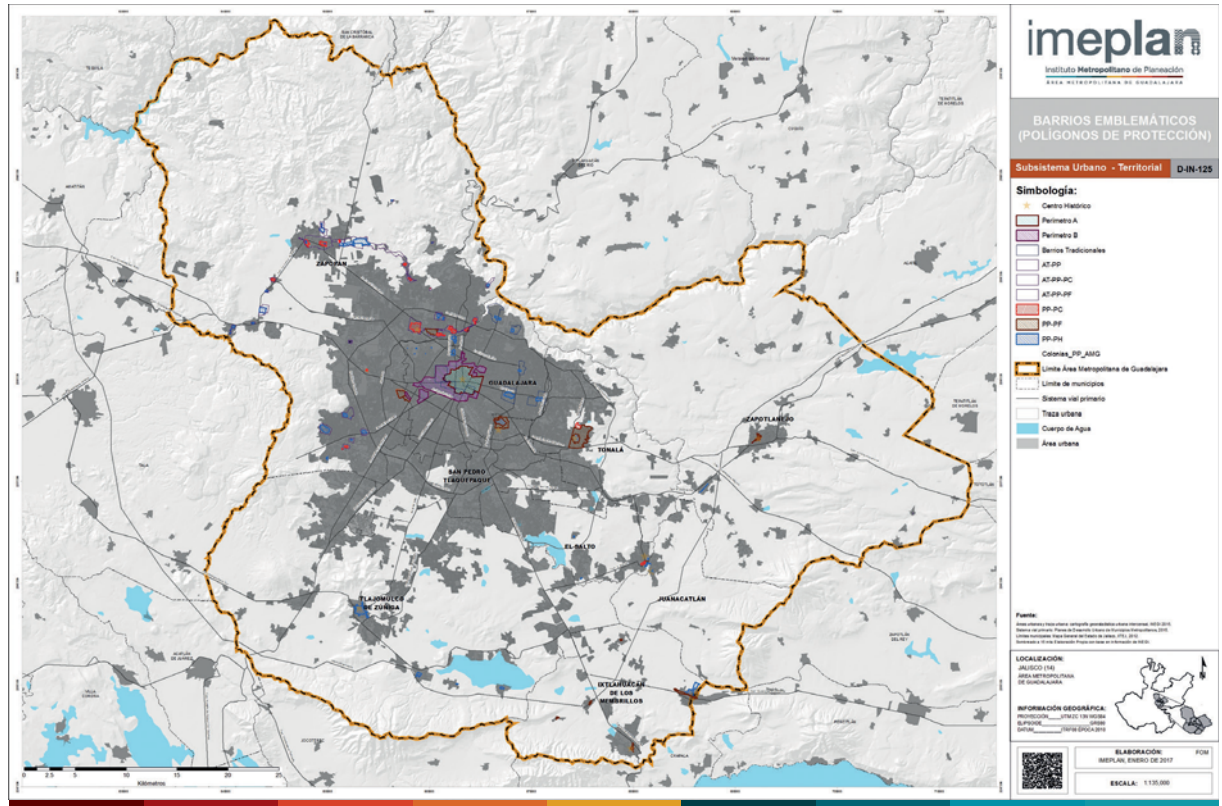
Las condiciones físicas del patrimonio edificado reflejan procesos de abandono y deterioro. Las acciones tomadas han sido insuficientes y se siguen perdiendo piezas con valores estilísticos y estéticos que han ilustrado el desarrollo de la ciudad y por ende de nuestra identidad. La rigidez de los reglamentos de preservación, la poca inversión pública para su restauración y los flujos de migración dentro de la ciudad conforman condiciones adversas para su preservación. El patrimonio edificado no es una agrupación de edificios sin movimiento, sino que son y seguirán siendo influenciados por fuerzas económicas y sociales. Es fundamental entonces encontrar un equilibrio entre las formas de reutilización y conservación ya que una estrategia importante en el POTmet es el repoblamiento de los centros urbanos que, como se puede apreciar en apartados siguientes y en los distintos diagnósticos del POTmet, es donde se encuentra la red más completa de equipamientos y servicios urbanos, en

Espacios de Participación Barrial	
<i>“El centro de Tonalá está muy deteriorado a pesar de que vienen muchos turistas.”</i>	Panteón de Belén (Guadalajara)
<i>“El centro histórico tiene muy mala imagen, se encuentra abandonado y descuidado.”</i>	Panteón de Belén (Guadalajara)
Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).	

muchas ocasiones, subutilizados.

Otro factor clave en el desgaste del conjunto de patrimonio edificado en las ciudades mexicanas, incluyendo el AMG, es la falta de compendios e inventarios actualizados sobre la localización y características de tales edificaciones, que conduce a la pérdida progresiva del reconocimiento de valor común sobre ellas, al abandono y finalmente a su destrucción natural o causada. Estos inventarios incluyen comúnmente elementos de gran valor histórico o arquitectónico, como lo es el Catálogo de Patrimo-

nio Cultural Edificado de Guadalajara, pero para reconocer el patrimonio edificado como creador de valores comunes y de memoria colectiva, se requiere integrar en los catálogos, u otros métodos de reconocimiento y difusión, elementos menos expuestos, tales como viviendas obreras o espacios de interacción de las minorías, que representen igualmente una identidad construida. El mapa siguiente una muestra que AMG cuenta con polígonos con patrimonio *histórico, cultural o fisonómico*⁸⁵ a lo



Mapa 10. Barrios Emblemáticos (Polígonos de protección).

Fuente: Planes Parciales Municipios AMG.

largo de todo su territorio.

La protección del patrimonio edificado deberá trascender la visión de lo estético como primordial y esforzarse hacia la protección de la memoria, así que la “catalogación, estudio, protección y recuperación del patrimonio son tan sólo fases previas u objetivos instrumentales para garantizar a la sociedad -del presente y del futuro- el disfrute material e intelectual de estos bienes en la plenitud de su valor”. (Azkarate, Ruiz, Santana; 2003). La Carta de Burra, la Carta de Venecia, la Carta de Atenas, la creación del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios Históricos (ICOMOS) y su aplicación en los procesos nacionales como la Declaración de México sobre las políticas culturales (1982) y su infusión dentro de los organismos nacionales responsables, como el INAH y el INBA, son logros significativos pero no concluyentes. Paralelo a la protección y conservación, es apremiante la promoción del disfrute presencial y el conocimiento del patrimonio edificado, especialmente entre quienes decidirán sobre su futuro en las próximas décadas.

⁸⁵ Áreas de protección a la fisonomía urbana: las áreas que no teniendo la clasificación de áreas de protección al patrimonio histórico o al patrimonio cultural, contienen traza urbana y edificaciones de valor arquitectónico que pueden formar un conjunto fisonómico, por lo que su conservación es de interés municipal

El patrimonio inmaterial

Todos los días nos realizamos y vivimos aspectos tan esenciales de nuestra identidad que pasamos por desapercibidos; los hemos aprendido de nuestros padres y del entorno en el que nos desarrollamos, y poseen una riqueza de valor incalculable. A esto la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural (2003) lo llamó “Patrimonio Cultural Inmaterial”, que se compone de “los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas – junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural.”

El patrimonio inmaterial hace referencia a elementos tanto de carácter único e inusual como común y cotidiano. Expresiones que han sido transmitidas de generación en generación y son reconocidas por los miembros de la comunidad como propias, ya que de otra forma, perdería todo valor y objeto. Los bienes inmateriales del área metropolitanos componen una larga lista que ha sido parcialmente cubierta dentro del Inventario Estatal del Patrimonio Cultural, resaltando aquellos bienes de vínculo religioso, gastronómico y artístico: desde la Romería de Nuestra Señora de Zapopan, hasta la Charrería; pasando por las Técnicas de Tallado de Basalto, Técnicas de Elaboración de Cerámica Tradicional, Técnicas de Soplado de Vidrio, Técnicas de Elaboración de Sillas de Tule, el Proceso de Elaboración de las Jericallas o la Receta de las Tortas Ahogadas, por poner tan sólo unos cuantos ejemplos.

Foro Virtual.	¿Qué veo bien de la ciudad?
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Me gusta caminar sus calles que son distintas en cada parte de la ciudad, la cultura gastronómica, la diversidad en su gente, los mercados, las tienditas de la esquina, tener a la mano los negocios como el zapatero, el panadero, la tortillería.</i> • <i>Sus sitios históricos y barrios tradicionales.</i> • <i>Su oferta gastronómica y cultural.</i> 	
<p>Nota Metodológica: El Foro Virtual se realizó durante toda la construcción del PDM a través de la plataforma: lagente-manda.mx. Consta de tres espacios para que cualquier ciudadano, de forma anónima, emita su opinión: ¿Qué veo bien? ¿Qué veo mal? ¿Qué propongo?</p>	

La “contracultura”, fenómeno denominado como tal desde mediados del siglo pasado, contesta lo que ha sido tradicionalmente establecido como valioso al mismo tiempo que enriquece el listado de valores inmateriales con los que el AMG cuenta. Aspectos de esta contracultura son ofrecidos por la creciente población joven de la ciudad, que en su deseo por manifestarlos, toma el espacio público como el principal escenario en su demostración; claro es el caso de la práctica del patinaje y de artes circenses en el andador Chapultepec o el llamado Tianguis Cultural en la Plaza Juárez, que han logrado mantenerse en la vida tapatía en el transcurrir de los años, integrándose como lo que son: nuevos valores culturales en el patrimonio inmaterial tapatío.

Por otra parte, expresiones inmateriales importantes surgen a partir de las comunidades indígenas. De acuerdo al censo de INEGI 2010, la población indígena excedía los 50,000 habitantes en el Área Metropolitana. Esta población ha aumentado de manera significativa a lo largo del tiempo; estando conformados por 12,080 miembros en 1995 y por 37,000 en el 2005 (INEGI). El origen de los pueblos indígenas en el AMG es mayoritariamente de origen nahua, purépecha y mixteca. El aumento de su peso demográfico en el territorio metropolitano permite que su riqueza cultural se permee.

Recuperando la definición plasmada en las reformas constitucionales de principios de siglo (Diario Oficial de la Federación 14/08/2001), indígenas son “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”; incluyendo así a los descendientes de los pueblos existentes y compartidos por el territorio centroamericano, que en su búsqueda por una mejor calidad de vida se embarcan hacia la frontera norte, tomando el Área Metropolitana de Guadalajara como destino temporal.

El valor que es transmitido como tradición cultural, lingüística y política hacia la tradición local es desconocido, pero percibido en su existencia en el espacio público de la ciudad. La documentación y entendimiento de la aportación de estas comunidades debe ocupar un papel central dentro de la política de desarrollo de los municipios metropolitanos.

Por otro lado, la identidad rural de nuestra metrópoli tendrá que tomar un papel clave dentro de las políticas públicas y proyectos de la escala municipal y metropolitana, con un claro objetivo de impulsar tanto la consolidación de espacios de alto valor paisajístico como la conservación de tradiciones particulares. Será necesario identificar aspectos del medio físico natural del territorio así como los usos y transformaciones humanas sobre él, como insumos básicos para la propuesta de paisajes que no sólo ofrezcan valores estéticos sino cumplan la importante función de posicionar el territorio rural como un elemento de nuestra riqueza, y por tanto, sume esfuerzos a su protección.

Finalmente, el vivir y proteger el patrimonio inmaterial refuerza las aspiraciones comunitarias por proteger lo que es suyo y de las próximas generaciones. El valorar las expresiones intangibles promueve la protección y la búsqueda de la recuperación de las funciones del resto del patrimonio cultural para formar parte del desarrollo de comunidades.

El patrimonio natural

El patrimonio natural posee múltiples definiciones en razón de la normativa que lo vigila y promueve y está estrechamente ligado a las prácticas y hábitos del espacio donde se localiza; sin embargo, la UNESCO (1972) clasifica como patrimonio natural a aquello dentro de las siguientes clasificaciones:

- Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,
- Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,
- Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Bajo este entendido, el Área Metropolitana de Guadalajara posee considerables elementos de valor en el sistema de ecosistemas que componen el territorio, tanto intraurbanos como regionales y periurbanos, cuyo diagnóstico es abordado ampliamente en el eje Ciudad Sustentable. Sin embargo es imperativo realzar su papel como dotación de espacio de recreación y por su contribución a las condiciones

ambientales y estéticas del entorno urbano. Espacios de gran valor como el Bosque de La Primavera, el Bosque de los Colomos, el Parque Agua Azul, la Barranca de Huentitán o el Parque Metropolitano tienen la capacidad de ser aprovechados por los habitantes de toda la metrópoli al contar con servicios ecosistémicos culturales, mismos que carecen de valorización y reconocimiento por parte de la población del AMG. (Cf. Ciudad Sustentable; apartado Diversidad de ecosistemas).

Los ecosistemas intraurbanos se concentran en los espacios públicos verdes, que como se menciona tanto en el eje Ciudad Sustentable como en apartados siguientes de este mismo eje, se encuentran en desigual distribución y con mantenimiento limitado por parte de las autoridades y vecinos, propiciando un desuso del espacio. Esto ha desincentivando su transformación un entorno seguro y limitado que se conviertan en una riqueza estética intrínseca al entorno urbano. Dentro de la ciudad, estos espacios han tomado un papel residual en la planeación y no como un pivote de desarrollo. El espacio público posee el potencial de ser un espacio de esparcimiento que fortalece el vínculo con la comunidad y fortalece el sentido de pertenencia y relación con el medio natural.

Por su parte, los ecosistemas periurbanos y regionales, en su mayoría de uso agropecuario y boscoso, representando este último el 11% de la superficie metropolitana, se ven desafiados por la creciente y rápida expansión de la ciudad. Grandes macizos arbolados, como los característicos del bosque de La Primavera y El Nixticuil, se han puesto en riesgo. Por otra parte, no se ha logrado conectar, tanto física como culturalmente, la población del AMG con espacios de gran valor, como las Áreas Naturales Protegidas antes mencionadas y abordadas con detalle en el eje de Ciudad Sustentable, reduciendo su carácter identitario y dificultando su revalorización.

El patrimonio natural de nuestras ciudades requiere de medidas claras y mecanismos eficaces para su protección y conservación. El patrimonio natural no representa la existencia de espacios naturales conservados y aislados, sino que se convierten en hitos de la identidad de las comunidades; por su producción de materia prima, productos medicinales, alimento; por su papel como reguladores del aire, centros de protección de los ciclos naturales y control biológico; áreas de cuidado de la vida natural y de la diversidad de especies; así como espacios propicios para actividades humanas de recreación, promotores de turismo y como espacios de meditación y reflexión.

A lo largo de las últimas décadas, el patrimonio natural del Área Metropolitana se ha visto constantemente amenazado y su riqueza mermadas. Afortunadamente, este proceso ha promovido el levantamiento de la voz ciudadana y la creación de redes de colaboración por la protección, preservación y aumento de las áreas naturales protegidas, los espacios públicos verdes y las especies endémicas que conforman los ecosistemas nativos. Estos esfuerzos se han traducido en un aumento del valor colectivo de la ciudadanía hacia estos espacios, frenando el proceso de destrucción de los mismos y la inclusión creciente del tema dentro de la agenda pública como una prioridad; tal como lo demuestra la integración la gestión integral del medio ambiente en la Agenda Metropolitana, la promoción de la movilidad no motorizada como medida de restauración de la calidad del aire o el retiro de permisos de construcción, por poner algunos ejemplos.

De acuerdo a la agenda 21 de cultura, “ los aspectos culturales influyen en nuestra comprensión del medio ambiente y en nuestra relación con el mismo”. La valorización del patrimonio, por medio de

estrategias tanto de comunicación, difusión y educación, como de accesibilidad física, es de enorme relevancia. De esta forma y a través de un uso extenso y respetuoso, el patrimonio cultural no sólo continuará siendo una de las grandes riquezas de nuestra metrópoli, pero se podrá convertir en un potente motor de desarrollo económico y cohesión social.

4.4.1.2. Prácticas culturales y recreativas

La cultura, la recreación y la belleza, en tanto que ocio, nos liberan de la vida vista como un mero flujo. Un mero entre tiempo; entre la vida y la muerte. Una ciudad bella, culta y recreativa no sólo cuenta con riquezas patrimoniales heredadas, pero además es una ciudad que las ha convertido en fuentes de inspiración creativa y por lo tanto, origen de nuevas riquezas. Una ciudad bella está llena de paseantes que disfrutan caminar por sus calles y que valoran las creaciones artísticas, artesanales y tradicionales. Una ciudad recreativa busca cualquier excusa para expandir las experiencias de su población, ampliar los horizontes y enriquecer sus sueños. Una ciudad culta es consciente que las expresiones identitarias y tradicionales están repletas de contenidos y significados con los que se pueden construir un sentido en común, un sentido de ciudad.

El cómo la ciudad consume el patrimonio, valora los beneficios de los bienes y servicios culturales, se divierte y se forma a través de actividades artísticas y de intercambio comunitario, permite abrir un debate sobre cuáles son las acciones que, como ciudad, tenemos que tomar para favorecer un diálogo constante entre los diferentes habitantes de la metrópoli, de otros lugares de México o de cualquier otro país.

Este apartado busca iniciar la discusión identificando las problemáticas entorno al consumo y la producción de contenidos culturales. Primero, en cuanto al consumo cultural, se diagnostica que existe una importante desigualdad entre las prácticas culturales realizadas por diferentes sectores culturales y que, en términos generales, los bienes culturales del AMG tienen poco uso. La poca accesibilidad a los espacios (Cf. apartado Espacios Culturales y Recreativos), la disponibilidad del tiempo y la capacidad económica se identifican como causas principales. Una de las consecuencias detectadas es el abandono del espacio público y la retracción en actividades domésticas.

En un segundo momento, el carácter económico como fin, y no como medio, de la producción cultural ha recibido más atención desde la promoción tanto privada como pública. El contenido de ofertas comerciales, con gran difusión y una nula necesidad de formación para consumirlo, poco abona al desarrollo de las capacidades culturales del AMG al mismo tiempo que limita las formas en que las propuestas locales pueden prosperar. El internet, dada la creciente tasa de accesibilidad, parece ser una gran oportunidad para llegar a cualquier punto del AMG; aunque, a partir de la información disponible, difícilmente se puede argumentar que los propósitos culturales y recreativos, de carácter autónomo y crítico, sean contenidos consultados de manera habitual.

Hábitos de consumo culturales

Para algunos autores, en las grandes ciudades la experiencia metropolitana responde a prácticas hasta cierto punto identificadas⁸⁶. Por lo tanto, diagnosticar la cultura pasa por diagnosticar los hábitos de consumo cultural de los individuos de toda una metrópoli y cómo es que estos influyen en su vida cotidiana. Gran parte de las encuestas realizadas en este ámbito remiten principalmente actividades que pueden ser valoradas monetariamente. Aunque este tipo de resultados puede dibujar esquemáticamente el comportamiento actual y el valor otorgado por la ciudadanía a los bienes culturales⁸⁷, se intenta superar esa escala de análisis haciendo referencia a encuestas sobre prácticas culturales y uso del tiempo.

A lo largo de este diagnóstico, han sido consultadas diferentes fuentes de información estadística que, debido a sus características, presentan importantes limitaciones. Por un lado, no es posible contar en todas las ocasiones con datos específicos para el AMG; por lo tanto es necesario acotar la desagregación de la información al nivel estatal y reducir la precisión del análisis. Por otro lado, los distintos instrumentos abordan los conceptos desde definiciones propias que no necesariamente coinciden con las utilizadas en este eje, lo que exige una interpretación cuidadosa de la información. A pesar de esto, se ha decidido aprovechar la información estadística existente realizando una lectura desde la perspectiva mantenida en este eje.

ENCUESTA Quintil	TODAS LAS ACTIVIDADES		RECREACIÓN Y CULTURA										EDUCACIÓN					
	Nacional	Jalisco	TOTAL	Equipo audiovisual, fotográfico y de procesamiento de información	Otros productos duraderos para recreación y cultura	Otros artículos y equipo para recreación, jardines y animales domésticos	Servicios deportivos, de recreación y culturales	Periódicos, libros, material escolar y de oficina	Paquetes turísticos	TOTAL								
ENGASTO 2012																		
Quintil I	18,819	17,298	462	2.7%	120	26.1%	8	1.7%	145	31.3%	119	25.7%	70	15.2%	0	0.0%	132	0.8%
Todos los quintiles	60,717	56,268	2,887	5.1%	670	23.2%	18	0.6%	722	25.0%	969	33.6%	313	10.9%	194	6.7%	2,065	3.7%
Quintil V	125,478	122,123	7,120	5.8%	1,641	23.1%	37	0.5%	1,460	20.5%	2,622	36.8%	743	10.4%	618	8.7%	7,329	6.0%
ENGASTO 2013																		
Quintil I	17,911	17,693	357	2.0%	67	18.7%	0	0.0%	129	36.2%	101	28.2%	53	14.9%	7	2.0%	117	0.7%
Todos los quintiles	59,909	62,351	3,668	5.9%	859	23.4%	52	1.4%	918	25.0%	1,074	29.3%	373	10.2%	392	10.7%	2,571	4.1%
Quintil V	125,919	119,806	8,123	6.8%	1,862	22.9%	167	2.1%	1,739	21.4%	2,544	31.3%	762	9.4%	1,048	12.9%	7,232	6.0%

Tabla 38. Gasto de los hogares de Jalisco en los rubros de Recreación y cultura y Educación; por año de encuesta y por quintil socioeconómico. Valores en pesos constantes al año de la aplicación de la encuesta y en porcentajes.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Gastos en los Hogares. Resultados levantamiento 2012-2013 y 2013-2014. 1) El valor porcentual presentado como total en los rubros de recreación y cultura y educación está en función del gasto realizado por los hogares de Jalisco. 2) El valor porcentual de los subcategorías seleccionadas está en función del gasto total de Jalisco. 3) La encuesta realizada por INEGI es representativa a nivel estatal.

Sin entrar en detalles, los hábitos culturales de la población en general no son los mismos hoy a los de diez, veinte o cincuenta años atrás. Tampoco lo son entre los distintos ámbitos socio económicos del AMG. El espectro de la tabla anterior no es lo suficientemente amplio para demostrar el primer punto pero al presentar el gasto del quintil socioeconómico más bajo, el valor promedio y el gasto del quintil más alto, se pueden apreciar distintas prácticas de consumo en las clasificaciones de Recreación y

⁸⁶ Duhua, E., Giglia, A. (2008) Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. Ciudad de México: Siglo XXI Editores: La experiencia metropolitana alude a muchas circunstancias de la vida cotidiana en la metrópoli y a las diversas relaciones posibles entre los sujetos y los lugares urbanos así como a la variedad de los usos y significados del espacio por parte de los diferentes habitantes.

⁸⁷ Cuenta Satélite de la Cultura De México, 2014

Cultura y Educación. Para la primera, el quintil superior gastó 15 veces más en 2012 y casi 23 veces en 2013 respecto al quintil más bajo; 2.5 y 2.2 veces más que el promedio en el estado de Jalisco. En el mismo sentido, estos gastos no representan porcentualmente lo mismo para las distintas categorías socioeconómicas.

ENHPCC 2010	NACIONAL	JALISCO
Han leído al menos un libro en el año. Sí (%)	28.5	24.8
En el último año asistió al menos 1 vez a una biblioteca. Sí (%)	24.2	19.9
Ha asistido alguna vez a una biblioteca. Sí (%)	54.9	40.7
En el último año asistió al menos 1 vez a una librería. Sí (%)	13.3	17.7
Ha asistido alguna vez a una librería. Sí (%)	43.2	39
En el último año asistió al menos 1 vez a un centro cultural. Sí (%)	12.5	14.8
En el último año asistió al menos 1 vez a una festividad tradicional. Sí (%)	43.1	36.7
Ha asistido alguna vez a un museo. Sí (%)	54.3	50.6
Ha asistido alguna vez a una presentación de música. Sí (%)	53.8	61.9
Ha asistido alguna vez a una presentación de danza. Sí (%)	32.7	32.9
Ha asistido alguna vez al cine. Sí (%)	75.2	71.5
Ha asistido alguna vez al teatro. Sí (%)	31.3	24.4
Ha asistido alguna vez un recinto de artes plásticas. Sí (%)	12.2	13.8
Practica alguna actividad artística. Sí (%)	14.4	23.7
Practica algún instrumento. Sí (%)	15.9	21.9
Sabe elaborar alguna artesanía. Sí (%)	12.2	11.4
Ha escrito algo en su tiempo libre en el último año. Sí (%)	5.6	4.1

Tabla 39. Hábitos, prácticas y consumo culturales en Jalisco.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI/CONACULTA. Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo culturales, 2010. La encuesta realizada por INEGI es representativa tan sólo a nivel estatal.

García Canclini, en su libro *Consumidores y Ciudadanos* esboza como conclusión que “la población realiza una baja utilización tanto de los bienes culturales ‘clásicos’, ofrecidos al conjunto de la ciudad, como de las ofertas culturales locales” (García Canclini, 1995). Esta idea es ilustrada por los resultados de la Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales (ENHPCC) mostrados en la tabla anterior. Se puede observar en ellos que una gran cantidad de las actividades presentadas no son o no han sido practicadas alguna vez por la mayoría de la población; como es el caso de las asociadas a la lectura, la asistencia a representaciones artísticas o a festividades tradicionales. Se trata de un distanciamiento que se hace más latente en actividades relacionadas a la cultura de proximidad; es decir, vinculadas a una cultura comunitaria y a actividades cotidianas que utilizan la cultura como elemento de creación. Dentro del rango presentado por la ENHPCC, la poca asistencia a centros culturales y la reducida práctica de actividades artísticas puede servir como ejemplo de esta última afirmación.

De acuerdo a Robinson et al., “el uso del tiempo puede ser un potente indicador social”, y quizá más adecuado para inferir cuáles son las prácticas culturales de proximidad realizadas por la población del AMG. Robinson es citado por el Observatorio Ciudadano Jalisco Cómo Vamos (JVC) en una encuesta de percepción ciudadana realizada en 2014⁸⁸ en 6 municipios del AMG. La siguiente tabla muestra los resultados obtenidos, resultados que refuerzan la hipótesis presentada anteriormente. Las actividades “meramente culturales” son practicadas con frecuencia por pocas personas. Tan sólo el 11.5% de los habitantes del AMG (2014) asistió a un concierto o espectáculo de música y el 7% fue a un museo, a

⁸⁸ ¿Jalisco cómo vamos? (2014), Encuesta de percepción ciudadana 201414

un teatro o a un espectáculo de danza en el mes anterior a la encuesta. Al cruzar los resultados de ambas categorías con los niveles socioeconómicos de los encuestados, podemos observar importantes diferencias entre los niveles ABC+ y DE⁸⁹. Con excepción de las dos primeras categorías (ver televisión y reunirse con amigos y familiares), existe una importante desigualdad entre los hábitos culturales de los habitantes de la metrópoli pertenecientes a uno u otro municipio o a niveles socioeconómicos distintos; lo que es congruente con la comparación del consumo cultural entre quintiles a nivel Jalisco, presentados en la primera tabla del diagnóstico.

ENCUESTA DE PERCEPCIÓN CIUDADANA 2014 EN EL AMG. JALISCO CÓMO VAMOS.						
ACTIVIDADES QUE REALIZARON EL ÚLTIMO MES	TOTAL	MUNICIPIOS		N.S.E.		
		VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO	ABC+	C	DE
Ver televisión. Si (%)	84.5	96.8	79.5	85.7	89.9	80.3
Reunirme con amigos y familiares. Si (%)	76.4	79.5	64.7	83.4	82.5	67.6
Escuchar radio. Si (%)	67.4	78.5	54.4	70.3	76.4	59.9
Leer. Si (%)	53.3	56.8	32.2	66.1	59.4	40.3
Ir al parque o estar en contacto con la naturaleza. Si (%)	46.4	50.4	29.2	58.7	55.0	32.2
Usar internet por diversión. Si (%)	40.4	45.8	21.2	61.5	43.9	22.9
Practicar alguna actividad física o deporte. Si (%)	37.2	42.9	26.7	49.1	44.1	24.3
Rentar o comprar una película para verla en casa. Si (%)	31	35.8	26.2	29.4	35.2	22.4
Festividades relacionadas con la colonia o barrio, fiestas parroquiales, tradicionales o kermeses. Si (%)	22.8	32	18	22.7	24.3	21.9
Ir al cine. Si (%)	22.4	27.8	11.7	39.7	23.3	9.1
Ir a algún bar. Si (%)	19	23.8	11.7	30.6	18.9	10.6
Asistir a un evento deportivo. Si (%)	16	19.7	13.2	22.2	15.9	11.5
Viajar por recreación. Si (%)	11.9	15	3.7	19.7	11.9	6.2
Ir a un concierto o espectáculo de música. Si (%)	11.5	13.7	8.7	19.1	10.8	6.2
Jugar videojuegos. Si (%)	10.6	15.2	9	18.5	10.3	5
Ir a un museo, teatro o espectáculo de danza. Si (%)	7	8.9	4.2	12.2	7.1	3.2

Tabla 40. Encuesta de percepción ciudadana 2014: Cultura y recreación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Jalisco cómo vamos. Encuesta de percepción ciudadana 2014. 1) Nivel socioeconómico. 2) Cuando se realizó esta encuesta, el AMG estaba compuesta por tan sólo seis municipios; por lo tanto, los municipios de Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo no están representados.

Las razones detrás de las desigualdades en los resultados de JCV (2014) como de la ENGASTO (2010) responden a la disponibilidad de tiempo y a la capacidad económica de los habitantes para acceder a los equipamientos culturales y, sea el caso, pagar por el ingreso. Para algunos especialistas consultados durante los foros temáticos, la cultura en el AMG es vista meramente como un artículo de consumo y el contacto con ella es tan sólo mercantil y elitista. De acuerdo a su opinión, la oferta cultural se ajusta entonces en gran medida a la demanda. La cobertura espacial será abordada en el siguiente apartado. En cuanto a los factores económicos de la desigualdad, éstos se han trabajado tanto en el eje estratégico Ciudad Equitativa y Líder como en el eje transversal Trabajo Digno, Decente y Suficiente (Cf. Eje Ciudad Equitativa y Líder y Trabajo Digno, Decente y Suficiente). Por otro lado, aunque difícilmente se puede establecer una correlación entre el marco físico del hábitat y la forma de habitarlo (Castells, 1974:101), Manuel Castells observa que en los procesos de urbanización en grandes ciudades,

⁸⁹ La clasificación utilizada por Jalisco Cómo Vamos ha sido desarrollada por la Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y Opinión (AMAI) de acuerdo a una metodología distinta a las clasificaciones socioeconómicas realizadas por otros organismos, como el INEGI.

un importante sector de sus habitantes ha abandonado tendencialmente el uso público del espacio en beneficio de la retracción en actividades individualizadas en torno a pequeños núcleos: el hogar y las relaciones más cercanas. Lo que coincide con los resultados de la encuesta de percepción ciudadana realizada por JCV.

Los deseos y ambiciones culturales de la población pueden no estar alineados principalmente con las actividades artísticas. Una parte importante de la población del AMG (2014) realiza habitualmente actividades tales como ir al parque, reunirse con familiares y amigos o practicar algún deporte como se puede ver en la tabla sobre la encuesta de percepción ciudadana 2014. Además, una de las preguntas realizadas en la misma encuesta consistía en ¿Qué actividad te gustaría realizar con mayor frecuencia? El deseo de participar de forma más activa en festividades - una práctica cultural que se puede entender como comunitaria - es compartida por tan sólo el 1.5% de la población encuestada. En cambio, sin importar el nivel socioeconómico, el género, la edad o el municipio de origen, tres de las principales respuestas fueron precisamente reunirse con amigos (18.6%), practicar una actividad física o deportiva (13.60%) e ir al parque y estar más en contacto con la naturaleza (10.30%).

Foro Temático

“Necesitamos políticas públicas para la conservación, identificación y apropiación de la cultura como base de la vida social, que se encuentra en constante cambio.”

Julio César Herrera Osuna
Secretaría de Cultura

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5).

Se pueden interpretar estos resultados de dos maneras. Por un lado, como acento a la tendencia de individualización en las prácticas cotidianas. Por otro, como una oportunidad para transformar ese deseo de convivencia en prácticas culturales comunitarias con actividades como esquemas de oferta artística adaptadas y orientadas a generar uniones significantes entre los ciudadanos, que no sólo propicien un tiempo de distracción, sino que además alimenten sus capacidades culturales. El rol de la oferta pública y gratuita es importante primero dadas las importantes diferencias en el poder adquisitivo de la población. Luego, la oferta privada y de carácter más comercial ajusta sus contenidos, y con ellos su calidad, partiendo de una visión de mercado, lo que ha generado fuertes segregaciones socioespaciales.

Producción cultural: Industrias culturales y creativas.

La producción artística por parte de las industrias culturales y creativas resulta importante si se quiere contar con una oferta de calidad y que sea el resultado de una mezcla entre contenidos internacionales y producciones endógenas. “En rigor, no hay desarrollo literario o musical en una sociedad – en el sentido de que el conjunto se apropie de esos bienes – si no hay industria editorial o industria musical” (García Canclini y Piedras, 2006). El uso entre los términos industrias culturales o industrias creativas “puede variar de forma significativa de un contexto a otro. A menudo, las comunidades desafían y buscan rediseñar los modelos vigentes para adecuarlos a la realidad de su contexto, cultura y mercados locales” (UNESCO, 2013).

La cultura como proceso evoluciona constantemente, y la realidad es que no siempre con tendencias “deseables”. Numerosas prácticas culturales, de carácter más comercial, necesitan un grado de reconocimiento y especialización menor (García Canclini y Piedras, 2006: 58), al tiempo que gozan de una mayor difusión por parte de los mecanismos de comunicación masiva. Se trata de un consumo cultural desterritorializado y de un flujo mundializado de imágenes, sonidos e ideas. Sin realizar juicios de valor, difícilmente se pueden catalogar los contenidos globalizados y comerciales como negativos. Las dinámicas en las que se enmarcan por el contrario, dejan sin reconocimiento y limitan el apoyo a otro tipo de valores, conocimientos, saberes y artes. El apoyo mediante políticas públicas a creaciones locales, siguiendo esquemas de asignación estratégica - como la preferencia explícita a ciertos tipos de contenido y expresiones - requiere en primer lugar la identificación de los actores, de la industria cultural y creativa local.

ENHPCC 2010	LE GUSTARÍA ESTUDIAR		ESTUDIA O PRACTICA	
	NACIONAL	JALISCO	NACIONAL	JALISCO
Arqueología	6	6.2	1.3	1.9
Música	20.7	13.8	1.5	3.6
Danza	13	10.7	2.2	2.9
Cine	12.9	9.8	1.5	1.3
Teatro	7.1	5.9	1.3	2.3
Artes plásticas	12.9	9.8	2.1	2.9
Artes visuales	12.6	8.3	1.6	2.3
Letras			1.3	1.4

Tabla 41. Las actividades culturales como profesión.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI/CONACULTA. Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo culturales, 2010.

Continuando con la analogía, sin escritores y sin músicos, no hay ni desarrollo ni industria literaria o musical. El desarrollo de actividades culturales como profesión se enfrenta por su parte a numerosas dificultades. La tabla anterior muestra que tanto a nivel nacional como estatal, el porcentaje que estudia o practica de manera profesional alguna de las categorías consideradas como culturales por la ENHPCC (2010) es sustancialmente menor al valor porcentual de aquellos a los que les gustaría estudiar las mismas carreras profesionales. Esto es probablemente un reflejo de la carencia de políticas culturales destinadas a apoyar artistas y profesionales del ámbito cultural por un lado y a la ausencia de un público que esté dispuesto a consumir bienes “meramente culturales” por otro, tal como se ha abordado en el apartado precedente. De acuerdo a los resultados de la Cuenta Satélite de la Cultura en México 2014, presentados en la tabla siguiente, se puede apreciar que tan sólo una parte marginal de la población realizó gastos en las clasificaciones realizadas por INEGI más cercanas a esta concepción de la cultura.

A pesar del escenario descrito, el aporte del sector cultura al crecimiento económico es importante; de acuerdo a esta Cuenta Satélite, la cultura representa el 2.8% del PIB nacional⁹⁰. La gran mayoría de la participación corresponde a 4 áreas generales: producción cultural de los hogares⁹¹, las artesanías o juguetes tradicionales, el comercio de productos culturales y los medios audiovisuales. Aunque la

⁹⁰ INEGI, Cuenta Satélite de la Cultura de México, 2014.

⁹¹ La producción cultural de los hogares corresponde a la participación voluntaria en la organización o desarrollo de espectáculos culturales, fiestas tradicionales, ferias y festivales culturales; los ingresos obtenidos por el desarrollo de espectáculos culturales en la vía pública; el gasto en la adquisición de productos culturales en la vía pública; y la elaboración de artesanías para uso final propio.

escala de análisis en este caso es federal, la información presentada puede indicarnos que son las actividades relacionadas a la producción y comercialización de *artículos culturales centradas en micros pequeñas y medianas empresas - y en gran parte unidades económicas de subsistencia - que crean altos volúmenes de empleo y autoempleo*⁹² las que generan mayores aportaciones; en contraposición de las actividades más cercanas a las artes escénicas, plásticas, los ingresos en torno a los bienes patrimoniales y o a la venta de libros o prensa.

GASTOS DE HOGARES EN BIENES Y SERVICIOS CULTURALES POR ÁREAS GENERALES Y ESPECÍFICAS (2014)		PUESTOS DE TRABAJO OCUPADOS EN EL SECTOR DE LA CULTURA POR PRINCIPALES ACTIVIDADES ESPECÍFICAS (2014)		DISTRIBUCIÓN DEL PIB DEL SECTOR DE LA CULTURA POR ÁREAS GENERALES Y ESPECÍFICAS (2014)	
Artesanías y juguetes tradicionales.	36.1%	Artesanías y juguetes tradicionales.	33.1%	Producción cultural de los hogares.	21.3%
Medios audiovisuales.	22.6%	Producción cultural de los hogares.	22.8%	Artesanías y juguetes tradicionales.	20.3%
Producción cultural de los hogares.	17.4%	Comercio de productos culturales.	15.0%	Comercio de productos culturales.	16.2%
Artes escénicas y espectáculos.	6.5%	Diseño y servicios creativos.	4.2%	Medios audiovisuales.	15.2%
Gestión pública	6.1%	Administración federal.	2.6%	Diseño y servicios creativos	7.1%
Libros, impresiones y prensa.	5.5%	Servicios creativos (Publicidad)	2.6%	Artes escénicas y espectáculos.	6.9%
Artes plásticas y fotografía.	1.9%	Administración estatal.	2.3%	Libros, impresiones y prensa.	6.6%
Música y conciertos.	1.3%	Libros, impresiones y prensa.	2.2%	Gestión pública	3.7%
Patrimonio material y natural.	1.3%	Otras actividades culturales	15.2%	Patrimonio material y natural.	1.1%
Diseño y servicios creativos.	1.3%			Música y conciertos.	0.9%
				Artes plásticas y fotografía.	0.7%

Tabla 42. Información de la Cuenta Satélite de la Cultura de México.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Cuenta Satélite de la Cultura De México, 2014.

La existencia de una cuenta satélite de cultura se ha creado en el marco de un debate nacional e internacional que, tomando el discurso de La Agenda 21 de cultura, identifica a las actividades culturales como oportunidad para potenciar el crecimiento económico permitiendo la renovación y la creación de nuevas actividades económicas, potenciando el emprendimiento, el acceso al empleo y la inserción, constituyendo un importante factor de atractividad de los territorios y favoreciendo el desarrollo turístico (Cultura 21, 2015).

Debido a su valor simbólico y desde una perspectiva teórica, los bienes y servicios culturales tienen un impacto directo en el bienestar de las personas, sin necesidad de traducir obligatoriamente los ingresos obtenidos por el sector cultura en programas orientados a mejorar la calidad de vida, como si se tiene que hacer con otros sectores económicos; lo que de acuerdo a Ernesto Piedras, traduce directamente el crecimiento económico del sector cultural en desarrollo social (García Canclini y Piedras, 2006). En todo caso, una visión puramente economicista del sector cultura dejaría fuera la calidad, las características cualitativas, de los contenidos culturales; clave a la hora de buscar el desarrollo integral de los individuos, y por ende, de las comunidades.

Para Herbert Marcuse la cultura no utilitaria de contenidos autónomos y críticos y no tan sólo sublimantes y relajantes (Marcuse, 1968) es indispensable para que las personas realmente tengan un espíritu crítico, sean sensibles y cuenten con la capacidad de elección y de expresión. Cabe preguntarse entonces cuál es la naturaleza de los contenidos culturales apoyados por políticas públicas de impacto

⁹² Secretaría de Cultura del Estado en la ficha del Programa Presupuestario 456: Programa de Desarrollo económico de las industrias culturales y creativas.

metropolitano; para luego analizarlos y establecer estrategias enfocadas mucho más en el valor simbólico de los bienes y servicios culturales y su capacidad de generar bienestar entre la población, al convertirse por sí mismos en recursos culturales, que en su capacidad para funcionar como un vínculo a otras actividades económicas. El desafío consiste entonces en asignar reglas claras y actualizadas que equilibren el desempeño y viabilidad del sector económico de la cultura con su función social.

Paralelamente, la apropiación de contenidos culturales se hace cada vez más por las vías tecnológicas. El Internet se ha consolidado como un medio con enorme poder en este sentido. Podemos observar en la tabla siguiente que el acceso este tipo específico de Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC's) ha conocido un alto ritmo de expansión. A nivel nacional, 20% de la población tenía acceso a internet en 2010, la mitad que en 2015. El nivel de desagregación de la ENDUTHI no permite una comparativa entre municipios, y por lo tanto para el AMG.

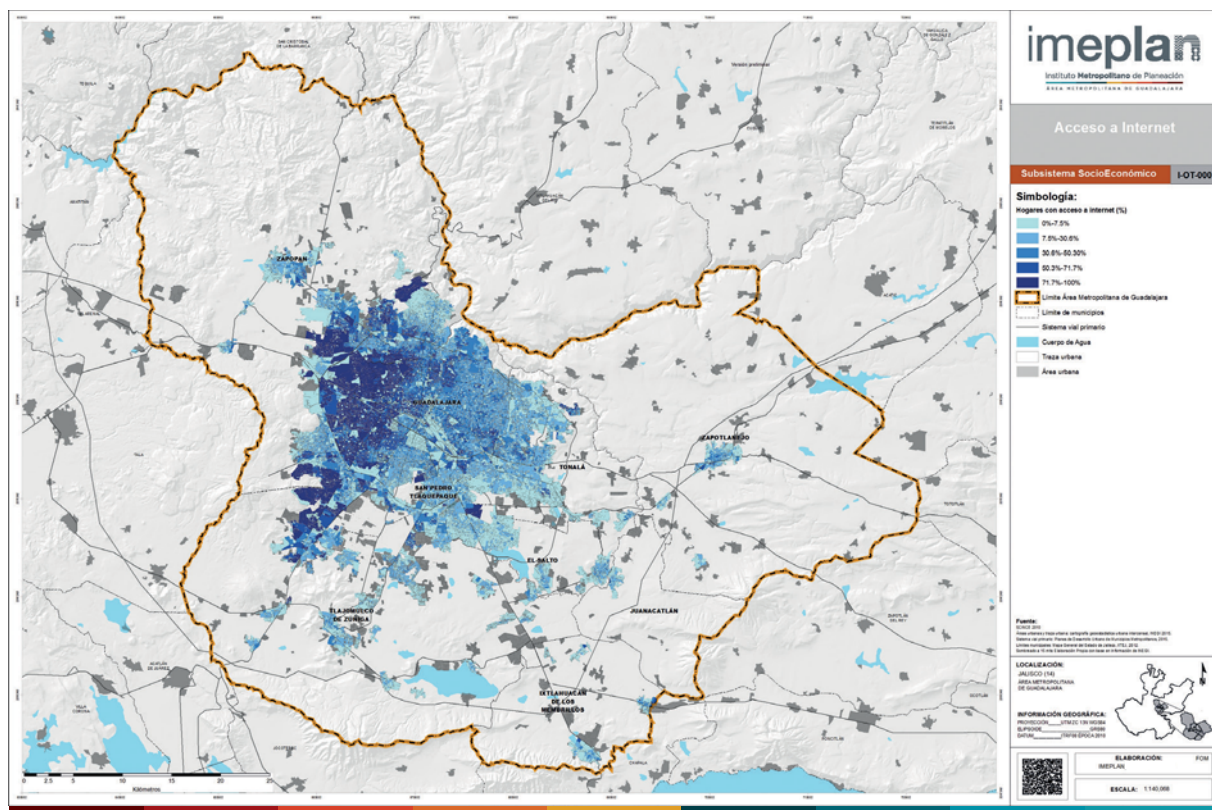
ACCESO A TIC'S EN EL AMG	NACIONAL		JALISCO		AMG		VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO
	SCINCE 2010	ENDUTHI 2015	SCINCE 2010	ENDUTHI 2015	SCINCE 2010	ENDUTHI 2015	SCINCE 2010	SCINCE 2010
Hogares con computadora (%)	28.0	44.9	36.0	56.1	32.0	n/a (1)	20.0	54.0
Hogares con acceso a internet (%)	20.0	39.2	27.0	47.7	23.0	n/a (1)	11.0	45.0
Hogares con teléfono celular (%)	65.0	71.5	75.0	76.3	80.0	n/a (1)	73.0	86.0
Usuarios que utilizan su teléfono celular para acceder a internet (%)	n/a	67.1	n/a	62.6	n/a	n/a (1)	n/a	n/a

Tabla 43. Acceso a Tecnologías de la Información y la Comunicación en el AMG, comparación 2010-2015.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. SCINCE 2010, ENDUTHI 2015. (1) Guadalajara, como ciudad seleccionada para la Encuesta Nacional sobre la Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la información en los hogares, cuenta con resultados estadísticos específicos. Para el 2015, 63.2 de los hogares en Guadalajara tienen una computadora, 41.8% cuentan con telefonía celular, 57.6% a internet y el 61.9% de los usuarios utilizan su teléfono celular para acceder a él. N/a: no aplica. El nivel de desagregación de la ENDUTHI no permite una comparativa entre municipios.

Aun cuando el internet es un “canal estratégico para poner a disposición bienes y servicios culturales y propiciar el acceso universal” tal como lo establece la Estrategia Digital Nacional de Cultura⁹³, este proceso no puede relegarse tan sólo al entorno digital. Las posibles conclusiones de un análisis socioespacial del acceso a las TIC's están limitadas por la información obtenida a partir del último Censo De Población y Vivienda realizado por INEGI en 2010. La diferencia en ese entonces entre sectores económicos - clasificados de acuerdo a su grado de marginación social - como entre municipios indicaba la existencia de una fuerte brecha digital. Entendiendo que tal brecha se ha visto disminuida, el siguiente mapa muestra la distribución espacial de los hogares con acceso internet en 2010. Estrategias de difusión y espacios físicos para llevar a cabo actividades culturales y recreativas continúan siendo indispensables.

⁹³ Plan Especial de Cultura y Arte 2014



Mapa 11. Distribución de hogares con acceso a Internet en el AMG en el 2010.
Fuente: SCINCE 2010).

En el mismo sentido, aunque el desarrollo tecnológico represente una importante oportunidad para el crecimiento del sector cultural de la economía, también aumenta las distancias entre los individuos (Ernesto Piedras, entrevista 2012). La fragilidad del tejido social, abordada con más profundidad en el eje Ciudad Segura y Cohesionada, difícilmente se puede fortalecer sin el desarrollo de prácticas culturales que valoricen el encuentro y el intercambio cara a cara. La importancia del espacio público, y de entender los diversos espacios recreativos y culturales como tal, yace en el valor que tiene la convivencia interpersonal.

Por otro lado, las herramientas tecnológicas pueden ser empleadas con fines culturales pero no necesariamente lo implican. Herramientas estadísticas como la Encuesta Nacional de Consumo Cultural 2012 (ENCC 2012), estudios de la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) o la Encuesta Nacional de sobre la Disponibilidad de Uso de las Tecnologías de Información en los Hogares 2015 (ENDUTIH) arrojan un poco de información al respecto. De acuerdo a la ENCC, el 45.8 de la población ha utilizado en alguna ocasión el internet con fines culturales. Por su parte la ENDUTIH concluye que 88.7% de los usuarios de internet lo ha utilizado alguna vez para buscar información, 76.6% para consumir contenidos audiovisuales, 56.6% contenidos educativos o de capacitación y 42.9% leer libros periódicos o revistas. De acuerdo a la AMIPCI el 64% de los usuarios han utilizado el internet para buscar información y 52% tanto para ver películas o series como para escuchar radio o música en línea. A pesar de esta información, los tipos de contenido incluidos en cada rubro no se especifican y en los tres casos, las preguntas no arrojan información sobre la periodicidad y costumbres de consumo. La investigación

sobre el tipo de impacto que tiene el internet en los hábitos de consumo de la población se beneficiaría añadiendo a las encuestas nacionales consideraciones en ese sentido.

VIVIENDAS HABITADAS CON ACCESO A TIC'S EN EL AMG DE ACUERDO AL GRADO DE MARGINACIÓN. SCINCE 2010.	GRADO DE MARGINACIÓN				
	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO
Hogares con radio (%)	80	84	87	89	89
Hogares con televisión (%)	93	96	97	97	96
Hogares con computadora (%)	11	18	32	46	70
Hogares con teléfono celular (%)	69	73	78	83	89
Hogares con acceso a internet (%)	4	11	22	35	60
Hogares sin P.C ni Internet (%)	85	78	66	50	25

Tabla 44. Acceso a TIC's en el AMG por grado de marginación. 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. SCINCE 2010.

4.4.1.3. Espacios culturales y recreativos

Para Emilio Duhau y Angela Giglia, la ciudad producida por diversos urbanismos, o ideologías, implica diferentes formas de producción y organización del espacio (Duhau y Giglia, 2016); es decir, las dinámicas laborales o la relación entre las dimensiones público y privado varían enormemente a lo largo de la metrópoli. Las desigualdades entre las formas de consumo de bienes y servicios culturales y los usos del tiempo libre para la recreación presentados en el apartado anterior son una demostración al respecto.

Así como una ciudad cuyo desarrollo urbano se ha orientado al transporte privado, a la creación de actividades de entretenimiento segregadas e independientes y asegurar el confort doméstico e individual sobre todo lo demás, una ciudad (como espacio político e ideológico) también puede orientar la inversión de recursos y esfuerzos de sus habitantes en la creación de una trama urbana que permita la multiplicidad de actividades, que fomente el encuentro y el intercambio y que el flujo entre el lugar de trabajo y el hogar no sea un martirio, pero una oportunidad misma para la recreación.

A partir de los resultados de los Espacios de Participación Barrial, se perciben dos principales problemáticas: primero, la limitada existencia de actividades culturales, recreativas, deportivas y de esparcimiento de calidad y luego, la ausencia de lugares limpios y seguros en donde llevarlas a cabo. Dentro de la primera problemática, el deseo de tener actividades en forma de talleres es reiterativo. En especial, actividades dirigidas a jóvenes, niños y adultos mayores, actividades recreativas y artísticas como pintura, guitarra, fotografía, teatro pero también oficios orientados a toda la comunidad.

En cuanto a la segunda problemática, para que se pueda detonar un proceso de apropiación de los espacios públicos parece ser de gran importancia para los participantes del proceso de planeación participativa que se cumplan en él ciertas características. Por ejemplo, que la infraestructura deportiva, cultural y educativa instalada sea la suficiente y que, junto con áreas verdes y juegos infantiles, cubra las necesidades de todos los grupos de población del AMG. De acuerdo a las opiniones recuperadas en el proceso, la oferta existente suele presentar numerosos déficits relacionados con el deterioro y descuido de los espacios. Carecen además, según la información recabada en el proceso, de programas de mantenimiento que propicien un uso intensivo y apropiado, que sea además inclusivo y que el entorno en donde se encuentren sea seguro. La introducción al eje de Ciudad Digna y Participativa ex-

pone como una cobertura sin calidad es sencillamente insuficiente (Cf. Ciudad Digna y Participativa). En términos generales, el disfrute de actividades culturales fue el peor calificado por los participantes del proceso de planeación participativa entre una amplia serie de cuestiones tales como disfrutar de un medio ambiente sano, contar con una vivienda que satisfaga las necesidades o disponer de un transporte público de buena calidad.⁹⁴

Espacios de Participación Barrial	
<i>“En todas las comunidades hacen falta unidades deportivas, centros culturales y actividades recreativas.”</i>	Auditorio de la Macroplaza (Zapotlanejo)
<i>“En la colonia Centro hay muchos niños que como no tienen donde jugar, no tenemos parques ni áreas verdes, entonces juegan en la calle y es muy peligroso.”</i>	Panteón de Belén (Guadalajara)
<i>“Nos hacen falta lugares de esparcimiento, parques, áreas verdes, unidades deportivas y centros de cultura.”</i>	Plaza principal de La Calera (Tlajomulco de Zúñiga)
Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).	

De acuerdo a García Canclini, en la evolución sociocultural de las ciudades mexicanas existe una baja correspondencia entre el crecimiento urbano y la estructura y distribución de los equipamientos culturales. (García Canclini, 1995) El limitado acceso a este tipo de equipamiento responde a dos causas principales: un sistema de transporte público que limita la movilidad de los individuos y la baja inversión en la creación de nuevas infraestructuras. El eje Ciudad Sustentable desarrolla ampliamente la problemática en torno a la movilidad urbana, a continuación se abordan las condiciones actuales de la cobertura espacial. (Cf. Ciudad Sustentable)

El espacio público inmediato

Las calles, los parques y jardines, e incluso las plazas cívicas, conforman el espacio público más cercano a los habitantes de la metrópoli. Su escala local es de una enorme relevancia para que la ciudad tome sentido. De acuerdo a Claudia Kuzma y Milka González, “el barrio es un espacio de reconocimiento y constitución de identidades sociales, mediador entre el universo privado y el mundo público de la ciudad; referente para la construcción de un ‘nosotros’ de una sociabilidad más amplia que la familiar, y más densa y estable “ (Kuzma y González, 2010). La dimensión de belleza en la ciudad pasa por la posibilidad de que sus habitantes puedan acceder a un espacio de escala humana que favorezca los encuentros personales. Su carácter recreativo es de igual forma esencial, al propiciar un espacio accesible para la realización de una gran cantidad de actividades de esparcimiento y disfrute. Reconociendo su importancia, la Junta de Coordinación Metropolitana, en sesión ordinaria con fecha del 17 de noviembre de 2015 estableció la recuperación de espacios públicos como uno de los temas que integran la nueva Agenda Metropolitana.

Es necesario un gran esfuerzo, ya que la situación de los espacios públicos en el AMG dista de haberse convertido en ese ideal creador de tejido social. Utilizando las características del entorno urbano (INEGI, 2014), se pueden apreciar en la siguiente tabla ciertas deficiencias en el espacio público por

⁹⁴ IMEPLAN (2016) Informe Final de Planeación Participativa, pág. 20.

autonomasia, la calle. Menos del 50% de las manzanas contabilizadas tiene banquetas. En algunos municipios el valor disminuye hasta el 13.7%.

Espacios de Participación Barrial	
<i>"En la colonia Zalatitis no hay calles adecuadas para caminar porque ni siquiera hay banquetas."</i>	Explanada Walmart Loma Dorada (Tonalá)
<i>"Las irregularidades en las banquetas no nos permiten caminar con seguridad, son inadecuadas, están muy estrechas y a distintas alturas."</i>	Plaza principal Santa Anita (San Pedro Tlaquepaque)
Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación (Cf. Apartado 3.3.2.5.).	

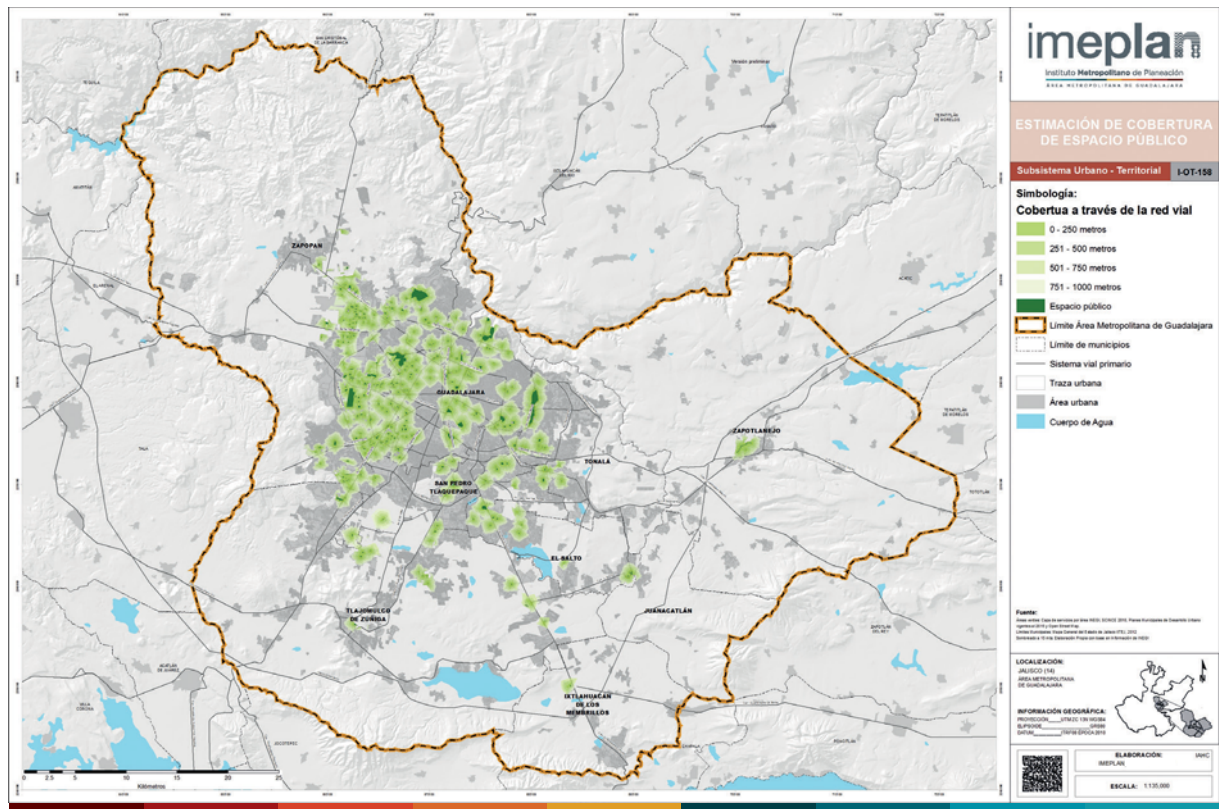
La accesibilidad tiene en un primer momento una dimensión física y el promedio en el AMG de las manzanas con disponibilidad de rampa para silla de ruedas es tan sólo del 17.9%. Como se puede apreciar en el Eje de Ciudad Funcional, las deficiencias se pueden extender a la cobertura del alumbrado público o incluso a la limpieza. A lo largo del proceso de planeación participativa, "sucia" fue una respuesta recurrente a la pregunta ¿Cómo ves al AMG?⁵³

CARACTERÍSTICAS DEL ENTORNO URBANO 2014 ¹	NACIONAL	JALISCO	AMG ²	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO
Manzanas con banquetas en todas sus vialidades circundantes. (%)	32.6	41.7	46.5	77.8	13.7
Manzanas con disponibilidad de rampa para silla de ruedas en todas las vialidades circundantes. (%)	4.6	12	17.9	42.8	0
Manzanas con restricción del paso de automóviles en todas las vialidades circundantes. (%)	0.8	3.9	1.7	4.6	0.0
Manzanas con restricción del paso de peatones en todas las vialidades circundantes. (%)	1.3	1.3	2.1	4.9	0.0
Manzanas con presencia de puestos ambulantes en alguna de sus vialidades circundantes. (%)	8.8	10.8	12.4	18.6	3.0
Manzanas con presencia de árboles en todas sus vialidades circundantes. (%)	21.5	35.4	43.7	69.1	11.5
Manzanas con presencia de árboles en alguna de sus vialidades circundantes. (%)	47.5	47.8	43.6	68.3	28.3
Manzanas que cuentan con alumbrado público en todas sus vialidades (%)	49.2	56	60.3	60.3	35.4
Manzanas que cuentan con alumbrado público en algunas de sus vialidades (%)	41.3	35.9	31.7	30.5	56.3

Tabla 45. Características del entorno urbano.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Características del entorno urbano 2014. 1) La información de entorno urbano sólo se levantó para localidades de 5,000 ha y más. 2) Están considerados los 9 municipios del AM

⁵³ Informe Final de la Planeación Participativa.



Mapa 12. Estimación de la cobertura del espacio público.

Fuente: Elaboración propia con información de los Planes Parciales de los diferentes municipios.

Nota: En este análisis, se han considerado sólo los espacios jurídicamente públicos.

El arbolado es un indicador de que tan agradables y atractivos son los espacios públicos para los habitantes. El siguiente mapa presenta las plazas, jardines, parques y andadores del AMG que cuentan con un arbolado mínimo y que además son jurídicamente públicos. La clasificación se realizó a través de un análisis de colorimetría y el área de servicio - la región dentro de la cobertura espacial de los equipamientos - consideró una distancia de a través de la infraestructura vial de 1000 metros, siguiendo las especificaciones de las Normas Técnicas para el Artículo 73 de la Ley general de Vivienda y de 750 metros, lo equivalente a una distancia de caminata de 15 min, tomando como referencia el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano publicado por SEDESOL y en congruencia con la escala humana deseable de la ciudad.

		RANGOS DE POBLACIÓN										ÍNDICE DE MARGINACIÓN					
AMG		POBLACIÓN DE 0 A 5 AÑOS		POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS		POBLACIÓN DE 15 A 64 AÑOS		POBLACIÓN DE 18 A 24 AÑOS		POBLACIÓN ADULTA MAYOR (65 Y MÁS)		MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO	SIN DATO
1000 (m)	750 (m)	1000 (m)	750 (m)	1000 (m)	750 (m)	1000 (m)	750 (m)	1000 (m)	750 (m)	1000 (m)	750 (m)	1000 (m)	750 (m)	1000 (m)	750 (m)	1000 (m)	750 (m)
46%	40%	29%	21%	40%	30%	65%	39%	49%	37%	43%	34%	15%	31%	43%	55%	78%	12%

Tabla 46. Cruce de datos: Cobertura del Espacio público con distintos rangos de población y con el Índice de Marginación de acuerdo al mapa I-OT-158 sobre cobertura de espacio público.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y CONAPO.

Los resultados obtenidos en el análisis de cobertura muestran por un lado, que menos del 50% de la población del AMG se encuentra en el área de servicio para una distancia de servicio de 1000 metros y 39.5% para una de 750 m. Una proporción sin duda insuficiente. Por otro, las desigualdades observadas en las prácticas culturales se mantienen al observar el porcentaje de la población en el área de servicio con un nivel muy alto o alto de marginación y compararlos con aquellos con un nivel muy bajo de marginación. Luego, la población con 0 a 14 años de edad representa el 18% de la población total del AMG; tal como se muestra en la tabla anterior menos del 21% para el grupo de 0 a 5 años y tan sólo el 30% para aquel de 6 a 14 años está dentro del área de servicio de 750 metros de parques, jardines, plazas que cumplen con los criterios considerados. Para la población de 65 años y más, la situación es similar. De acuerdo al mapa anterior, las grandes carencias de espacio jurídicamente público y con las características de arbolado antes descritas se presentan tanto en las áreas de urbanización más reciente como en zonas centrales del AMG.

Espacios de Participación Barrial

"Nos encantaría tener una ciudad más verde con árboles y jardines. También la imaginamos con más centros culturales porque en nuestro municipio hay muy pocos y para ir al cine, a obras de teatro o a conciertos tenemos que ir hasta Guadalajara."

Auditorio de la Macroplaza (Zapotlanejo)

"En Casa de Teja, Juanacatlán hace falta una unidad deportiva, existe un centro deportivo pero está inconcluso y muy retirado de la localidad."

Club Deportivo Río Grande (El Salto)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

El espacio público idealizado en muchas ocasiones responde la fusión de la esfera pública - asociada al debate, a la opinión y al consenso de interés general - con las cualidades del espacio público en sí - libre acceso, goce de anonimato, no reservado a nadie en particular (Duhau y Giglia, 2008). Este tipo ideal de espacio público puede que se haya materializado en muy pocas ciudades latinoamericanas. Por ende, en el AMG, más que de recuperación, se necesita hablar de la creación de un sentido de espacio público interviniendo los espacios de vocación pública que se han abandonado. La corriente del "derecho a la ciudad" ha tomado fuerza con el tiempo. Sus planteamientos, aunque heterogéneos, responden en líneas generales a parte de la preocupación planteada en este apartado. De acuerdo a Borja y Muxi, el espacio puede ser una de las condiciones básicas para la justicia urbana, un factor de redistribución social, un ordenador del urbanismo de vocación igualitaria e integradora. (Borja y Muxi, 2000).

CUADRO 3: La Vía Recreativa

La Vía Recreativa es un proyecto de activación interesante. Llevada a cabo en el AMG desde el año 2011, congrega cada domingo miles de personas lo largo de aproximadamente 67 km de vía pública de la ciudad, en seis municipios distintos. Si bien no puede remplazar el déficit de parques y jardines públicos, ha servido como un pivote en la creación de una fuerte cultura ciclista y el reconocimiento de lo público como parte esencial de la ciudad.

Equipamiento cultural.

El equipamiento necesario para la construcción de una cultura comunitaria es variado. Desde los equipamientos deportivos, orientados a la recreación de la población y que propician el desarrollo de actividades de activación física o de esparcimiento, hasta los museos locales, regionales o de bellas artes. Junto con las casas de la cultura, centros culturales, centros comunitarios o incluso bibliotecas, forman parte de los espacios públicos culturales.

Los siguientes gráficos son valiosos para retomar la relación causal articulada al inicio de este apartado. Tal como se muestra en el siguiente gráfico, la enorme mayoría de las actividades culturales consideradas por el Sistema de Información Cultural (SIC) se concentran en dos municipios. Naturalmente, la forma en que se produce el espacio metropolitano genera distintos agrupamientos - o clústeres - de actividades. Sorprende en todo caso la limitada cantidad de festivales o programas de educación artística en 7 de los 9 municipios.

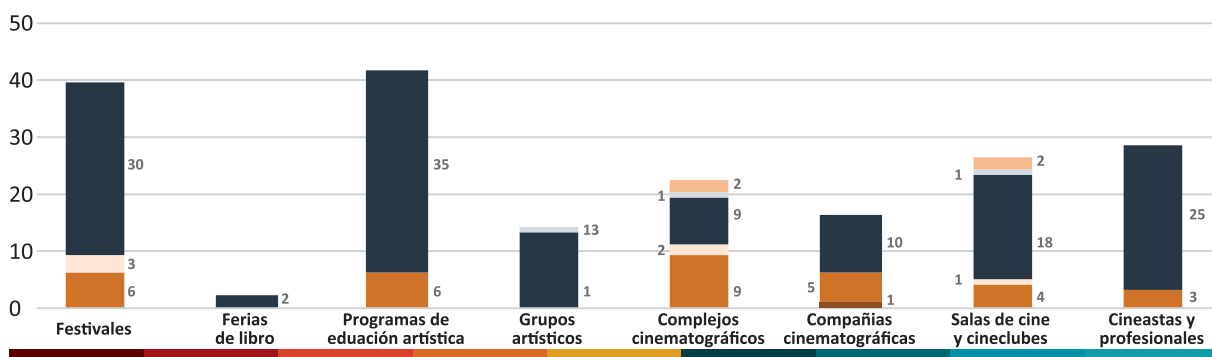


Gráfico 7. Actividades culturales por tipo y por municipio.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Cultura. Sistema de Información Cultural (2016) 1) Las actividades culturales consideradas responden a la información disponible.

El gráfico que se presenta a continuación muestra la distribución por municipio de los distintos espacios culturales considerados en el SIC. Tan sólo los centros culturales y la Red Nacional de Bibliotecas tienen una presencia hasta cierto punto equitativa en toda el AMG. El valor de los espacios culturales aumenta al entender que, siendo espacios públicos y mediante procesos de participación ciudadana, su uso puede adecuarse a las necesidades específicas de cada comunidad y convertirse en espacios de creatividad y de recreación más allá de sus usos formales.

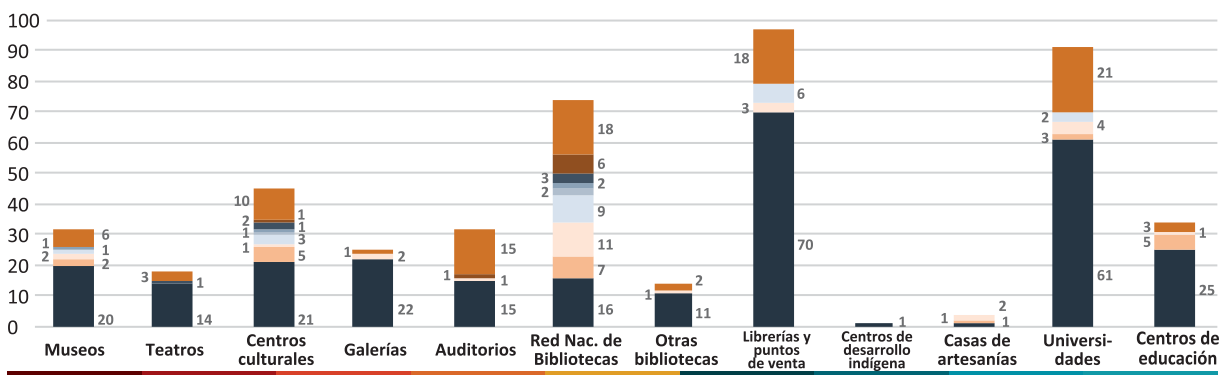
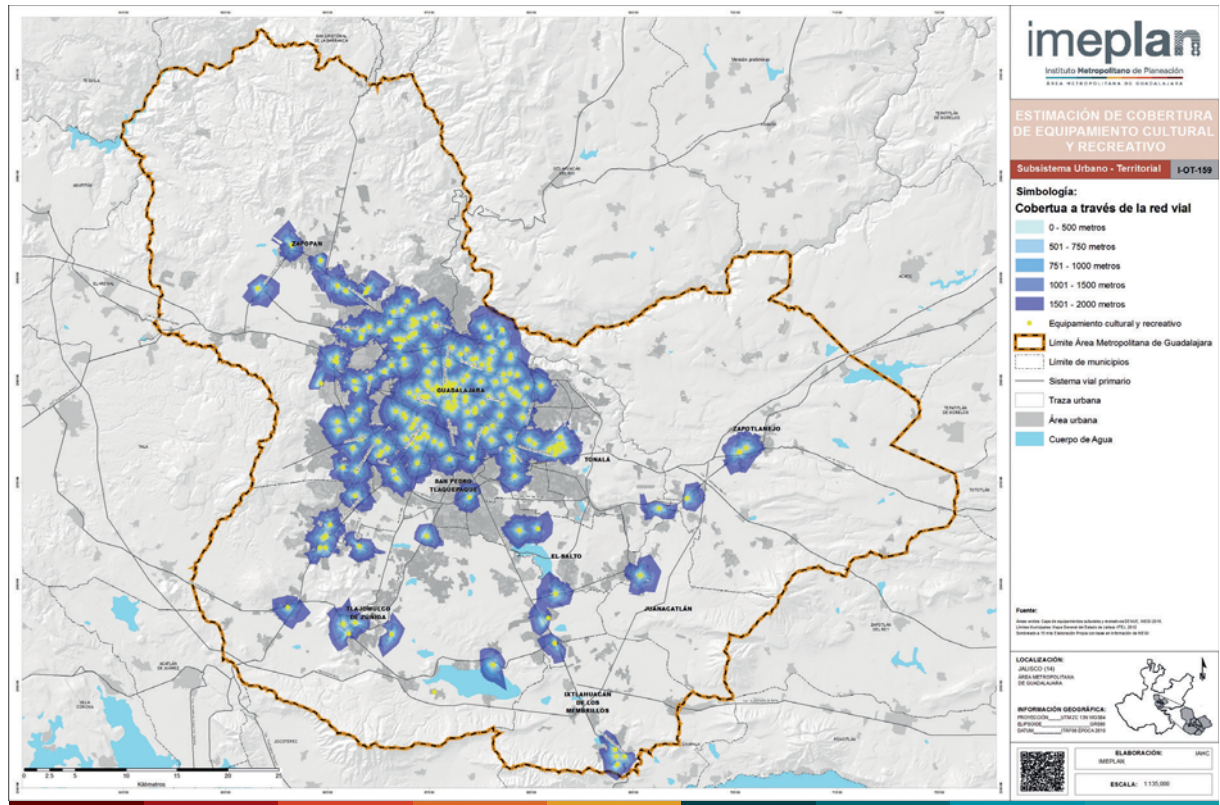


Gráfico 8. Espacios culturales por tipo y por municipio.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Cultura. Sistema de Información Cultural (2016).

Guadalajara Ixtlahuacán de los Membrillos Juanacatlán El Salto Tlajomulco de Zúñiga San Pedro Tlaquepaque Tonalá Zapopan Zapotlanejo



Mapa 13. Estimación de la cobertura del equipamiento cultural y recreativo.
Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE, 2016).

Una segunda dimensión de la accesibilidad es su carácter espacial. El mapa anterior presenta la cobertura del equipamiento cultural y recreativo del AMG con una distancia máxima de servicio a través de la red primaria de 2000 metros. Esto atendiendo a las Normas Técnicas para el Artículo 73 de la Ley general de Vivienda. Ahora, en la siguiente tabla se presenta de igual forma la cobertura con una distancia de 750 metros para evaluar justamente la accesibilidad a escala humana del espacio local y manteniendo las normas de SEDESOL.

EQUIPAMIENTO	AMG		RANGOS DE POBLACIÓN									
			POBLACIÓN DE 0 A 5 AÑOS		POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS		POBLACIÓN DE 15 A 64 AÑOS		POBLACIÓN DE 18 A 24 AÑOS		POBLACIÓN ADULTA MAYOR (65 Y MÁS)	
	2000 m	750 m	2000 m	750 m	2000 m	750 m	2000 m	750 m	2000 m	750 m	2000 m	750 m
Todos	66%	27%	44%	17%	59%	23%	73%	30%	71%	29%	64%	34%
Recreativo	59%	20%	40%	14%	53%	18%	66%	22%	63%	21%	60%	24%
Museos Públicos	12%	2%	6%	1%	9%	1%	14%	2%	12%	2%	19%	3%
Museos Privados	8%	1%	3%	0%	6%	1%	10%	2%	9%	1%	14%	2%
Promoción cultural Privada	26%	4%	15%	2%	22%	3%	29%	5%	27%	5%	32%	6%
Promoción Cultural Pública	21%	4%	12%	2%	18%	3%	24%	5%	23%	5%	27%	6%

Tabla 47. Cobertura de los equipamientos culturales y recreativos con distintos rangos de población de acuerdo al mapa I-OT-159 sobre cobertura de equipamiento cultural y recreativo.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Cultura. Sistema de Información Cultural (2016).

EQUIPAMIENTO	AMG		ÍNDICE DE MARGINACIÓN					
			MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO	SIN DATOS
	2000 m	750 m	2000 m	2000 m	2000 m	2000 m	2000 m	2000 m
Todos	66%	27%	22%	49%	78%	82%	82%	46%
Recreativo	59%	20%	16%	36%	71%	78%	71%	27%
Museos Públicos	12%	2%	0%	0%	14%	24%	11%	0%
Museos Privados	8%	1%	0%	1%	7%	17%	14%	1%
Promoción cultural Privada	26%	4%	8%	17%	28%	35%	35%	8%
Promoción Cultural Pública	21%	4%	8%	10%	25%	32%	25%	29%

Tabla 48. Cobertura de los equipamientos culturales y recreativos con distintos rangos de población de acuerdo al mapa I-OT-159 sobre cobertura de equipamiento cultural y recreativo. (Continuación).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Cultura. Sistema de Información Cultural (2016).

Las categorías propuestas por el DENUe y presentadas en las dos tablas anteriores son amplias. Dentro del grupo de equipamiento recreativo se ha constituido principalmente por centros deportivos⁹⁵. A su vez, los centros de promoción cultural pública corresponden a auditorios, compañías de teatro o danza, casas de la cultura o centros culturales, etc. Los centros de promoción cultural privada corresponden, de acuerdo al DENUe, a espacios como el auditorio Telmex o el Teatro Diana.

En un primer momento, la cobertura de todo el universo de las categorías generales, considerando una distancia de servicio de 2,000 metros, atiende al 66% de la población. Cuando la escala se reduce a 750 metros, este valor se reduce a poco menos de un tercio de la población. Luego, la cobertura entre las distintas categorías varía ampliamente aunque algunas tendencias se mantienen. De nuevo, las poblaciones con mayores índices de marginación tienen un acceso muy limitado a los equipamientos recreativos y prácticamente nulos en cuanto a espacios de promoción cultural tanto privados como públicos. Quizás la información más alarmante es la baja cobertura de los equipamientos de promoción cultural públicos cuando se analiza su accesibilidad local, con una distancia de servicio de 750 m, la cobertura se reduce al 4% de la población del AMG. Resulta entonces evidente que es necesario hacer uso de todos los espacios disponibles en la construcción del espacio público.

Espacios de Participación Barrial

“En Santa Fe, Zapotlanejo hace falta que arreglen las canchas de la única unidad deportiva, actualmente están inservibles y no pueden jugar ahí.”

Auditorio de la Macroplaza (Zapotlanejo)

“En la colonia El Muelle hace falta rehabilitar la cancha de básquetbol ya que no hay unidades deportivas para que los niños y jóvenes hagan ejercicio.”

Club Deportivo Río Grande (El Salto)

“En la colonia El Caracol hace falta una unidad deportiva con salón de usos múltiples, donde se puedan ofertar eventos culturales.”

Plaza de la mujer (Zapopan)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

⁹⁵ Se han excluido actividades económicas como billar, venta de lotería y juegos de azahar.

El deporte y la activación física son sin lugar a dudas motores poderosos para impulsar la recuperación o creación de lo público en el espacio público. Se trata de una de las principales actividades recreativas realizada por niños y jóvenes (Cf. Apartado Prácticas culturales) y la razón por la que gran parte de la población sale de su casa para hacer uso del espacio público. Algunos organismos municipales del deporte han apostado por el acompañamiento de las actividades. A pesar de esto, es claro – a partir de los análisis de cobertura y por las opiniones expresadas durante el proceso de planeación participativa – que son necesarias intervenciones importantes en el campo.

El POTmet 2016 diagnosticó al AMG como una ciudad dispersa, distante, desconectada y desigual. La poca cobertura tanto del espacio público inmediato como de los espacios públicos culturales es una de las externalidades del modelo de crecimiento urbano. Los mapas presentados permiten realizar una rápida lectura al observar qué zonas del AMG están fuera del área de servicio. Para Eduardo Nivón “algunos sectores de la población se hallan sometidos a una marginación incluso mayor que en otras épocas, porque las posibilidades de participar de las nuevas tecnologías y de los instrumentos indispensables para tomar decisiones se escapan cada vez más” (Nivón, 2008). En un contexto de rápida urbanización, esta premisa se mantiene al observar el rezago en el desarrollo de la infraestructura cultural o recreativa, dificultando en gran medida la formación integral de grandes sectores de la población y desaprovechando el impacto físico y positivo que en términos de salud física y psicológica que pueden tener las actividades realizadas en estos espacios.

El estado físico de los equipamientos culturales y el poco interés mostrado hacia ellos tiene como una de sus causas los ritmos de vida y las dinámicas laborales de la población que dificultan en gran medida el poder destinar tiempo a actividades recreativas o culturales. En el AMG, se ha generado un círculo vicioso; la falta de sentido barrial, comunitario, vecinal, se encuentra al origen de la indiferencia de la población ante el estado de los espacios disponibles. Su deterioro se refleja en gran medida en una falta de apropiación y una consecuencia en ver los “espacios públicos pero jurídicamente privados”, tales como centros comerciales, como única alternativa de esparcimiento. El mantenimiento de los espacios públicos recae totalmente en las administraciones en turno⁹⁶ que no han sido capaces, en muchos casos, de convertirlos en espacios en buen estado y seguros. Una inversión en este círculo es necesario si se quiere mantener la diferencia entre actividades con fin de mercado y aquellas que tienen un claro fin de bienestar.

Foro Virtual.	¿Qué veo mal de la ciudad?
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Falta de establecimientos donde se difunda el arte y cultura en las zonas más marginales de la Área Metropolitana de Guadalajara, donde predomina el crimen.</i> 	
<p>Nota Metodológica: El Foro Virtual se realizó durante toda la construcción del PDM a través de la plataforma: lagente-manda.mx. Consta de tres espacios para que cualquier ciudadano, de forma anónima, emita su opinión: ¿Qué veo bien? ¿Qué veo mal? ¿Qué propongo?</p>	

⁹⁶ Tal como especifica el Art. 115 Constitucional, Frac. III: Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: g) *calles, parques y jardines.*

Parte del componente estratégico del POTmet es abordar la estructura metropolitana identificando centralidades de forma jerarquizada y teniendo los conceptos de proximidad, compacidad e intensidad como condicionantes principales. En el mismo documento, se han identificado zonas estratégicas, denominadas Nuevos Entornos de Desarrollo Sustentable (NEUS), a partir de una serie de criterios base, tales como poseer un cierto valor estético y turístico, la existencia de la posibilidad de articularse en un Modelo de Desarrollo Orientado al Transporte, contar con condiciones de abandono y deterioro o tratarse de espacios seleccionados por los Ayuntamientos (Cf. POTmet, apartado 7.3 y 7.6).

Foro Temático

“Al no comprender la cultura como base de la vida social (compuesta por lo político, lo económico y el arte) resulta más fácil dejarla de lado y no tomarla en cuenta dentro de los programas.”

Gabriela Venzor Pérez
Secretaría de Cultura

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Articular el modelo policéntrico y el desarrollo de los NEUS con las políticas públicas destinadas a abatir los déficits en cuanto a espacios públicos o equipamientos culturales y recreativos es una oportunidad para desarrollar fuertes dinámicas de Cohesión Social a una escala humana de la ciudad. (Cf. *Ciudad Segura y Cohesionada*).

CUADRO 3: Marco de planeación de la cultura y la recreación en distintos niveles de gobierno.

La cultura y la recreación para la planeación en distintos niveles de gobierno siguen un planteamiento congruente al establecido en este eje. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND) es “indispensables situar a la cultura entre los servicios básicos de la población como forma de favorecer la colaboración social” (PND, 2012: 67) La planeación de las políticas tanto culturales como aquellas orientadas al desarrollo integral de los individuos pueden verse entonces como parte fundamental de las intenciones plasmadas en los documentos de planeación en torno al crecimiento urbano de las ciudades mexicanas. En el mismo sentido, la atención a la infraestructura y a los espacios culturales es un objetivo generalizado para el PND, el Plan Especial de Cultura y Arte (PECA), los objetivos institucionales de la Secretaría de Cultura de Jalisco y de los Planes Municipales de Desarrollo de los ayuntamientos del AMG.

Por otra parte, el espacio público es visto por todos los niveles de gobierno como una importante área de oportunidad para convertirse en un espacio que propicie el desarrollo de actividades culturales o recreativas. Precisamente, una de las líneas de acción del PND es vincular la cultura con el Programa de Recuperación de Espacios Públicos (PREP), ahora Programa de Infraestructura con el objetivo de “proveer de bienes y servicios, tanto de infraestructura como de participación social, que contribuyan a crear un espacio público adecuado y favorables para el desarrollo comunitario de los hogares y un entorno seguro que propicie el fortalecimiento del tejido social y la vida en comunidad”(Reglas de operación del Programa de Infraestructura, 2016). Por su lado, el Programa Estatal de Desarrollo considera el espacio público como indicador básico de la calidad de vida y habitabilidad de las áreas urbanas. “El espacio público es una condición básica de movilidad, pero también para la vida pública y la construcción de capital social, para encontrarse y expresarse de forma artística, deportiva y cultural”.

Tanto los documentos federales como estatales mencionados enfatizan la importancia del fomento al desarrollo cultural del país a través del apoyo de industrias culturales y la vinculación del sector cultura con otros sectores productivos. El PED menciona además que la ausencia de gremios y de vinculación intrasectorial tiene como consecuencia una limitada capacidad de negociación e incidencia sobre el ejercicio de los derechos culturales, la existencia de condiciones necesarias para el florecimiento de iniciativas culturales privadas y la creación de leyes y reglamentos que potencien la producción artística.

La planeación municipal en general está limitada a los cortos periodos administrativos. La política pública en este nivel de planeación ha encontrado numerosas dificultades para establecer procesos de desarrollo continuos en las personas y en gran parte ha apostado por actividades de activación cultural fuera de los espacios culturales tradicionales. De manera similar, la coordinación y cooperación entre municipios es escasa y en el AMG no existe una agenda común de cultura.

¹ Se revisaron los Planes Municipales de Desarrollo publicados oficialmente a la fecha de redacción de este documento.

² Actualización 2016.

4.4.1.4. Educación y cultura

La educación adquiere un significado especial dentro de la cultura bajo el entendido de que no sólo cumple la transmisión de conocimientos y prácticas de una generación a otra para mantener activos los ciclos del quehacer humano, sino que ayuda al individuo a crear una personalidad e identidad en relación a sus capacidades y talentos, que encuentran una expresión dentro de las manifestaciones y atracciones culturales. Como dice Llano, la cultura tiene profunda relación con la perfección del individuo y el aprendizaje humano que está siempre en evolución.

Como mencionamos anteriormente, la cultura es una construcción social viva y dinámica; y para esto requiere de un proceso de reflexión y análisis constante que la convierta en conocimiento individual y colectivo. La educación, formal e informal, precisa entonces la necesidad del desarrollo de capacidades culturales que permitan la construcción de esta cultura colectiva, como un producto de la acción y reflexión y no de la mera imitación. Una formación continua permite además la construcción de

los conocimientos necesarios para expandir las posibilidades respecto a los bienes y servicios que se desean consumir.

La escuela es una etapa decisiva en la creación de hábitos culturales ya que su naturaleza exige una formación prolongada (Canclini y Piedras, 2006:106). El derecho a la educación, establecido dentro del Artículo 26 de la Declaración de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, declara que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”. Siendo así, no debemos dudar de la necesidad por integrar el empoderamiento de los individuos para construir cultura, adaptarse a los cambios, integrar la diversidad y convertirse en ciudadanos capaces de contribuir a la cultura colectiva, que es su identidad misma. En el Área Metropolitana de Guadalajara se encuentran pocos esfuerzos por la integración de la cultura y las capacidades culturales como un eje transversal en la currícula educativa, tendiendo a estar orientados a la promoción de la expresión artística como la danza, pintura, teatro, entre otros.

Estas expresiones artísticas, sin duda, poseen un papel importante como muestras de la cultura colectiva de los pueblos y deben continuar siendo promovidas, más aún deberán convertirse en elementos de naturaleza obligatoria y no optativa en todas las rutas educativas. No sobra referirse al proyecto vasconcelista: *El Arte es la única salvación de México*, que dio a la cultura y al arte el rol de solución ante el conflicto armado de principios del siglo pasado. A esto se suma el requisito de que la capacitación de aquellos que brindan conocimiento a las nuevas generaciones gire hacia la experimentación del arte por sí mismos y que los convierta en activos promotores del espíritu artístico, como lo establece el Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Aunado a esto, la valorización del patrimonio cultural de nuestra ciudad, de nuestro país y en general, de todo el proceso histórico del planeta requiere sentar sus bases en la educación básica.

Como elemento esencial, surge la necesidad de la creación de contenidos de naturaleza cívica del vivir en ciudad, como respuesta al fenómeno de rápida urbanización y al aumento de las densidades de población. No podemos ofrecer la misma guía para un niño que diariamente interactúa con problemáticas urbanas como una movilidad deficiente, altos niveles de inseguridad, mala calidad del aire y demás patologías expuestas en cada uno de los ejes del presente documento, a la que recibe quien reside en un entorno rural. Es de vital urgencia la promoción del uso del espacio público como espacio de construcción de una cultura de verdadera ciudadanía y del sentido de apropiación y protección de la ciudad completa, en un modelo de vida que actualmente está sujeto a la producción comercial y al consumo. La niñez y su papel de constructores de una ciudad más bella, culta y recreativa, con el espacio público en el centro de su existir, es uno de los indicadores de mayor eficacia para las políticas públicas urbanas. El objetivo en esta materia es claro: más niños para la ciudad y más ciudad para los niños.

De acuerdo a la perspectiva de algunos actores, la relación entre el programa cultural municipal y el sistema de educación pública es débil. En el ayuntamiento de Guadalajara, tan sólo por poner un ejemplo, no existe un programa itinerante entre escuelas y su vinculación se limita a llevar talleres, animaciones culturales o alguna exposición a partir de lazos entre establecimientos específicos. Mucho menor es la participación en el contenido de los programas. Aunque este último diálogo sea competencia del nivel estatal o federal, la contribución de los municipios puede ser tomada en cuenta ya que

es el gobierno local el que tiene la capacidad de conocer la formación cultural específica que podría ayudar a las diferentes comunidades en el territorio. El eje de Ciudad Digna y Participativa ahonda en el diagnóstico a la educación, esta vez, desde una perspectiva general.

4.4.1.5. Participación ciudadana y derechos culturales.

Desde una perspectiva de derechos humanos, y considerando en primer lugar el Artículo 4 constitucional⁹⁷ para luego atender las responsabilidades adquiridas por el Estado Mexicano en la escena internacional⁹⁸, el gobierno es el garante de que los ciudadanos sean capaces de ejercer sus derechos culturales y de que puedan desarrollar todas sus capacidades culturales. (Cf. transversal de Derechos Humanos y Ciudad Digna y Participativa).

Como respuesta a la probable creación y aprobación de una Ley General de Cultura por parte del congreso de la Unión tras la creación de la Secretaría de Cultura en diciembre de 2015, un conjunto de especialistas y expertos en cultura y patrimonio cultural publicó en agosto de 2016 una declaración de principios haciendo un fuerte hincapié en la importancia de los derechos culturales y la diversidad cultural. De acuerdo a su opinión, “el ejercicio de los derechos culturales obliga al estado mexicano a tomar ciertas acciones tales como garantizar, desde el punto de vista legislativo, presupuestario, político y administrativo, la puesta en práctica del conjunto de los derechos y libertades señalados en el presente apartado o establecer, implementar y aplicar políticas públicas, planes, programas, acciones e instancias de carácter transversal entre las diversas dependencias de la Administración Pública Federal con el fin de integrar la dimensión cultural en la protección de los derechos humanos.” (Declaración de principios de especialistas en cultura y patrimonio cultural en México, 2016).

CUADRO 4: Declaración universal sobre la diversidad cultural (UNESCO).

Artículo 5 – Los derechos culturales, marco propicio para la diversidad cultural.

*Los derechos culturales hacen parte integral de los derechos humanos, que son universales, indivisibles e interdependientes. El desarrollo de la diversidad creativa exige la plena realización de los derechos culturales, tal como los define el Artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Artículos 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. **Por lo tanto, toda persona tiene el derecho de expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee, particularmente, en su lengua materna; toda persona tiene derecho a una educación y una capacitación de calidad que respete plenamente su identidad cultural; toda persona debe poder participar en la vida cultural que elija y ejercer sus propias prácticas culturales, dentro de los límites que impone el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.***

En la misma declaración, el grupo de especialistas pone de manifiesto la importancia de incorporar en programas educativos y culturales, escolarizados, no escolarizados o incluso estructurados utilizando tecnologías de la información, contenidos que propicien y reconozcan primero y enseñen y fomenten en segunda instancia, el reconocimiento de los derechos culturales y del patrimonio (Arqueológico, artístico, histórico y paleontológico). Expresa en el mismo sentido la relevancia en “reconocer a las

⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 4, párrafo 13. Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

⁹⁸ UNESCO (2001) Declaración universal sobre la diversidad cultural

comunidades culturales como actores en la participación conjunta de elaboración, aplicación, seguimiento, evaluación y rectificación de programas educativo-culturales” (Declaración de principios de especialistas en cultura y patrimonio cultural en México, 2016). El eje transversal de Derechos Humanos analiza el ejercicio de los derechos culturales en México.

Dirigir la evolución para que los bienes y servicios culturales se conviertan en una riqueza tanto económica como social importante del AMG requiere de la intervención de numerosos actores. Si bien el papel del estado tiene un peso muy importante y el rol de las organizaciones civiles es clave, es el ciudadano el que debe de convertirse en el actor principal. Su participación en la construcción de políticas culturales es entonces fundamental para establecer un equilibrio entre lo que se piensa que es una medida idónea y lo que la cultura realmente significa para las distintas sociedades del AMG.

Espacios de Participación Barrial

“Para la comunidad indígena es necesario crear programas de educación bilingüe, en donde se imparta la lengua materna para enriquecer la cultura.”

Francisco Bautista Carrillo
Comunidad indígena Wirrárika

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

En el mismo sentido, la inclusión de minorías y de los grupos más vulnerables en la toma de decisiones es de enorme relevancia para garantizar que las políticas culturales y las acciones tomadas en consecuencia respondan a dinámicas democráticas y contemplen la diversidad y pluralidad culturales cuidando que la apertura de nuevos campos de interacción no conduzcan a nuevas segregaciones, “fruto del simple elogio de la diferencia sin que esto sirva para fomentar la creatividad, como es la aspiración del verdadero diálogo intercultural”. (Nivón, 2013) La participación de la ciudadanía, abordada con más detalle en el eje de Ciudad Digna y Participativa, juega un papel indispensable para poner en marcha procesos de revalorización del patrimonio, vigilar que los apoyos públicos a la producción cultural se orienten a contenidos elegidos, revertir los círculos viciosos de abandono del espacio público y mantener la continuidad en los procesos de formación de largo plazo en los sistemas de educación tanto formal como informal.

4.4.2. Apartado estratégico

La belleza, cultura y recreación de una ciudad no son sólo elementos lúdicos y accesorios, sino gran parte del sentido de la vida y de pertenencia a una colectividad. La metrópoli cuenta con una gran diversidad de elementos históricos, naturales y culturales en general que son ampliamente susceptibles de ser aprovechados. Sin embargo, existe simultáneamente una gran carencia de acceso a estos elementos para una parte muy significativa de los habitantes del AMG.

El sentido de este eje es el de la construcción y reconstrucción de tejido social metropolitano a partir de los recursos con que todos contamos. En particular, se busca una apropiación creciente del espacio público por parte de la ciudadanía.

Para ello, se requiere una intensificación en el aprovechamiento y cuidado del patrimonio cultural en todas sus formas (edificado, inmaterial y natural); la multiplicación de las prácticas culturales, impulsando el desarrollo de contenidos locales; la ampliación de la cobertura y la mejora en la distribución y acceso de los espacios culturales, recreativos y deportivos; la educación promotora de la identidad cultural y el pleno ejercicio de los espacios culturales y deportivos.

En términos del aprovechamiento del patrimonio cultural, este Programa se orienta hacia:

- Identificación, protección, conservación, resarcimiento y valoración social del patrimonio cultural edificado, intangible y natural.
 - Actualización y enriquecimiento de los inventarios patrimoniales.
 - Generación de un Catálogo del patrimonio cultural físico, edificado y natural.
 - Generar un directorio de prácticas narrativas de patrimonio intangible.
 - Sensibilización social para el conocimiento, aprovechamiento y cuidado del patrimonio.
 - Capacitación y fortalecimiento profesional para la protección, conservación y resarcimiento patrimonial.
 - Inclusión de la noción de paisaje en las políticas de desarrollo urbano local, integrando sus aspectos naturales y culturales
- Apropiación social y pública del patrimonio.
 - Adecuación del uso del patrimonio para fortalecer la inclusión social, la diversidad cultural y su goce público.

En cuanto a las prácticas culturales y recreativas comunitarias, el Programa avanzará en las siguientes líneas:

- La cultura al espacio público, el espacio público para la vida comunitaria y social.
 - La cultura a la calle, al medio de transporte, al mercado, al parque, a los espacios de todos.
 - La cultura como recreación, la recreación como cultura.
 - Aprender todos de todos: prácticas intergeneracionales de aprendizajes recíprocos.
 - Divulgación y fortalecimiento de prácticas y tradiciones culturales de grupos específicos: mujeres, indígenas, jóvenes, ancianos, etc.
 - Bellas artes para todos.
- Rescate y promoción de fiestas tradicionales y patronales.
 - Articulación intersectorial con los actores participantes.
- Promoción a la producción cultural y al capital social de los trabajadores de la cultura.
- Tecnología y cultura.
 - Aprovechamiento de las TIC para la promoción y acceso a las actividades culturales.
- Cultura, recreación, activación física y deporte.
 - Detección, impulso y desarrollo de la actividad física, el deporte y su articulación con el desarrollo cultural.

Pretendemos ampliar y democratizar el uso de los espacios recreativos y deportivos por medio de:

- La conservación, expansión y mejoramiento en la calidad de los espacios.
- La articulación intermunicipal para el acceso ciudadano los espacios públicos.
 - Generación intermunicipal de sinergias para el acceso y participación metropolitana en la vida cultural, recreativa y de actividad física en la ciudad.
 - Nuevo modelo metropolitano para la intensificación en el uso público de los espacios.
- La Identificación de zonas de atención prioritaria para la creación de espacios públicos inmediatos y de equipamientos públicos destinados a las expresiones culturales y recreativas.

La ciudad requiere reforzar su identidad cultural a través de procesos educativos orientados a tal fin.

- Fortalecimiento de la cultura y los derechos culturales en las currículas educativas.
- Articulación política educativa – política cultural.
- Capacitación a profesores en materia de cultura metropolitana y evaluación de la habilidades y conocimientos culturales en el espacio educativo metropolitano.

Por último, requerimos el adecuado acceso a los derechos culturales mediante:

- El reconocimiento, divulgación y promoción de los derechos culturales.
- La cultura hacia y desde las zonas marginadas.
- El seguimiento y evaluación de los programas y acciones derivados de las políticas culturales locales.
- El fomento a programas metropolitanos de escala amplia.

4.4.3. Visión

En la Ciudad Bella Culta y Recreativa se respeta y se conserva el patrimonio edificado histórico, artístico, y natural; asimismo, se vive una vida tradicional de barrio de escala humana. El paisaje urbano está compuesto por el patrimonio edificado y el natural, ambos son relevantes y contribuyen en gran medida a consolidar la identidad cultural metropolitana de sus habitantes. En la Ciudad Bella Culta y Recreativa las calles son limpias, cómodas y seguras y cuentan con la infraestructura necesaria para proporcionar a sus habitantes el disfrute de la misma.

El acceso a la oferta cultural y educativa es amplio y equitativo para todos los grupos de la población. Se reconocen y expresan manifestaciones culturales diversas, producto de la multiplicidad de identidades que coexisten en los diferentes barrios tradicionales urbanos y poblados rurales del AMG. El patrimonio inmaterial se hace presente a través de las expresiones artísticas, sociales y culturales de sus habitantes.

En la Ciudad Bella Culta y Recreativa existen diversas opciones de recreación y deporte adecuadas a las necesidades de la población y los equipamientos cuentan con instalaciones en buen estado físico;

los espacios públicos son el principal punto de encuentro y cohesión social, donde se dan relaciones de convivencia y de uso compartido del espacio en condiciones sanas y seguras entre diferentes grupos de la población. En la Ciudad Bella Culta y Recreativa se encuentra un parque público a distancia caminable de toda vivienda.

...

La cultura, la recreación y la belleza, en tanto que ocio, nos liberan de la vida como un mero flujo. Un mero entre-tiempo, entre nacer y morir. Una simple concepción de usuario, consumidor o elemento en la cadena de producción. Para alcanzar la visión presentada es necesario primero generar estrategias que ataquen los grandes déficits de espacio público en donde poder realizar distintas actividades deportivas, culturales o de esparcimiento. Es indispensable contar con lugares seguros, en buen estado, accesibles y cercanos a los hogares.

A la par, un cambio de paradigma en el uso de esos espacios es fundamental. La intervención en los espacios mencionado es una obligación del Estado, pero si se quiere detonar un círculo virtuoso, las estrategias y los proyectos emanados de este programa requieren un componente importante de participación social; ya que la apropiación de los distintos recintos y las propuestas de uso deben de venir de la misma población. Sólo así se podrán generar entornos cohesionados, donde los valores culturales encuentren un escenario para su manifestación.

Como coyuntura, la reciente adopción de la Nueva Agenda Urbana representa una oportunidad para redefinir la lógica de trabajo de nuestras ciudades sobre los activos y valores culturales al haber establecido como compromiso el posicionar la cultura urbana y el patrimonio como componente prioritario de los instrumentos de planeación. En el mismo sentido, el desarrollo de las capacidades culturales cobra relevancia primordial y no sólo trasciende la enseñanza de las bellas artes, sino que facilita las herramientas para que los ciudadanos puedan enriquecer con sus capacidades y talentos la diversidad de la cultura colectiva.

La valorización de ciertas prácticas y hábitos culturales es indispensable para que las políticas públicas, a través de procesos de largo plazo, reconozcan a los ciudadanos como actores principales en el desarrollo cultural de la metrópoli, y se enfoquen de esta manera en reducir la brecha en la accesibilidad a los espacios públicos de todo tipo al tiempo que reconocen el patrimonio como origen de sentido.

El promover que los ciudadanos desarrollen sus capacidades culturales, sea respetada la pluralidad y diversidad y la participación se convierta en un hábito cultural, encontrara como resultado el fortalecimiento del tejido comunitario y la valorización del encuentro y de las relaciones interpersonales desde la fibra misma de la ciudad, el barrio y su espacio público, hasta dentro de las políticas que definen el orden de la ciudad completa.

El PDM es un proyecto de ciudad que busca, a través del eje Ciudad Bella, Culta y Recreativa el uso de los espacios comunes, la creación de una cultura comunitaria y el fortalecimiento de nuestra identidad ciudadana, individual y colectiva. La ciudad Bella, Culta y Recreativa es una oportunidad de repensar el Guadalajara metropolitano que deseamos y queremos.

4.5. CIUDAD SUSTENTABLE

Introducción

Los ecosistemas constituyen el cimiento esencial sobre el que se construye toda la actividad humana. El bienestar humano depende de ellos, pues nos permiten obtener nuestra agua y alimentos, regulan el clima en el que vivimos, influyen en nuestra salud y hasta establecen nuestros valores estéticos, culturales y espirituales. Sin embargo, mediante los cambios en los usos de suelo, las actividades productivas y otras acciones humanas, los hemos degradado y con ello, hemos disminuido, de formas que aún no entendemos completamente, nuestra propia capacidad de proveernos de los servicios ecosistémicos⁹⁹. Las consecuencias son visibles y han afectado principalmente a las personas más vulnerables, particularmente a quienes se encuentran en condiciones de pobreza. Difícilmente los esfuerzos por lograr el desarrollo social y económico se podrán sostener si los servicios de los ecosistemas continúan degradándose¹⁰⁰.

La sustentabilidad implica, por una parte, el uso de los recursos de que disponemos como sociedad, sin comprometer los recursos de las generaciones futuras¹⁰¹. Por lo tanto, supone un uso compatible con la naturaleza (es decir, que permita la regeneración de los recursos), con la resiliencia de los ecosistemas y con la viabilidad social y económica. El desarrollo sustentable se caracteriza entre un balance ecológico, equitativo y económico, aunque también se le asocia a otras dimensiones, desde la social y la cultural hasta la financiera o la económica en general. El eje Ciudad Sustentable se limita a abordar la dimensión ambiental de la sustentabilidad.

El crecimiento de las ciudades por el incremento de la población y la correspondiente demanda de recursos para satisfacer las necesidades de sus habitantes representan un enorme desafío: encontrar el equilibrio entre la ciudad y los ecosistemas de los que depende. En este sentido, el enfoque del eje se orienta a las interacciones de la dimensión ambiental con la ciudad; pensándola como un sistema de entradas y salidas: recursos, actividades, residuos y emisiones. El territorio afectado por los impactos del AMG es cada vez mayor debido a que los ecosistemas adyacentes, desde hace décadas, no bastan para satisfacer sus necesidades de bienes y servicios ecosistémicos. De la misma forma, el área metropolitana se ve afectada por conflictos ambientales sobre los que no tiene influencia directa. Este escenario implica tanto la necesidad de una capacidad de adaptación a situaciones externas como una corresponsabilidad sobre los efectos que tengan las acciones de la ciudad. De estas relaciones de apropiación de recursos, que están mediadas por sistemas de conocimiento, tecnología e instituciones, depende que los asentamientos humanos puedan prosperar a largo plazo.

Por otro lado, los riesgos naturales presentan un desafío adicional al desarrollo de los asentamientos humanos. La manera en que estos últimos se relacionan con los ecosistemas inmediatos determina en gran medida su vulnerabilidad. El riesgo aumenta en la medida que no somos capaces como ciudad de identificar las áreas susceptibles a ser afectadas por fenómenos perturbadores y de generar

⁹⁹ “Los servicios de los ecosistemas son los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas. Estos incluyen servicios de aprovisionamiento como alimentos y agua; servicios de regulación como el control de inundaciones y la enfermedad; servicios culturales tales como los beneficios espirituales, recreativos y culturales; y servicios de apoyo, tales como el ciclo de nutrientes, que mantienen las condiciones para la vida en la Tierra.” Millennium Ecosystem Assessment, 2005

¹⁰⁰ Millennium Ecosystem Assessment, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Island Press, Washington, DC.

¹⁰¹ ONU (1987) Informe Brundtland.

estrategias que disminuyan el riesgo de desastre. Para efectos del PDM, el gran reto de construir una seguridad integral, basado en la seguridad humana, a partir del diagnóstico del riesgo en el territorio, la aplicación de diversas normativas y regulaciones y la reducción de la vulnerabilidad por medio de instrumentos y mecanismos de prevención, preparación y respuesta es planteado en el eje Ciudad Segura y Cohesionada.

Adicionalmente, a mediano y largo plazo, los efectos negativos de la degradación de los ecosistemas y de los riesgos naturales incrementarán: el cambio climático generará mayores amenazas hidrometeorológicas y alteraciones a los ecosistemas de los que dependen las ciudades; lo que podrá afectar gravemente la salud y el bienestar humanos. Basta señalar como un aspecto fundamental el aumento tendencial en las frecuencias y daños de los desastres provocados por fenómenos naturales. En este sentido, un fenómeno de la magnitud del cambio climático debe ser considerado en todos los sectores como un factor de cambio importante, por lo que en este eje se aborda de forma transversal en los diferentes vértices de la dimensión ambiental de la sustentabilidad en donde tiene un impacto.

La acumulación de impactos en los procesos de transformación del medio natural, y la apropiación y distribución de recursos, nos obliga a re-examinar, re-evaluar y re-pensar la manera en que hemos desarrollado nuestras ciudades. No otorgar la atención requerida puede poner en riesgo el equilibrio ecológico de los ecosistemas. Una planeación integral, previsión y gestión adecuada son las claves para asegurar que la ciudad tendrá los recursos naturales que permitan su existencia.

En el presente eje se integran los problemas de la ciudad concernientes a la gestión de la diversidad de ecosistemas, la gestión integral del agua, la calidad del aire, el manejo de residuos sólidos, la movilidad urbana y entendiendo el cambio climático como un factor transversal. Éstos se relacionan a los Objetivos y Metas del Desarrollo Sostenible, así como a la Nueva Agenda Urbana aprobada en la conferencia Hábitat 3 de Quito. Además, estos asuntos se alinean con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Puntualmente se abordan en los temas prioritarios de la agenda metropolitana acordados por la Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara respecto a Movilidad y la Gestión del Medio Ambiente, mismos que en el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet) se definen como parte de los principios transversales a las estrategias territoriales definidas, basadas en la definición de Ciudad Sustentable establecida en la COP 2020 de Lima en 2014.

4.5.1. Diagnóstico

4.5.1.1. Diversidad de ecosistemas

El sustento en los asentamientos humanos, y por ende de la mayoría de las actividades económicas, depende de servicios de los ecosistemas. Evaluaciones de la situación mundial al inicio del milenio indicaban que el 60% de los ecosistemas se están degradando o son usados de forma insostenible y que las consecuencias de estas alteraciones suelen afectar especialmente a las personas más pobres (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). La perspectiva de servicios de los ecosistemas es usada para reconocer el valor económico que los ecosistemas presentan para las actividades humanas, pero también se entienden como servicios espirituales, educativos y culturales que no implican una visión mercantilista. En conjunto, los servicios se producen gracias a diversos procesos de los ecosistemas;

que a su vez se distribuyen en el territorio por diferentes medios naturales o de infraestructura. La identificación, conocimiento y entendimiento de estos procesos de producción y distribución de servicios permite que la toma de decisiones sobre el territorio tenga un mayor potencial para ahorrar costos de gestión ambiental, proteger los ecosistemas y mejorar las condiciones de vida de las personas. En la gestión de los ecosistemas y sus diferentes servicios es necesario estructurar espacios de toma de decisión donde se incluya, además de personas con conocimiento especializado, a los diferentes sectores que aprovechan los recursos naturales alterando el ambiente, así como a los receptores de los servicios o impactos ambientales.

Uno de los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas es el de proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres. Adicionalmente, dentro del eje de México Próspero del Plan Nacional de Desarrollo, el objetivo 4.4: *Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo*, incluye varias estrategias que involucran la gestión de los ecosistemas en el país. En cuanto a la Agenda Metropolitana, se establece la necesidad de un sistema metropolitano de áreas verdes, espacios públicos y recreativos con orientación a los servicios ecosistémicos intraurbanos.

En el territorio del AMG existe una diversidad importante de ecosistemas que han disminuido sus servicios por problemáticas a diferentes escalas. Sobre los ecosistemas intraurbanos, en las áreas verdes públicas, que brindan servicios de paisaje y salud a la población, se encuentra una desigualdad en cuanto a su distribución y mantenimiento. De los ecosistemas periurbanos, se identifica una tendencia de crecimiento de la frontera urbana y consiguientes cambios de uso de suelo a los que no se les hace una efectiva evaluación de impactos, alejamiento de pasivos ambientales hacia las periferias sin un tratamiento adecuado, así como una débil aplicación de ordenamientos ecológicos. De los ecosistemas periurbanos, los sistemas productivos agrícolas tienen una tendencia de disminución en superficie y una mayor producción de cultivos ornamentales sin valor alimentario.

De forma general sobre los ecosistemas a diferentes escalas del AMG, se identificó por especialistas en el Foro Temático del eje Ciudad Sustentable, que si bien existe un acervo amplio de conocimiento sobre inventarios de flora, fauna y rasgos del paisaje de los ecosistemas, no se identifican aún en la mayoría de los casos las relaciones entre los procesos ecológicos, su distribución y la identificación de receptores de los diferentes servicios. Esto es importante para poder ligar a los ecosistemas con el alcance y magnitud de sus beneficios, de forma que se pueda valorar su importancia en las condiciones de vida de las personas y también poder hacer políticas de aprovechamiento y conservación adecuadas (TEEB, 2011). Como consecuencia de lo anterior, se identifica que la toma de decisiones con consecuencias sobre el medio ambiente suele hacerse con información o consideraciones insuficientes sobre las dinámicas de los ecosistemas y su relación con la población, así como dentro de espacios de toma de decisión excluyentes.

Ecosistemas intraurbanos

Si bien el área urbana está en su mayoría caracterizada como superficie construida e impermeable, también incluye un rango de diferentes usos de suelo, incluidos parques, jardines, pastizales, lotes baldíos, techos verdes, zonas ribereñas de cauces intraurbanos y otros componentes urbanos que pueden aportar servicios ecológicos con un impacto directo a la salud y seguridad humana. Impactos positivos tales como la purificación de aire, reducción de ruido, regulación de temperatura y mitigación de escorrentías. La importancia de estos últimos aumentará con escenarios de cambio climático, donde se prevén sequías, alteraciones en los ciclos de precipitación e islas de calor en la ciudad; todas amenazas a la salud y seguridad humana. Los servicios estéticos y recreativos que proporcionan los ecosistemas urbanos están relacionados también con la salud pública y cohesión social (Gómez-Baggethun y Gren, 2013) / (Cf. *Ciudad Bella, Culta y Recreativa*).

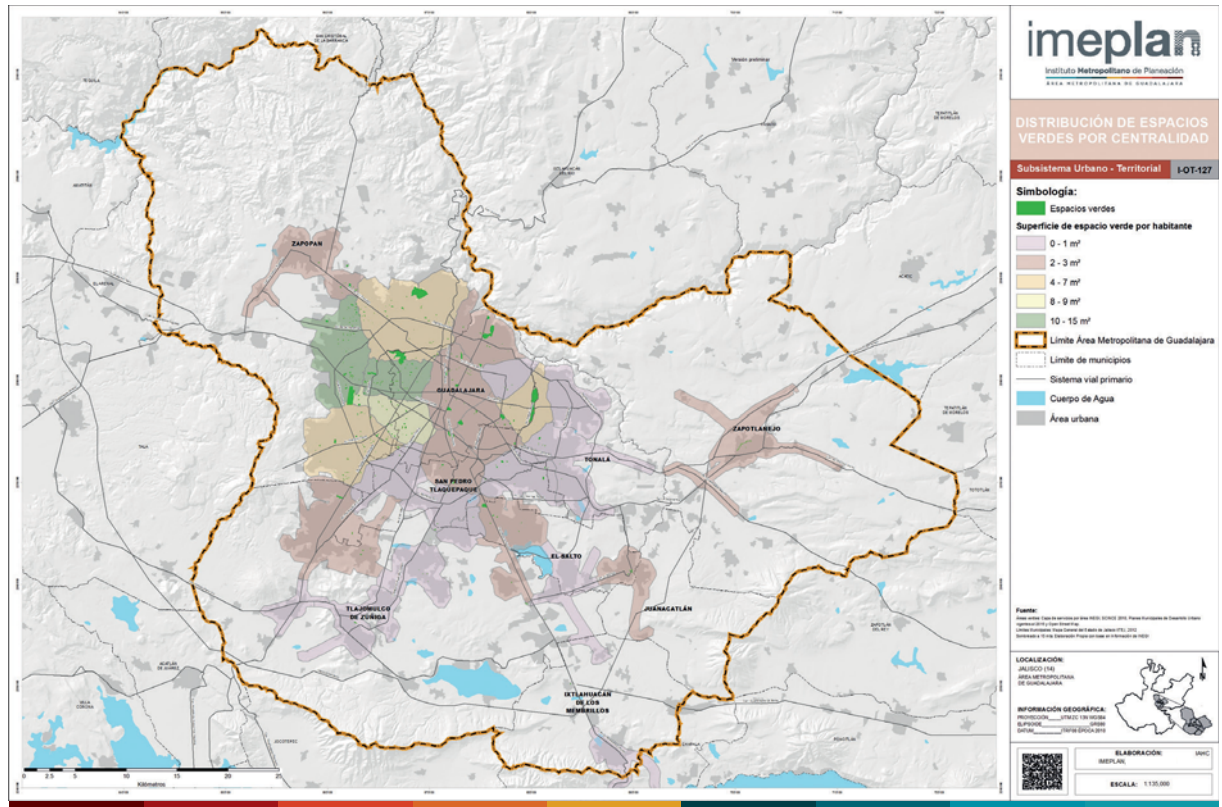
Los servicios que aportan los ecosistemas urbanos dependen de sus procesos y distribución. Diferentes organizaciones internacionales recomiendan un mínimo de 9 metros cuadrados per cápita y que todos los residentes vivan a una caminata de 15 minutos de espacios verdes (UN-Habitat, 2015). Dado un contexto metropolitano que contiene realidades de centros urbanos densos y sin vegetación al centro así como desarrollos desconectados a la conurbación en contacto directo a ecosistemas periurbanos, es necesario considerar que las necesidades de espacios públicos con vegetación son diferentes y difícilmente se puede homologar un estándar para todo el territorio.

Considerando que actualmente no se cuenta con un inventario de todos los ecosistemas que brindan servicios dentro de la metrópoli, se hizo un análisis para evaluar la disponibilidad de ecosistemas intraurbanos a escala metropolitana, tomando como referencia las centralidades establecidas en el POTmet (Cf. *POTmet apartado 7.1.1.*). Este análisis considera únicamente áreas públicas y privadas con vegetación significativa y mantenimiento periódico, a las que se les considera áreas verdes. Esto se orienta a tener elementos de análisis que sustenten la observación común dentro del ejercicio de planeación participativa en los espacios de participación barrial, sobre la necesidad de más áreas verdes, así como mantenimiento a las existentes en cuestión de su vegetación y equipamiento.

CENTRALIDAD	SUPERFICIE DE ÁREA VERDE POR HABITANTE POR CENTRALIDAD (M ²)	CENTRALIDAD	SUPERFICIE DE ÁREA VERDE POR HABITANTE POR CENTRALIDAD (M ²)
Huentitán	2.8	Santa Cruz de las Flores	0.0
Providencia	12.7	Tlajomulco de Zúñiga	0.5
Centro Guadalajara	1.9	Santa Cruz del Valle	0.2
Parque Solidaridad - Tetlán	3.8	Las Pintitas	2.7
Centro Tlaquepaque	1.5	Zapotlanejo	2.4
Coyula	0.0	Ixtlahuacán de los Membrillos	0.0
Tonalá Centro	0.4	Oblatos	0.1
San Martín de las Flores	0.9	El Salto	1.4
Miravalle	1.4	San José del Castillo	0.0
Centro Sur	0.2	Expo - Chapalita	7.1
Toluquilla	0.4	Tesistán	1.6
Las Águilas	3.8	Centro Zapopan	4.3
Santa Anita	1.6	Base Aérea	15.2
Santa Fe	0.2		

Tabla 49. Superficie de áreas verdes por habitante en centralidades de impulso.

Fuente: Elaboración propia a partir de Servicio por Área de INEGI, mapas colaborativos de áreas verdes Open Street Map e imagen de satélite LANDSAT 2015.



Mapa 14. Distribución de áreas verdes por habitante en las centralidades.

Fuente: Elaboración propia a partir de Servicio por Área de INEGI, mapas colaborativos de áreas verdes Open Street Map e imagen de satélite LANDSAT 2015.

En el análisis espacial de los diferentes sitios designados como áreas verdes que contaron con una vegetación significativa en el año 2015¹⁰², resulta evidente que la distribución de áreas verdes (y se asume que por lo tanto de sus servicios) es desigual en el AMG, teniendo una menor provisión en las centralidades al oriente y sur de la ciudad. La distribución de espacios verdes no se ha hecho desde una perspectiva metropolitana que busque el equilibrio espacial de los servicios de los ecosistemas.

Espacios de Participación Barrial

“Me gustaría que tuviéramos muchos parques con muchos árboles... no tenemos ninguno cerca de nuestra casa.”
San Martín de las Flores (San Pedro Tlaquepaque)

“Alto déficit de áreas verdes, mal mantenimiento de las áreas verdes existentes y no hay capacidad de permeabilidad de agua al subsuelo.”
Parque de la Solidaridad (Guadalajara)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

¹⁰² Este análisis resulta diferente al realizado en 2013 por el IITEJ, ya que se partió de polígonos que se establecen como áreas verdes con acceso, y no todos los espacios con vegetación, ya que no necesariamente pueden ofrecer servicios ecológicos a los habitantes cercanos si son espacios cerrados.

Existen diferentes tipos de áreas verdes urbanas, desde parques públicos administrados por los ayuntamientos o el Estado de Jalisco, en el caso de los que cuentan con dimensión regional, y parques en fraccionamientos cerrados administrados por las asociaciones vecinales, hasta un ecosistema declarado Área Natural Protegida (ANP) como el Bosque Colomos, que se encuentra dentro de la trama urbana. De forma general, las condiciones actuales de las áreas verdes presentan problemáticas que repercuten negativamente en la calidad de los servicios ambientales que estas proveen. Los conflictos más relevantes que presentan las áreas verdes actualmente son:

- Pérdida constante de la cobertura vegetal, derivada de las obras públicas y privadas y a los cambios de usos de suelo.
- Una pobre imagen urbana y calidad de paisaje, debido a la falta de planeación y diseño.
- Afectación a la infraestructura y el equipamiento urbano por el uso de especies en sitios inadecuados.
- Escaso o nulo mantenimiento, que hace que estos espacios sean poco agradables para la convivencia social.
- Árboles muertos con riesgo de afectar bienes muebles, inmuebles e incluso la integridad de las personas, debido a su estado físico o sanitario.
- Vandalismo o mal uso de las áreas verdes –principalmente del arbolado urbano, por falta de una cultura ambiental para su protección.
- Indefiniciones y falta de coordinación entre las diversas instancias de gobierno para llevar a cabo acciones de manejo adecuado de las áreas verdes.

Además de las áreas verdes, el arbolado urbano resulta importante para los servicios ecológicos en la ciudad. A escala global se ha identificado su relación con la purificación del aire por su capacidad para absorber contaminantes atmosféricos, y la percepción de bienestar en las personas (Escobedo et al., 2007 y Omid K. et al., 2015). En el AMG, el arbolado urbano se enfrenta a algunas problemáticas que resulta relevante atender: el ancho de las aceras no permite su crecimiento y mantenimiento, la tala y el cableado urbano, los desarrollos inmobiliarios o de infraestructura y la plaga del muérdago, que se convierte en una afectación creciente que amenaza la vida de los árboles. Entre 30% y 50% del arbolado sufre afecciones por este parásito¹⁰³ que los debilita, impide su crecimiento y los hace más susceptible a otras plagas. Esta problemática es una de las coincidencias más marcadas que se registró entre los problemas detectados por ciudadanos y el análisis de expertos a nivel de diagnóstico.

Espacios de Participación Barrial

“En la colonia Centro en ocasiones cortan los árboles y deberían sólo podarlos porque nos dan oxígeno. Nos hacen falta árboles.”

Panteón de Belén (Guadalajara)

“En Santa Fe, Zapotlanejo, hace falta que haya más árboles en las calles y áreas verdes.”

Auditorio de la Macroplaza (Zapotlanejo)

Nota Metodológica: Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

¹⁰³ Información en la Iniciativa de Acuerdo con Carácter de Dictamen que Impulsa la Coordinación Interinstitucional y Participación Ciudadana en la Estrategia Metropolitana Contra el Muérdago presentada en el Ayuntamiento de Guadalajara el 27 de Junio del 2013

Ecosistemas periurbanos y regionales

Los ecosistemas periurbanos son sistemas adyacentes a la ciudad, con límites flexibles y cambios dinámicos de uso de suelo natural a rural y rural a urbano. El AMG se ha caracterizado por un aumento acelerado de su frontera periurbana, así como el encuentro de diferentes usos de suelo que presentan conflicto entre ellos, tales como aquellos destinados a la disposición final de residuos, el tratamiento de aguas contaminadas, y las industrias pesadas con los utilizados para la vivienda desconectada de la conurbación.

La expansión urbana se ha dado de forma dispersa, generando una importante fragmentación territorial y una pérdida de servicios de los ecosistemas. De 1990 al 2015 el área construida creció más del doble al pasar de 31,630 a 72,889 ha, de las cuales el 54% se hizo en los límites de la huella de la ciudad y el 14% en desarrollos desconectados a la conurbación. Este crecimiento urbano se ha dado a expensas de ecosistemas en torno a la ciudad. Según información de uso de suelo elaborada por INEGI en la década de 1990, de este crecimiento urbano, el 74.5% fue sobre áreas anteriormente agrícolas, el 9.9% pastizales, un 7.5% de selva baja caducifolia y un 3.1% sobre bosques. En general, los principales ecosistemas del AMG se encuentran vulnerables ante la presión urbana en forma de cambio de uso de suelo, así como los impactos particulares que generan los nuevos usos, la introducción de especies exóticas y mayor riesgo de incendios.

Foro Temático

“No existe una visión integral de la problemática urbana y su relación con las áreas naturales periurbanas y regionales. Las políticas públicas en el tema deben ir en esa dirección. Después sigue el cumplimiento de la ley y la educación ambiental.”

María Dolores Álvarez Contreras
Colegio de Jalisco

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

Las consecuencias de la transformación de estos ecosistemas incluyen impactos, directos o indirectos, en el bienestar de la población; tales como la pérdida de biodiversidad, áreas de cultivo, zonas de mitigación de escorrentías, purificación del aire y una evidente degradación del paisaje periurbano. En escenarios de cambio climático se espera que estos problemas particulares se agraven al tener mayor propensión a sequía y como consecuencia del estrés hídrico, mayores temperaturas que alteren las dinámicas de los ecosistemas y cambios en el régimen de precipitación (PEACC, 2013). En este sentido, los usos de suelo no urbanos son continuamente vulnerables ante los cambios previstos, y a su vez tienen un potencial, a través de una gestión adecuada, de mitigar el cambio climático por la absorción de carbono. De igual forma, la planeación y gestión de los ecosistemas puede proveer servicios de adaptación a eventos climáticos, gestionar inundaciones y prevenir la inseguridad hídrica y alimentaria entre otros. En este sentido, la propuesta de consolidar un Sistema Verde Metropolitano como parte de la estrategia para la ciudad sustentable del POTmet, representa un gran potencial ya que propone reconvertir progresivamente los excedentes de áreas de crecimiento municipales actuales a usos no urbanos (Cf. POTmet apartado 7.2.2.).

En el ejercicio de planeación participativa, los especialistas consultados en los foros temáticos de este PDM, señalaron que el tema de la diversidad de ecosistemas no ha jugado un papel relevante en la

toma de decisiones tanto de planeación territorial y del desarrollo, ya que no son valorados adecuadamente. Esto es evidente en la desvinculación entre los marcos de planeación de desarrollo urbano y los diferentes instrumentos de la política ambiental, así como en la ineffectividad del sistema de evaluación de impacto ambiental.

En el caso de la planeación territorial, desde 1988 existe el ordenamiento ecológico¹⁰⁴ como un instrumento de política ambiental en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y en 1996 se instrumentaron las competencias de los diferentes niveles de gobierno en torno a este instrumento (Wong-González, 2010), hasta el año 2000 se publicó el Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial del Estado de Jalisco y su última actualización se realizó en el año 2006; en ese mismo año fue publicado el primer ordenamiento ecológico local¹⁰⁵ del AMG para el municipio de Zapopan y en 2010 el de Tlajomulco de Zúñiga. El resto de los municipios no cuenta con un ordenamiento ecológico publicado que oriente su desarrollo territorial. Entre los ordenamientos existentes, se encuentran metodologías y productos contrastantes, lo que en conjunto con lo anterior complica una gestión metropolitana ambiental. Adicionalmente, el sistema actual de ordenamiento ecológico local no cuenta con mecanismos de monitoreo para rendir cuentas y asegurar el seguimiento de las acciones estratégicas y las restricciones que dictan sobre el territorio, disminuyendo la efectividad y capacidad de ejecución de los instrumentos.

Adicionalmente, se encuentra que los instrumentos de planeación del desarrollo urbano no siempre integran los criterios del ordenamiento ecológico, como lo indica el marco normativo. Para evidenciar esto, se analizó la superficie de las reservas urbanas con uso habitacional que se encuentran sobre Unidades de Gestión Ambiental¹⁰⁶ de los ordenamientos ecológicos locales vigentes cuyos criterios indican explícitamente la restricción de los usos habitacionales, sumando más de 1,300 hectáreas de esta desvinculación entre instrumentos existentes en el AMG.

En el sistema actual de evaluación de impactos se han aprobado desarrollos habitacionales, proyectos e infraestructura sin una evidente evaluación de alternativas, y que por su diseño o ubicación tienen un alto impacto ambiental; como es el caso del Macro Libramiento, las Villas Panamericanas o la Línea tres del Tren Ligero. Entre los especialistas del foro temático se identificó que a los tres niveles de gobierno, la evaluación de impactos es ineffectiva en su propósito, principalmente porque existe una percepción generalizada, tanto en las autoridades que dictaminan como los profesionales que desarrollan las evaluaciones, que la evaluación de impactos ambientales es sólo un trámite previo a realizar un proyecto, en vez de lo que debería ser; es decir, un proceso para identificar los posibles impactos de una acción para poder tomar una decisión informada sobre las alternativas existentes, incluyendo la de no llevara a cabo el proyecto.

Además de esta percepción, se ha señalado que en el sistema de evaluación de impactos de Jalisco, así como en todo México, se evalúan más proyectos de los necesarios, los alcances de la evaluación

¹⁰⁴ El ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental que contiene los objetivos, prioridades y acciones que regulan o inducen el uso del suelo y las actividades productivas de una región para la protección del medio ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. (LGEEPA, art. 20°).

¹⁰⁵ El ordenamiento ecológico local tiene como objetivo regular los usos del suelo fuera de los centros de población, así como establecer criterios de regulación ecológica dentro de los centros de población a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente. (LGEEPA, art. 20° BIS 3).

¹⁰⁶ El ordenamiento ecológico se divide territorialmente en unidades de gestión ambiental, dentro de las que se asignan políticas, lineamientos y criterios para el uso del suelo.

son elegidos de forma discrecional, los impactos significativos son determinados a partir de supuestos subjetivos, la participación pública es muy pobre y se limitan a identificación de impactos bióticos, dejando de fuera impactos sociales, culturales y a la salud (Clausen et al., 2015). Existe un nulo o incipiente monitoreo tanto de los impactos identificados en las evaluaciones como del cumplimiento de medidas de mitigación. Adicionalmente, las evaluaciones de impactos se han limitado a proyectos, cuando existen procesos de evaluación, llevados a cabo en otros países, para asegurar que desde escalas más estratégicas como planes y programas se hagan considerando las problemáticas ambientales, llamados Evaluaciones Ambientales Estratégicas¹⁰⁷.

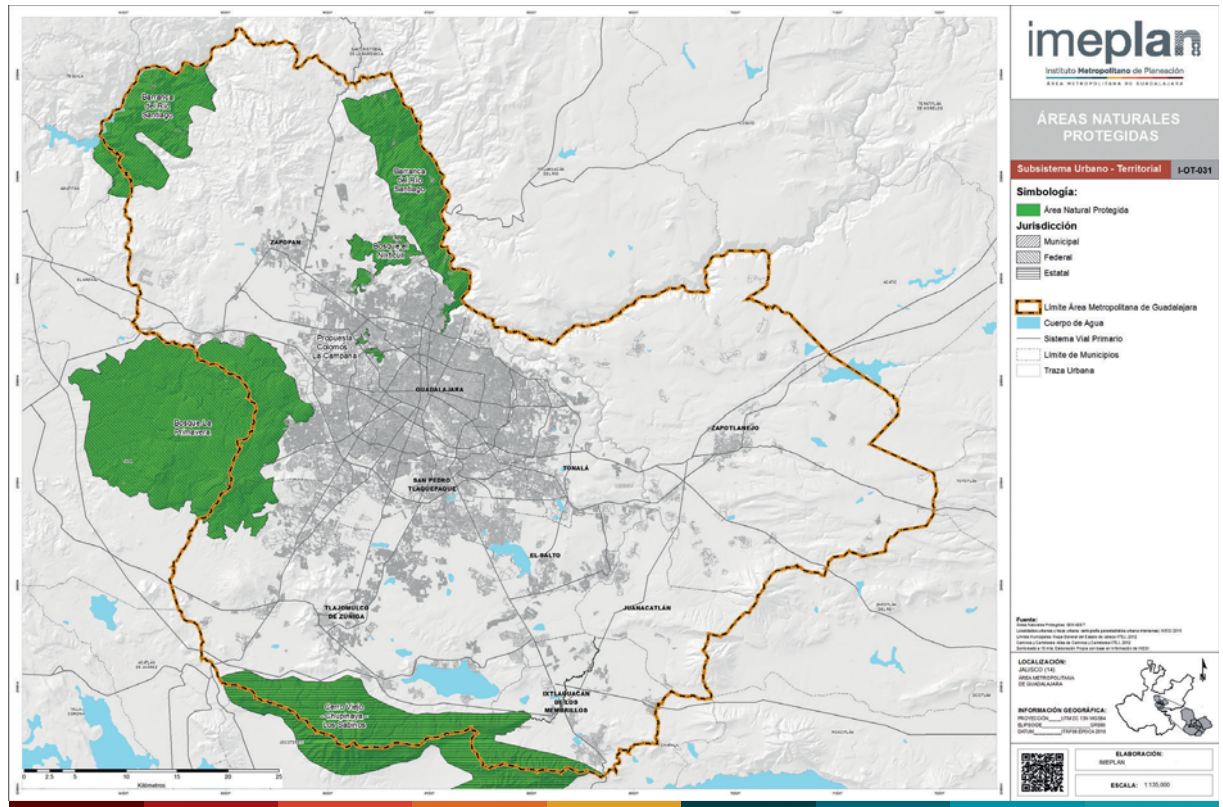
Incluso los decretos de Área Natural Protegida no garantizan la protección. Según los especialistas en los foros temáticos, en el AMG estos sistemas naturales se encuentran en su mayoría vulnerables ante los desarrollos inmobiliarios y actividades agropecuarias, debido a la inexistencia de un sistema de monitoreo, medición y seguimiento del estado de las ANP. Las relaciones entre la ciudad y las ANP no están reguladas por áreas de amortiguamiento que permitan un aprovechamiento de los servicios naturales, territoriales y culturales, y que aseguren la conservación de los ecosistemas. Si bien los polígonos de los decretos están establecidos, el carácter disperso de la urbanización entre estos ecosistemas y la ciudad ha provocado invasiones progresivas en la mayoría de los casos.

También se considera que los ordenamientos y planes para las ANP no son efectivos en procurar su conservación. Adicionalmente, la participación ciudadana se considera escasa en la toma de decisiones sobre ANP y actualmente se identifican conflictos en el modelo de la toma de decisiones sobre el uso de suelo por intereses de propietarios y habitantes de las ANP, quienes también tienen que ser considerados. (Cf. eje Ciudad Digna y Participativa, apartado 4.3.6.: Participación ciudadana)

Las ANP tienen problemáticas particulares a tomarse en cuenta:

- Área Estatal de Protección Hidrológica del Cerro Viejo - Chupinaya - Los Sabinos: En la zona se ha identificado una riqueza potencial de fauna (vertebrados superiores) de 509 especies, perteneciente a 29 órdenes y 101 familias de anfibios, reptiles, aves y mamíferos. Cuenta con vegetación Bosque Tropical Caducifolio, Bosque Espinoso, Bosque de Encino, Bosque de Pino-Encino (Pinus), Pastizal, Bosque Mesófilo de Montaña, Bosque de Galería. Entre las problemáticas de esta área decretada se encuentra la caza y aprovechamiento de especies de fauna silvestre que la ponen en riesgo, la pérdida de superficie boscosa ante cambios de uso de suelo a urbanos o agropecuarios y prácticas inadecuadas de agricultura y ganadería, incendios ante los que las comunidades cercanas no tienen medidas de prevención, así como aumento de velocidad de escorrentía por la pérdida de vegetación.

¹⁰⁷ La Evaluación Ambiental Estratégica es entendida como un proceso analítico, sistematizado y participativo que integra aspectos ambientales en la toma de decisiones de alto nivel (OECD, 2006). Se lleva a cabo en organizaciones de cooperación internacional, la Unión Europea y países como Chile y Holanda.



Mapa 15. Áreas Naturales Protegidas en el AMG.

Fuente: SEMADET (2013) Sistema de Información Geográfica Ambiental, Visor Áreas Naturales Protegidas.

- Área de Protección Hidrológica Municipal del Bosque El Nixticuil - San Esteban - El Diente: El sistema natural que protege este decreto se compone por bosque de encino, bosque de encino con pastizal, bosque mixto de pino-encino, bosque tropical caducifolio, pastizal natural, vegetación acuática y vegetación secundaria. La biodiversidad de esta área natural se hace evidente por la existencia de 77 familias; 225 géneros; 330 especies de flora. Entre los problemas que enfrenta esta área natural está la desaparición de especies silvestres, deforestación y presión por la expansión urbana.
- Área Municipal de Protección Hidrológica del Bosque de los Colomos: La vegetación del Bosque de los Colomos se compone de bosque de pino encino, bosque tropical caducifolio, bosque espinoso, bosque de galería, tular, vegetación flotante, entre otras. En la zona se tiene registrada la existencia de 178 especies de fauna, entre ellas 6 de anfibios, 15 reptiles, 141 aves 16 mamíferos. El principal problema para la conservación de esta importante área verde del área metropolitana es la presión inmobiliaria encaminada al cambio en el uso del suelo con fines habitacionales.
- Área Municipal de Protección Hidrológica de la Barranca del Río Santiago: Los objetivos de su declaratoria son mantener la biodiversidad biológica, asegurar los procesos evolutivos de los ecosistemas existentes, la promoción del patrimonio histórico cultural, el aprovechamiento en actividades recreativas. La vegetación de la barranca del río

Santiago se compone por bosque tropical, bosque de encino y comunidades rupícolas. Con una importante biodiversidad integrada por 869 especies de plantas, 11 especies de lepidópteros, 121 especies de aves, 29 especies de mamíferos y 53 especies de herpetofauna. La problemática que presenta la conservación de esta área protegida tiene que ver con la erosión del suelo, descargas residuales, cambio en el uso del suelo y la afectación de la biodiversidad causada por el hombre.

- Área de Protección de Flora y Fauna del Bosque La Primavera: También se encuentra catalogada como Reserva Mundial de Biosfera MAB por la UNESCO desde el 2006. La vegetación de “La Primavera” está constituida por bosque de encino, de pino, de encino-pino, de pino-encino, bosque subtropical caducifolio, pastizal y matorrales. En la zona se tienen identificadas 1,000 especies de plantas y 135 especies de aves. Entre los problemas que presenta el bosque “La Primavera” para su conservación está el desarrollo de fraccionamientos, los impactos ambientales provocados por proyectos estratégicos, la explotación de bancos de material, la caza furtiva, tala, incendios y sobrepastoreo, erosión progresiva y aumento de velocidad en escorrentías.

NOMBRE	JURISDICCIÓN	ÁREA (HA)	AÑO DE DECRETO	MUNICIPIO
Área de Protección Hidrológica del Cerro Viejo- Chupinaya- Los Sabinos	Estatal	32,129.19	2013	Jocotepec, Tlajomulco de Zúñiga, Chapala, Ixtlahuacán de los Membrillos
Área de Protección Hidrológica del Bosque El Nixticuil- San Esteban- El Diente	Municipal	1,591.93	2007	Zapopan
Área de Protección Hidrológica del Bosque de los Colomos	Municipal	90.72	2007	Guadalajara
Área de Protección Hidrológica de la Barranca del Río Santiago	Municipal	17,729.00	2004	Zapopan
Área de Protección de Flora y Fauna del Bosque La Primavera	Federal	30,500.00	1980	Zapopan, Tala, El Arenal y Tlajomulco de Zúñiga

Tabla 50. Áreas Naturales Protegidas con presencia en el AMG.

Fuente: Elaboración propia a partir de SEMADET (2015).

Agrosistemas

Si bien, no ofrecen la misma diversidad de servicios que ecosistemas menos alterados, los sistemas agrícolas son la fuente principal de alimento y su manejo es clave para la gestión integral del agua y de suelos. Estos ecosistemas cumplen con una multiplicidad de funciones además de las productivas y económicas, como las ambientales en el manejo de recursos naturales, las sociales y culturales. Alrededor del 42% de la superficie del AMG tiene un uso de suelo agrícola (incluyendo de humedad, riego y temporal) según el estudio de uso de suelo y vegetación de INEGI realizado entre 2011 y 2013. Aún en un territorio con fuerte influencia urbana como el AMG, la producción rural, en especial la agrícola de pequeña escala, es un medio de sustento importante para sectores de la población. Además de su impacto en los medios de vida, también es necesario considerar sus efectos en el medio ambiente, tanto su capacidad de proveer servicios de los ecosistemas como de dispersar contaminantes por el uso de agroquímicos.

De acuerdo a información de la SAGARPA, la superficie sembrada anual de producción agrícola ha disminuido en al menos un 20% sólo en los últimos 15 años (OEIDRUS, 2015). Esta disminución ha ocu-

rrido principalmente en los municipios de San Pedro Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga, donde se encuentra el valle agrícola de Toluquilla. Adicionalmente, no existe un registro público de los predios de cultivo agrícola que permita identificar su distribución en el territorio, niveles de producción, necesidades de infraestructura o los impactos de sus medios de producción. Lo anterior imposibilita que los instrumentos existentes prevean un ordenamiento del uso de suelo para producción agrícola que tenga una lógica de amortiguamiento de las actividades urbanas así como una ubicación de aptitud de cultivos que promueva la diversidad de cultivos en el territorio. De la misma forma, tampoco hay información sobre los medios de producción agrícola y su uso de agroquímicos que permita regularlos con perspectiva territorial para evitar la contaminación de suelos y cuerpos de agua.

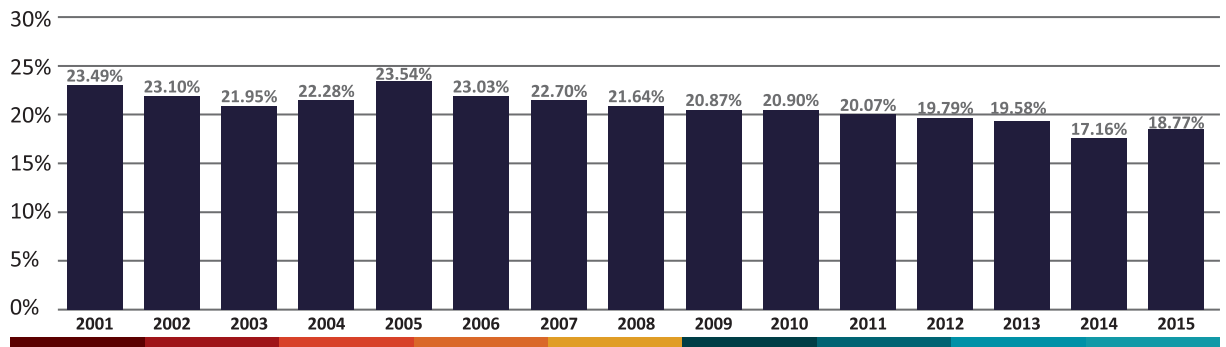
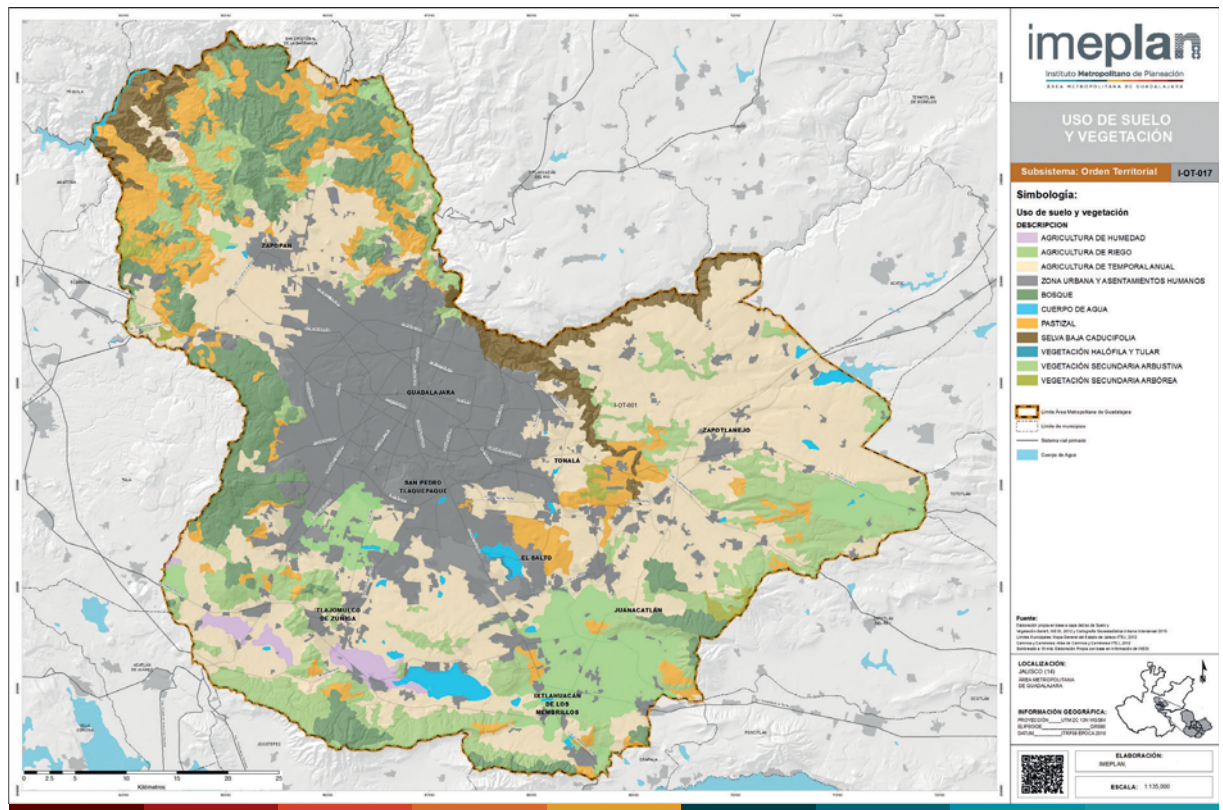


Gráfico 9. Cambio de porcentaje de superficie sembrada en el AMG.
 Fuente: OIEDRUS (2015).



Mapa 16. Cobertura de uso de suelo.
 Fuente: INEGI (2013) Uso de Suelo y Vegetación Serie V.

En el Área Metropolitana de Guadalajara, así como en el resto del país, el territorio rural no recibe la especialización de análisis como lo hace el territorio urbano. Esto ha causado la generación de contadas estrategias por la promoción y consolidación del territorio rural y sus actividades desde la perspectiva municipal, asumiendo que su gestión corresponde a atribuciones de nivel federal y estatal. Esta falta de atención y conocimiento sobre los componentes de dicho territorio, y la acelerada urbanización refleja el paulatino, pero constante, abandono del ámbito rural y la pérdida igualmente constante de la importancia de la agricultura para la sociedad y la maquinaria del Estado (Rodríguez, 2007).

La agricultura y ganadería han formado parte de la vida económica tradicional del territorio que ocupa nuestra metrópoli, y al igual que en el resto del mundo, se ven amenazadas por la subordinación ante lo urbano y las voraces políticas económicas que se han seguido en nuestro país, que imposibilitan la perdurabilidad de las prácticas tradicionales de producción. La generación de información y la protección de la vocación agrícola del territorio, como la de maíz en los municipios del poniente y sur de la metrópoli, requieren de medidas coordinadas entre todos los actores y niveles de gobierno.

En el contexto de expansión urbana, la reducción del área productiva está relacionada a una competencia de uso de suelo entre urbano (tanto formal como informal) y agrícola, donde el crecimiento fragmentado de la ciudad ha extendido la oferta de suelo urbanizable debido al reducido valor que tienen ciertos cultivos, principalmente de pequeños y medianos productores. Del crecimiento urbano entre 1990 y el 2015, el 74.5% de este crecimiento fue sobre áreas clasificadas como de uso de suelo agrícola en la información de Uso de Suelo y Vegetación serie II, elaborada por INEGI en la década de 1990.

El POTmet, en su estrategia del Sistema Verde identifica las principales áreas de alto valor agrícola dentro y fuera de la huella urbana para su protección y para la integración de políticas de uso de suelo a escala metropolitana. Adicionalmente, en el esfuerzo de establecer un equilibrio territorial entre los diferentes usos de suelo, la estrategia de crecimiento urbano del POTmet considera las áreas de protección como uno de los criterios para establecer los límites del crecimiento urbano. (Cf. *POTmet apartado 7.2.2.*)

Especialistas en agricultura sustentable señalaron en uno de los foros temático, llevados a cabo en el proceso de planeación participativa, que actualmente el mercado sólo valora la agricultura por su valor comercial sin tomar en cuenta sus funciones para el medio ambiente, como la infiltración de agua y renovación de nutrientes en el suelo, o los valores culturales de la agricultura tradicional. Como resultado, la producción agrícola está subvalorada y sin mercados que reconozcan su relevancia en estas funciones y en la construcción de seguridad alimentaria local. Aunado a lo anterior, los productores encuentran dificultades para conectar de forma más directa a los productores con los consumidores finales.

Otra de las razones de la reducción del área productiva del campo son los bajos valores que tienen los productos alimentarios que no son de exportación, así como las fluctuaciones en estos. En orden de producción obtenida en masa en el AMG, los principales cultivos son el pasto, la noche buena y el maíz de grano (OEIDRUS, 2015). Los dos primeros requieren una menor superficie de siembra pero mayor cantidad de agua y no contribuyen a la seguridad alimentaria, abordada en el eje Ciudad Segura y Cohesionada como componente de la Seguridad Humana. (Cf. *Ciudad Segura y Cohesionada*). Los

cultivos con mayor valor por volumen de producción son comestibles con potencial de exportación como chíá, nuez, aguacate, zarzamora, membrillo y cacahuete.

Se identifican entre las principales dificultades de producción los costos elevados de los insumos y servicios necesarios para producción agropecuaria, así como dificultades e insuficiente capacitación para conseguir financiamiento de apoyos gubernamentales, así como carencias de infraestructura, principalmente de caminos y riego, así como servicios públicos básicos (*Cf. eje Ciudad Digna y Participativa*). Otra problemática con la que se enfrentan estas comunidades que viven en la periferia del área urbana, es que habitan cerca de los pasivos ambientales que aleja la ciudad, como aguas y suelos contaminados, así como mala calidad del aire.

4.5.1.2. Gestión Integral del Agua.

La prosperidad y habitabilidad de los asentamientos humanos dependen de los servicios que tienen que ver con el ciclo del agua, por lo que debe asegurarse el acceso para su consumo directo, necesidades básicas y actividades productivas. Asimismo, es clave tratar y encauzar el agua residual de vuelta a los ecosistemas y conducir el agua pluvial para evitar inundaciones. Tanto la *ocurrencia del ciclo del agua* como la capacidad de proveer estos diferentes servicios están determinadas por los ciclos hidrometeorológicos, la dinámica de las cuencas hidrográficas¹⁰⁸ y las hidrogeológicas¹⁰⁹, la infraestructura con la que se aprovechan y modifican estas dinámicas, así como la gestión, regulación y administración pública y privada de estos sistemas. Las problemáticas con respecto los diferentes servicios que aprovechamos del agua se encuentran interrelacionadas en este sistema complejo de ecosistemas, infraestructura, instituciones y agentes.

A partir de los artículos 4° y 115° de la Constitución Federal, el manejo del agua en las ciudades está inserto en el derecho humano al agua y a un medio ambiente sano, siendo responsabilidad municipal la cobertura de este servicio. La garantía de disponibilidad de agua, su gestión sustentable y su saneamiento, forman parte de los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU. El Plan Nacional de Desarrollo considera un manejo sustentable del agua como un componente principal del desarrollo en dos de sus ejes estratégicos (México Incluyente y México Próspero); por su parte, el Plan Estatal de Desarrollo plantea en el objetivo O4 la garantía del “suministro sostenible y la calidad del agua” para habitantes y productores. En este contexto, por su naturaleza, escala y complejidad, la Junta de Coordinación Metropolitana definió la gestión del agua como uno de los temas prioritarios de la Agenda Metropolitana, mecanismo que reconoce la urgente reconcepción del tema y promueve su gobernanza desde una perspectiva metropolitana.

¹⁰⁸ La cuenca hidrográfica se define como el espacio territorial delimitado por los puntos de mayor elevación (parteaguas), donde se concentran los escurrimientos de arroyos y/o ríos y esta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar o un cuerpo de agua. En estos territorios hay una interrelación e interdependencia entre el medio biofísico, los modos de apropiación y las instituciones. (Cotler et al, 2013).

¹⁰⁹ La cuenca hidrogeológica se define como la unidad fisiográfica que contiene un gran acuífero o varios conectados o interrelacionados, cuyas aguas fluyen a un desagüe común, y que está delimitada por una divisoria de aguas subterráneas. (UNESCO, 1992).

Foro Temático

“La gestión integral del agua es obstruida por visiones parciales y toma de decisiones que no se basan en información integral.”

Héctor Castañón Reyes; Tómalá

“El modelo de gestión no es integral, lo cual origina un problema importante de gestión y gobernanza regional y metropolitana.”

Anahí Gómez; El Colegio de Jalisco

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Para permitir el análisis especializado en diferentes aspectos de los servicios del agua, desde la investigación y la práctica de la gestión del ciclo hídrico en las ciudades, se diferencian tres grandes fases relacionadas a los servicios públicos: abastecimiento de agua potable, el tratamiento de agua residual y el manejo del agua de lluvia. En el AMG se identifican problemas respecto a todos ellos: el abastecimiento no está asegurado para todos ni de manera estable para el futuro (especialmente considerando que no se aprovechan los otros dos servicios para hacer una red de abastecimiento con fuentes diversas); los cuerpos de agua dentro del área metropolitana se encuentran contaminados, afectando la salud de la población; y en época de lluvias, estos cuerpos y la infraestructura de drenaje (que combina aguas negras y pluviales) se desbordan, provocando pérdidas materiales y riesgos a la seguridad y salud humana. Esto se enunció reiteradamente en los ejercicios de planeación participativa realizados para este programa, convirtiéndose la gestión del agua en uno de los principales problemas referidos por la ciudadanía.

Una problemática generalizada en este tema, trabajada en esta ocasión en los foros temáticos por especialistas en gestión del agua, fue la inexistencia de un sistema que concentre información pública del AMG respecto al estado y distribución de infraestructura, incluyendo los procesos de extracción proveniente de distintas fuentes, la distribución, consumo, descarga, y tratamiento del agua a nivel doméstico y de actividades económicas; el estado de los ecosistemas de los cauces, la calidad del agua; los indicadores básicos de efectividad y eficiencia de la administración de los diferentes organismos operadores, etc. Es frecuente encontrar información cuantitativa y cartográfica inconsistente sobre un mismo tema, o información dispersa en estudios que no son publicados. Esto dificulta la toma de decisiones con gobernanza participativa y aísla a los organismos centralizados que generan la información, como CONAGUA, CEA y SIAPA.

Abastecimiento de agua

En el AMG existe un organismo operador intermunicipal, el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana de Guadalajara (SIAPA) que brinda el servicio de gestión de agua para los municipios de Guadalajara, Tonalá, gran parte de Zapopan y San Pedro Tlaquepaque, abasteciendo a 76% de la población metropolitana. El 24% restante es atendido por organismos independientes de algunas colonias y por las dependencias municipales de los ayuntamientos de Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo, así como de Zapopan y San Pedro Tlaquepaque en las colonias que no están dentro del sistema intermunicipal. Para el SIAPA las fuentes de abastecimiento son el lago de Chapala, la presa Calderón y pozos y manantiales del sistema. Para los servicios públicos de los municipios fuera del sistema intermunicipal las fuentes son pozos y manantiales.

NOMBRE	ORGANISMO	FUENTES PRINCIPALES
El Salto	SIMAPES (Ayuntamiento)	Sistema de pozos
Ixtlahuacán de los Membrillos	Jefatura de Agua Potable y Alcantarillado	Sistema de pozos
Juanacatlán	Jefatura de Agua Potable y Alcantarillado	Sistema de pozos
Tlajomulco de Zúñiga	SIAT (OPD municipal)	Sistema de pozos
Zapotlanejo	Jefatura de Agua Potable	Sistema de pozos y manantiales
Guadalajara	SIAPA	Chapala, presa Calderón y pozos de SIAPA
Tonalá	SIAPA	Chapala, presa Calderón, pozos de SIAPA
San Pedro Tlaquepaque	SIAPA (~80%) y Ayuntamiento (~20%)	Chapala, presa Calderón, pozos de SIAPA y pozos del ayuntamiento
Zapopan	SIAPA (~89%) y Ayuntamiento (~11%)	Chapala, presa Calderón, pozos de SIAPA y pozos del ayuntamiento

Tabla 51. Municipios y sus organismos operadores del agua.

Fuente: Elaboración propia.

Para satisfacer el consumo doméstico y las necesidades básicas relacionadas al agua es necesario que toda la población reciba un suministro continuo, con presión y potabilidad adecuadas, lo que en México se evalúa de acuerdo a la norma oficial NOM-127-SSA1¹¹⁰. Para asegurar el servicio a largo plazo, es necesaria una proyección clara de la demanda, los recursos disponibles y los diferentes escenarios de incertidumbre.

Aunque se tienen avances importantes a nivel local respecto a la media nacional, el sistema de abastecimiento es inequitativo. Permanecen grupos de población y espacios excluidos de la red de cobertura de agua potable, que dependen del servicio de pipas. Además, es frecuente la insuficiencia en cantidad y presión del agua disponible en otros entornos. Por otra parte, la dudosa calidad del agua provoca que la gran mayoría de la población prefiera comprar agua embotellada para la ingestión directa, afectando la economía de los hogares. Adicionalmente, hay fuentes de agua que registran altas concentraciones de sustancias nocivas para la salud, sin que exista la infraestructura instalada para tratar todos los tipos de tóxicos.

NOMBRE	NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO
2000	85.3%	90.0%	92.7%	98.9%	68.2%
2005	88.6%	93.5%	95.2%	99.7%	89.0%
2010	88.7%	94.7%	96.2%	99.5%	83.3%
2015	94.9%	98.3%	98.7%	99.6%	95.4%

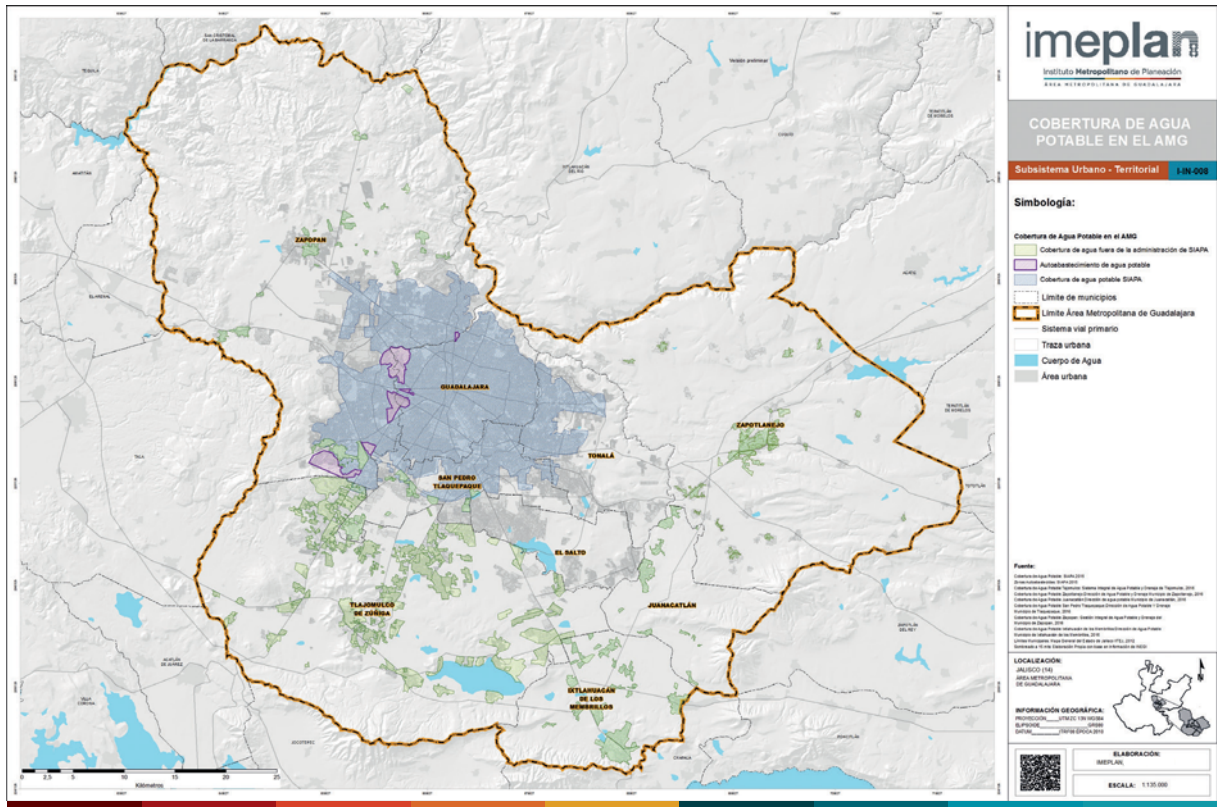
Tabla 52. Coberturas de agua potable en viviendas particulares habitadas del AMG.

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010, Conteo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Intercensal 2015.

Si bien la infraestructura de agua potable permite que la mayoría de las viviendas del AMG cuenten con agua entubada (98.65%, INEGI, 2015), aún existen 73,722 habitantes en viviendas sin este servicio en el AMG (INEGI, 2015), ubicadas principalmente en las periferias y particularmente en “asentamientos recientes homogéneos o dispersos entre zonas ejidales o colonias ya establecidas” (SIAPA, 2010) (Cf. Ciudad Digna y Participativa). Aunque constantemente hay inversiones del SIAPA y los ayuntamientos para incorporar colonias a las redes de abastecimiento, éstas no han sido suficientes con respecto al

¹¹⁰ Que en general tiene límites más permisivos de diferentes contaminantes que las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (World Health Organization (2006) Guidelines for drinking-water quality [electronic resource]: incorporating first addendum. Vol. 1, Recommendations. - 3rd ed.).

ritmo del crecimiento urbano, pues en 25 años se ha duplicado la superficie urbana siguiendo patrones altamente dispersivos, encareciendo la conexión de nuevos desarrollos a las redes de servicios públicos. Aunado a esto, para obtener el permiso de nuevos desarrollos es necesario contar con una aprobación de factibilidad del organismo operador del agua correspondiente; pero estas aprobaciones se basan en la capacidad del sistema de infraestructura y no en un estudio de disponibilidad de las fuentes de agua para los espacios específicos.



Mapa 17. Cobertura de redes de abastecimiento en el AMG.
Fuente: SIAPA y levantamiento de redes de agua potable con municipios.

Quienes se encuentran fuera de la red de infraestructura o no reciben suficiente agua, suelen recurrir a pipas de agua llevadas por los municipios o por agentes privados. En alrededor de 200 colonias del AMG la población solicita pipas de agua potable a los ayuntamientos, de acuerdo a lo informado por a cada municipio. Así, 16.7% de la población ha tenido que usar al menos una vez pipas de agua como servicio alternativo, principalmente en los municipios de El Salto y Juanacatlán (Actualización del estudio análisis de los consumos de los distintos tipos de usuarios en la Zona Conurbada de Guadalajara para la definición de la curva de la demanda actual y futura pedido por la CEA). Los afectados suelen ser población marginada que ocupa viviendas de origen irregular. El costo del abastecimiento por pipas representa un impacto mayor a sus economías.

Además, existe desconfianza respecto a la calidad del agua en red para beber. Además del proceso de potabilización en distintas plantas en la ciudad, el SIAPA hace muestreos de calidad en las plantas potabilizadoras y en la red de distribución, según la norma 127-NOM-SSA para agua potable. Sin embargo, según el mencionado estudio pedido por la Comisión Estatal del Agua, aproximadamente 98% de la población metropolitana (excluyendo Zapotlanejo) prefiere comprar agua de garrafón.

Espacios de Participación Barrial

“En El Muelle, El Salto, hay carencia de agua ya que hay muy poca, la cobran y exigen que se pague pero no reciben el servicio.”
 Club Deportivo Río Grande (El Salto)

“En la colonia Santa Rosa tenemos muy poca agua y la que llega está muy contaminada.”
 Plaza Principal de Santa Cruz del Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

“En la colonia La Purísima, Zapotlanejo el suministro de agua es muy escaso, tenemos que contratar pipas.”
 Auditorio de la Macroplaza (Zapotlanejo)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

En estudios de calidad del agua subterránea realizados por la CEA, varios de los pozos al sur del AMG arrojaron resultados de concentraciones de Arsénico y otros compuestos tóxicos por arriba de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y de la Norma Oficial Mexicana (NOM)¹¹¹. A excepción de una planta potabilizadora del SIAPA, los procesos de mejoramiento del agua no tratan este tipo de compuestos que presentan un riesgo a la salud.

Otro problema es la distribución de agua potable, pues no hay garantía de capacidad de abastecimiento a largo plazo. La vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento relacionada a los ciclos hidrometeorológicos, el cambio climático, la administración de su extracción, el uso ineficiente del recurso por parte de consumidores y las pérdidas en la red, genera en su conjunto incertidumbre sobre la suficiencia de las fuentes de abastecimiento, lo que ha propiciado la generación de grandes proyectos para construir grandes obras de infraestructura, pese a sus impactos socio-ambientales.

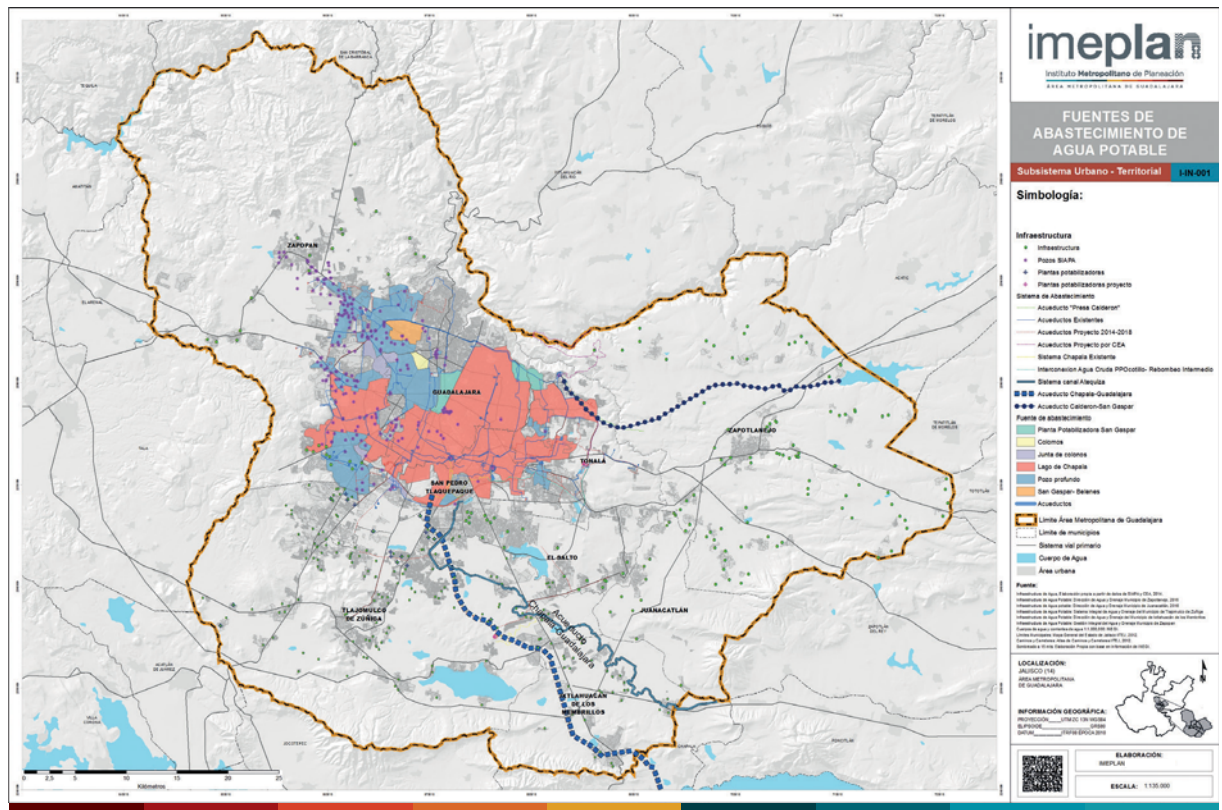
SISTEMA	FUENTE DE ABASTECIMIENTO	VOLUMEN EXTRAÍDO (m³/s) 2015	PORCENTAJE DEL TOTAL	TIPO DE FUENTE
SIAPA (76% del AMG)	Chapala	6.01	45.6%	Superficial 52%
	Calderón	0.85	6.5%	
	Pozos y manantiales de SIAPA	2.58	19.6%	
Sistema de pozos fuera de SIAPA de los municipios (24% del AMG)	Pozos de los ayuntamientos	3.75	28.4%	Subterránea 48%
TOTAL		13.20		

Tabla 53. Fuentes de abastecimiento del AMG.

Fuente: Reporte anual de actividades SIAPA 2015 e Información de los municipios.

¹¹¹ La Comisión Estatal del Agua realiza muestreos periódicos de la calidad del agua obtenida de pozos en los municipios de Jalisco, disponibles a través de solicitud de información.

Las fuentes de agua se agrupan en subterráneas y superficiales, ambas dependientes de ecosistemas pero con riesgos ambientales particulares. Las superficiales al tratarse de cuerpos receptores, se encuentran expuestas a cambios en los ciclos hidrometeorológicos, particularmente sensibles a cambios en la precipitación y en los afluentes asignados a llegar al cuerpo de agua (determinados a partir de acuerdos por parte de los organismos de cuenca). El AMG depende en 52% del aprovisionamiento por la vía de fuentes superficiales de agua (la presa Calderón y el Lago de Chapala), ambos cuerpos de agua se encuentran en una sub-cuenca hidrográfica diferente a donde habita la población que abastece. En el caso de Chapala, el volumen de agua del lago depende de la dinámica de precipitación y descargas de la cuenca del río Lerma que incluye los estados de Querétaro, Michoacán, Guanajuato, Jalisco y el estado de México. En otros términos, el AMG depende vitalmente del agua proveniente de fuera de su demarcación.



Mapa 18. Fuentes de abastecimiento de agua en el AMG.

Fuente: Elaboración propia a través de información de SIAPA obtenida mediante solicitudes de información.

El caso de Chapala ha sido especialmente sensible, pues su condición ha llegado a niveles críticos. El 28 de junio del 2002 tuvo el segundo nivel de cota más bajo registrado históricamente (91.07 mts)¹¹², lo que provocó conflictos por la distribución del agua en la cuenca Lerma-Chapala. A partir de esto, el uso y aprovechamiento de aguas de este lago por parte de diferentes usuarios de la cuenca, se encuentran regulados por un convenio de coordinación y concertación celebrado entre los Estados de Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán y Querétaro, los representantes de los diferentes usuarios de aguas nacionales y el ejecutivo Federal con fecha 14 de diciembre de 2004. En este documento

¹¹² El nivel más bajo se registró el 1 de julio de 1955, cuando alcanzó una cota de 90.8 mts.

se establece que el volumen máximo asignado para el abastecimiento del AMG es de 240 hm³ al año (que se traduce en 7.6 m³/s).

Aún si no se extrae el máximo permitido, las proyecciones del lago de Chapala son negativas. Se espera que la precipitación disminuya en el occidente del país por efecto del cambio climático (PEACC, 2014). Una modelación de escenarios de cambio climático prevé un decrecimiento en las escorrentías de la cuenca Lerma-Chapala de hasta 17% en 2030, 21% en 2050 y 28% en 2100 (IMTA, 2016). Hasta la fecha no hay políticas coordinadas de adaptación que apunten a intervenciones en esta u otras fuentes para la seguridad hídrica.

La presa Elías González Chávez, mejor conocida como presa Calderón fue desarrollada en 1990 como la primera etapa de un sistema para aprovechamiento de agua llamado La Zurda-Calderón para abastecer al AMG a partir del río Calderón. Las siguientes etapas no fueron llevadas a cabo por cuestiones administrativas (Peña y Torres, 2001).

En cuanto a las fuentes subterráneas (agua que fluye y se almacena en formaciones geológicas, llamadas acuíferos), su extracción se realiza mediante pozos. Estas fuentes representan 48% del abastecimiento del AMG y se calcula que la extracción ha sobrepasado su capacidad de recarga. El modelo actual de gestión de agua subterránea determina cuánto es permitido extraer a partir de un cálculo de balance hídrico de los acuíferos¹¹³. Así, seis de los siete principales acuíferos de la ciudad están sobreexplotados, como se presenta en la siguiente tabla.

NOMBRE DEL ACUIFERO	RECARGA (MILLONES DE m ³)	EXTRACCIÓN (MILLONES DE m ³)	DISPONIBILIDAD DE AGUAS SUBTERRANEAS	CONDICIÓN SEGÚN CONAGUA
Atemajac	147.3	158.4	-11.1	Sobreexplotado
Arenal	22.5	29.6	-7.1	Sobreexplotado
Ameca	277.3	299.3	-22.0	Sobreexplotado
Toluquilla	49.1	121.4	-72.3	Sobreexplotado
Altos de Jalisco	62.3	72.6	-10.3	Sobreexplotado
Cajititlán	47.5	62.8	-15.3	Sobreexplotado
San Isidro	64.2	63.4	0.8	Subexplotado

Tabla 54. Situación de los principales acuíferos del AMG.

Fuente: CONAGUA, 2013.

Tres situaciones contribuyen a agravar la incertidumbre. La primera es la expansión de la ciudad. El crecimiento del área urbana ha implicado la pérdida de superficies permeables aptas para que el agua se infiltre al subsuelo. Este proceso se hizo sin haber identificado las principales zonas de recarga de los acuíferos locales a partir de estudios hidrogeológicos, por lo que se desconoce la magnitud del impacto de la urbanización sobre la disponibilidad de agua. Además, la expansión dispersa ha provocado un aumento de pozos de extracción en las periferias de la ciudad y la intensificación del consumo.

En segundo lugar, como lo mencionaron especialistas en los foros temáticos de planeación participativa, el conocimiento generado sobre la disponibilidad del agua subterránea se refiere a cantidades sustentadas en balances hídricos, que no dan pauta de la respuesta a las relaciones relaciones que tienen

¹¹³ Un modelo de estimación que asume condiciones hidrostáticas del agua subterránea que está establecida en la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CNA-2000

los acuíferos con diversos componentes del ecosistema, ni sobre sus sistemas de flujo, ya que asumen un sistema estático de agua subterránea (Peñuela y Carrillo, 2012). Esto implica que no conocemos con exactitud cuáles son las zonas de recarga de agua según el sistema de flujos de agua subterránea de la región. Adicionalmente las definiciones de CONAGUA de los acuíferos responden a convenciones que se adaptan a los límites municipales en vez de considerar unidades geológicas. Es decir, el agua se concesiona y gestiona sin un conocimiento claro de su estado y dinámica. Por último, la dinámica de recarga de agua subterránea no se ha integrado al ordenamiento territorial, ya que no se tiene certeza sobre las áreas con mayor potencial, lo que significa una potencial pérdida de las mismas.

En tercer lugar, hay un incipiente control sobre el volumen de extracción y la calidad del agua en los pozos registrados por la CONAGUA. La Auditoría Superior de la Federación señaló huecos de información que dificultan la gestión sustentable del agua, dada la reducida medición del agua concesionada (sólo 10% de la de uso público urbano)¹¹⁴. Esto dificulta la gestión de la oferta del agua en el AMG en especial porque los pozos son la principal fuente de abastecimiento de los usuarios fuera del SIAPA, reduciendo la capacidad de control y monitoreo del agua extraída.

En cuanto a fuentes potenciales, históricamente se han favorecido las opciones relacionadas la creación de grandes infraestructuras para satisfacer las necesidades de la ciudad. Algunos proyectos han suscitado conflictos y movilizaciones por sus impactos socio-ambientales, como los casos de las presas de Arcediano y del El Zapotillo. A pesar de esto, no se han posicionado proyectos en la agenda pública que busquen aprovechar a gran escala el agua pluvial o tratada para que se conviertan en fuentes de agua para la ciudad.

Ahora bien, la gestión del abastecimiento de agua no se reduce al manejo de las fuentes. La administración de los sistemas e infraestructura tiene un peso importante en las problemáticas del abastecimiento de agua potable. La cantidad de agua que es perdida en la red, así como la que se consume y no se contabiliza es considerable. En el 2010 se perdió 33% del agua potable administrada por el SIAPA, debido significativamente a la antigüedad de las tuberías (ver Mapa Edad de tuberías de abastecimiento de agua SIAPA). Según un diagnóstico del 2010 de este organismo, cerca de 3,000 km de la red de distribución deben ser sustituidos en el corto plazo. Adicionalmente, cerca de 300,000 tomas tienen una antigüedad entre los 30 y 70 años y también necesitan ser reemplazadas para evitar mayores pérdidas.¹¹⁵

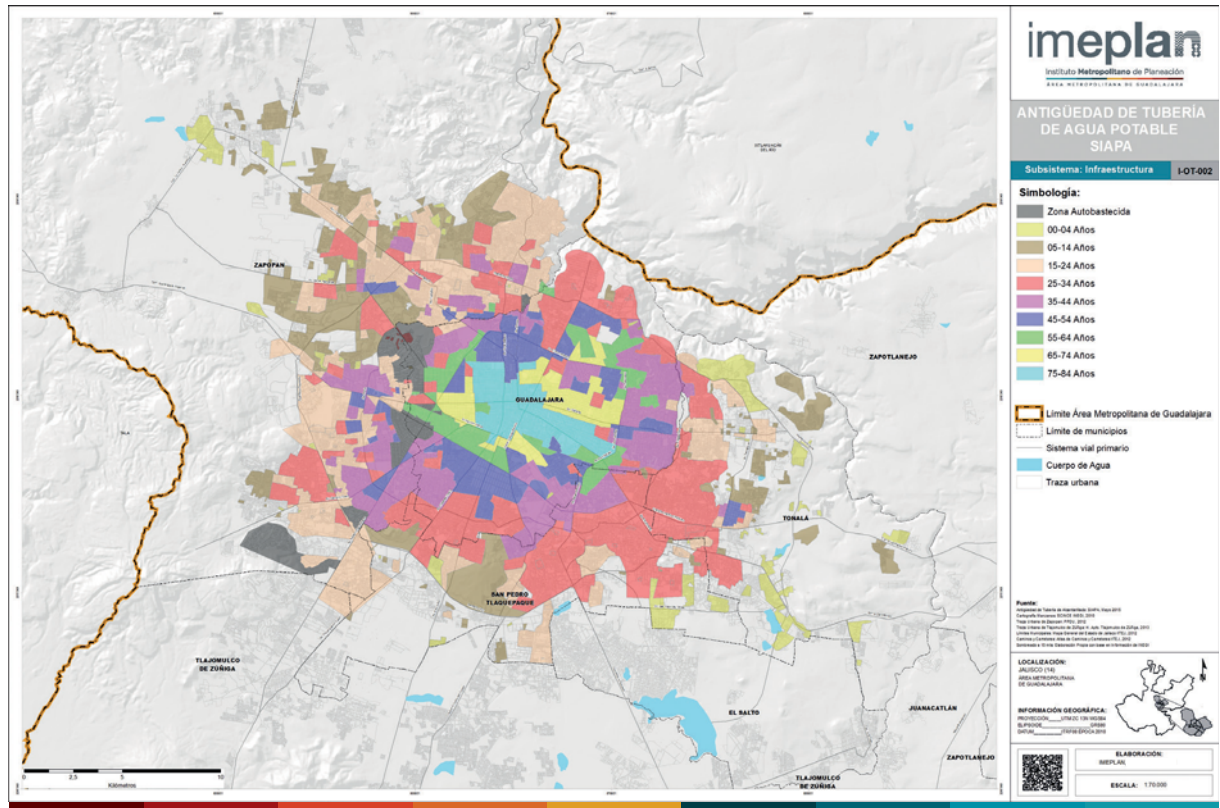
Por otra parte, según señalaron especialistas participantes en los foros temáticos para la elaboración de este PDM, las tarifas del agua están por debajo del costo de producción, causando a la par una insostenibilidad financiera y un desincentivo al consumo moderado del agua.

En cuanto a la medición del agua consumida por los usuarios, el AMG tiene un panorama desigual, entre los diferentes organismos operadores, varía entre el 11 y el 96% de cuentas medidas, dificultando así tener una definición clara de la demanda de agua, y por lo tanto, de la oferta real necesaria. En el SIAPA, el porcentaje de cuentas con micro medición del consumo llega a un 86% (SIAPA, 2015).

¹¹⁴ Auditoría Superior de la Federación (2011 y 2013), "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011" en Auditoría Superior de la Federación.

¹¹⁵ SIAPA (2010) Actualización del Estudio de Diagnóstico y Plan Integral.

La Ley Estatal de Agua de Jalisco y sus municipios establece que las tarifas por el servicio del agua deben ser suficientes para cubrir los costos de producción, así como los mecanismos para fijarlas a través de comisiones tarifarias. Sin embargo, las tarifas de los organismos operadores están por debajo de los costos y sólo el SIAPA cuenta con un organismo colegiado para definir las. Además, en entrevistas con los municipios, se manifiesta de manera generalizada una baja recaudación por este concepto, dados los bajos registros sobre el consumo real y la ausencia de microregistros en hogares y unidades económicas.¹¹⁶



Mapa 19. Edad de tuberías de abastecimiento de agua SIAPA.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIAPA.

Entre los especialistas que participaron en el foro temático, además de señalar las problemáticas ya descritas, se identificó que los diferentes espacios de toma de decisiones con respecto a la gestión del agua en sus dimensiones de abastecimiento, tratamiento y manejo de agua pluvial son excluyentes de agentes, conocimiento y visiones diferentes al de la ingeniería hidráulica y se encuentran fragmentados entre los tres niveles de gobierno. Se indicó que la CONAGUA tiene mayor agencia en las decisiones más significativas, dejando fuera a las demás dependencias locales. Desde este esquema, diferentes proyectos para abastecimiento se han propuesto y llevado a cabo sin considerar los impactos sociales o ambientales a las escalas necesarias.

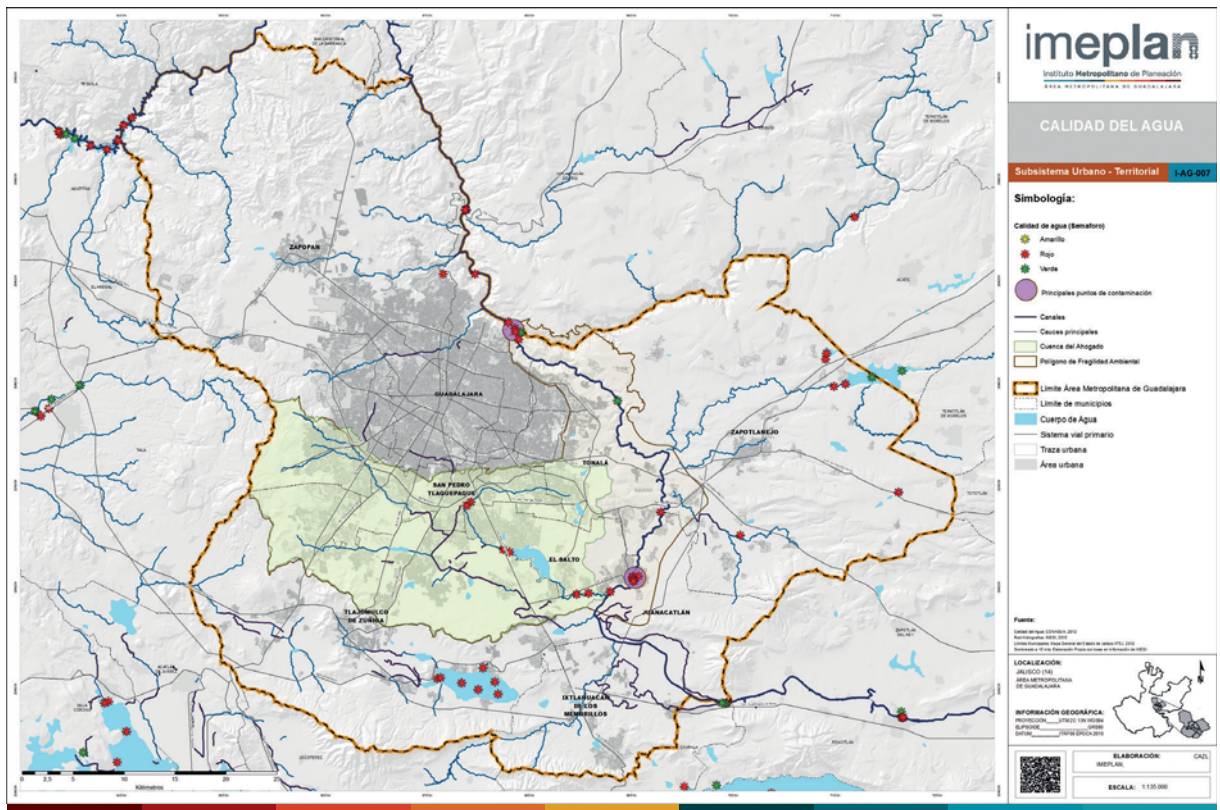
El servicio de abastecimiento de agua en el AMG no asegura agua de calidad a toda la población y de continuar con el mismo modelo de gestión, es insostenible. Lo primero se debe a un rezago en infraes-

¹¹⁶ Se llevaron a cabo entrevistas con las direcciones municipales relacionadas al abastecimiento de agua y alcantarillado para conocer sus problemáticas técnicas y administrativas. Se llevaron a cabo en Zapopan, Tlaquepaque, Ixtlahuacán, Juanacatlán y Zapotlanejo.

estructura y a la dispersión que ha caracterizado el crecimiento urbano. Su insostenibilidad está dada por el desconocimiento de las tendencias de las fuentes de agua de las que dependemos, así como una gestión que no se ha preocupado por medir y regular el consumo de este recurso.

Contaminación de los cuerpos de agua

Los principales cuerpos de agua del AMG se encuentran contaminados, en especial la laguna de Cajitlán y el río Santiago en su confluencia con el arroyo El Ahogado y después de las descargas municipales del área metropolitana. La contaminación de estos cuerpos impacta al resto de la ciudad a través de canales y cauces que llevan aguas residuales, a lo que se agregan las fugas en el alcantarillado que contaminan el subsuelo. Si bien, ha habido un esfuerzo tratar aguas residuales domésticas, así como otras acciones interinstitucionales coordinadas, el monitoreo de los principales cuerpos de agua de la región muestra niveles de calidad del agua por debajo de lo deseable.



Mapa 20. Principales puntos de contaminación en el AMG.

Fuente: Elaboración propia a partir de monitoreo de calidad del agua de CONAGUA (Los puntos rojos implican dos o más parámetros por arriba de los Indicadores de Calidad del AGUA, mientras que los verdes indican que ninguno está por arriba).

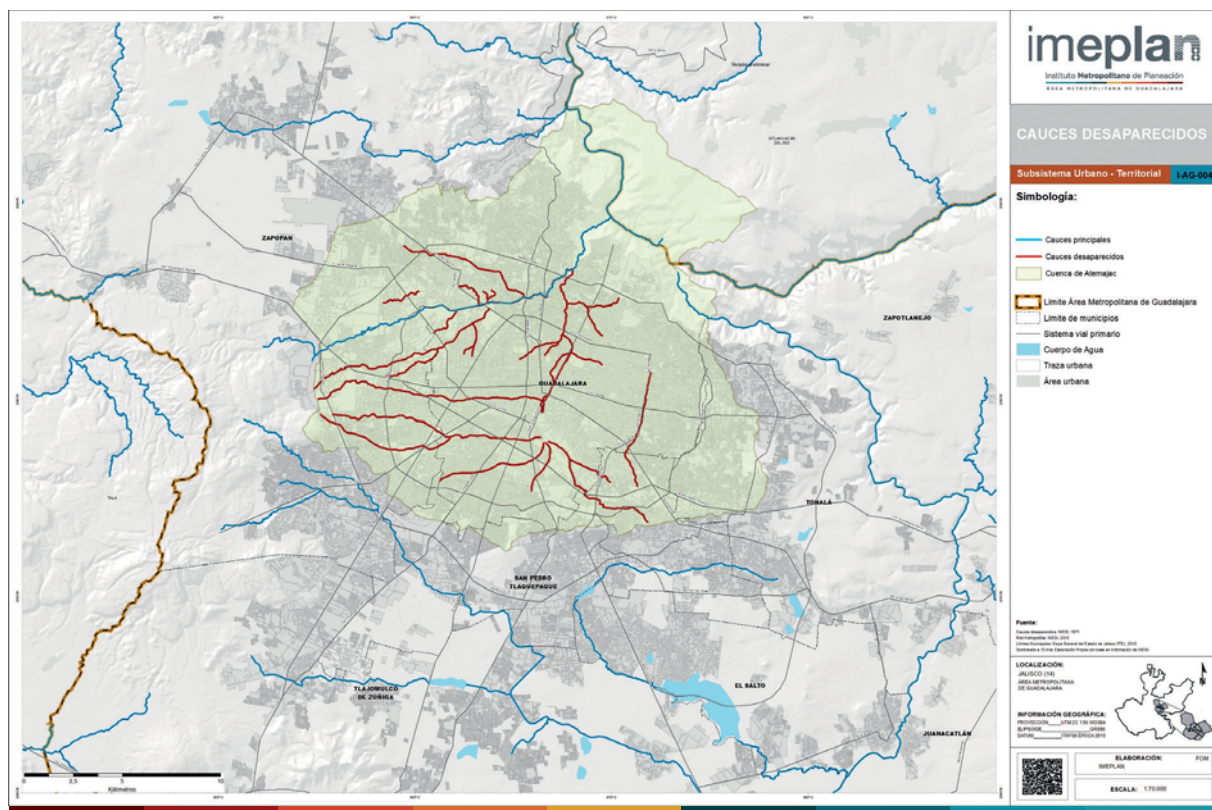
Los contaminantes llegan al agua a través de descargas puntuales registradas o clandestinas. Algunas son aguas residuales domésticas que llevan principalmente materia orgánica biodegradable y su conducción y tratamiento son responsabilidad de los ayuntamientos; en otros casos son descargas industriales cuyo contenido varía dependiendo de los procesos, llevando potencialmente materia orgánica no biodegradable, solventes y metales pesados; su tratamiento es responsabilidad de cada industria y la regulación es atribución de la CONAGUA. Otra vía de entrada son los escurrimientos de agua pluvial,

que pueden llevar consigo sustancias contaminantes; los más comunes suelen ser agroquímicos de los cultivos y aceites y grasas de las calles.

El AMG se ubica en la región hidrológica Lerma-Chapala-Santiago, en la que la presencia de contaminantes ha generado la formación de comisiones de vigilancia y el diseño de acciones gubernamentales de respuesta desde finales de la década de 1970. Según la CONAGUA, la mayoría de los efluentes de origen industrial no reciben tratamiento (CONAGUA, 2009). Un caso representativo es la cuenca El Ahogado, considerada como la más contaminada de la región. En sus alrededores descargan sus efluentes industrias de giros diversos como tequileras, procesadoras de leche, químicas y granjas porcícolas, estimándose 157 tipos de descargas industriales (Ochoa y Bürkner, 2012). Algunas industrias cuentan con planta de tratamiento para sus efluentes, pero la vigilancia y el control de descargas son mínimos (CONAGUA, 2005). Adicionalmente, donde hay tratamiento, éste suele no ser el adecuado para los cuerpos de agua receptores, impactando negativamente los ecosistemas y poblaciones en torno al flujo del agua (CIATEJ, 2012).

El río Santiago recibe muchos efluentes en su confluencia con el arroyo del Ahogado, así como escurrimientos provenientes del relleno sanitario Los Laureles en época de lluvias (Rizo y Andreo, 2015), por lo que está categorizado como altamente contaminado según parámetros de la Protección de la Vida Acuática, de la Ley Federal de Derechos y del índice de calidad de agua canadiense (IMTA, 2012). Esto responde a que históricamente se desarrolló desde la década de 1970 un corredor industrial en torno al río, por promoción de diferentes gobiernos, para alojar empresas trasnacionales en donde no se consideró el tratamiento del agua. Al mismo tiempo hubo una proliferación de uso de agroquímicos, resultando que en la cuenca se había detectado DDT¹¹⁷ y otros agroquímicos desde 1974 (Torres y Durán, 2009). En esa década la población del AMG se había quintuplicado con respecto a los años cuarenta, por lo que se construyó una red de canales para alejar el agua residual municipal hacia el río Santiago sin desarrollar infraestructura para su tratamiento (Torres y Durán, 2009).

¹¹⁷ El DDT (diclorodifeniltricloroetano) es un insecticida organoclorado aplicado en el control de plagas para todo tipo de cultivos desde la década del cuarenta.



Mapa 21. Cauces transformados en el AMG.

Fuente: Elaboración propia a partir de cartografía usada en Valdivia y Castillo (2014).

En estudios requeridos por la CEA entre 2003 y 2012, se detectaron descargas municipales, industriales y agropecuarias fuera de norma en varios parámetros y en diferentes puntos del río (IMTA, 2012). Las secciones del río con mayor entrada de contaminantes son después de la incorporación del arroyo del Ahogado y después de las descargas de aguas residuales de los municipios del AMG (Rizo y Andreo, 2015 y IMTA, 2012). La primera ubicación corresponde a descargas de aguas residuales domésticas e industriales y la segunda a descargas domésticas.

Espacios de Participación Barrial

“En Juanacatlán hay problemas muy serios debido a la contaminación ambiental que generan las industrias al arrojar sus desechos al Río Santiago.”

Club Deportivo Río Grande (El Salto)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

También es de gran relevancia para el AMG es el lago de Cajitlán, en Tlajomulco de Zúñiga. Éste recibe escorrentía de los alrededores, agua proveniente de canales con aguas residuales domésticas de las poblaciones cercanas, así como residuos de agroquímicos de las áreas de producción primaria que rodean al lago. El drástico y súbito aumento de población del municipio, así como la urbanización

y ampliación de la frontera agrícola han tenido impactos negativos sobre la dinámica ecológica del lago, su biodiversidad y servicios. Hasta 2010 el agua proveniente de la cabecera municipal no tenía tratamiento, y actualmente algunas poblaciones en torno al lago cuentan con infraestructura de tratamiento sin operar (Velázquez-López et al., 2012).

Dentro de la ciudad también hay ríos y canales que llevan aguas residuales y están en contacto cercano con la población. Durante los ejercicios de planeación participativa se cuestionó la gestión del agua mediante quejas por la contaminación del agua en los diferentes cauces y la degradación ambiental en general, así como por los desbordamientos e inundaciones en épocas de lluvia. Las mayoría de los cauces naturales han sido modificados en el proceso de urbanización y llevan descargas que suelen no estar registradas y mucho menos monitoreadas (CIATEJ, 2012), algunos ejemplos de cauces modificados del AMG son la presa Las Pintas, el Arroyo Atemajac, la parte descubierta del San Juan de Dios, río Blanco, arroyo del Ahogado, Arroyo Seco, Arroyo Osorio, Río San Andrés, Presa El Ahogado, Arroyo las Juntas, que además de ser un riesgo para la población, provocan un paisaje urbano desagradable, que afecta el patrimonio natural del AMG y los servicios culturales de los ecosistemas acuáticos (Cf. Ciudad Bella Culta y Recreativa).

En cuanto a las fuentes de agua residual municipal, en el AMG se generan en promedio 16,734 litros por segundo de descargas domésticas registradas. Para darle tratamiento se cuenta con 67 plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), de las cuales operan únicamente 36 (CEA, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f, 2015g, 2015h, 2015i) debido al costo de operación que les representa a los para pequeños generadores de aguas residuales y a la inexistencia de un mercado para la reutilización del agua tratada. Para atender el rezago de tratamiento en la ciudad, en los últimos años comenzaron a operar las macroplantas de tratamiento El Ahogado en 2012 y Agua Prieta en 2014, concentran 23% y el 72% del tratamiento de aguas residuales en el área metropolitana.

Con las condiciones de operación actuales, el caudal medio de tratamiento sumado de todas las PTAR en el AMG es de 9,076 litros por segundo (lps) (CEA, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f, 2015g, 2015h, 2015i), lo que significa que del volumen generado de aguas residuales sólo se trata el 54% actualmente. Además de esto, el sistema de PTAR sólo trata las descargas domésticas, sin resolver el problema de los efluentes industriales y agropecuarios. Por último, el tratamiento se efectúa hasta el final de la red de drenaje, sin resolver el problema de los cauces y ríos contaminados dentro de la ciudad.

GENERACIÓN Y CAPACIDAD	UNIDADES
Plantas de tratamiento instaladas	67
Plantas en operación	36
Gasto generado de aguas residuales municipales	16,734 lps
Capacidad de tratamiento de plantas en operación	11,888 lps

Tabla 55. Generación de aguas residuales y capacidad de tratamiento en el AMG.

Fuente: CEA (2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f, 2015g, 2015h, 2015i).

Una gran parte de las tuberías del sistema de alcantarillado en el AMG no son herméticas, lo que facilita la fuga de aguas residuales (SIAPA, 2010). Esto implica una afectación ambiental por la infiltración de contaminantes al agua subterránea y un impacto en la estructura del subsuelo, causando colapsos y hundimientos. Como se indicó en el inciso anterior, la antigüedad de la infraestructura agrava estas implicaciones: 45% de la tubería de ubicada en la zona administrada por el SIAPA tiene un rango de antigüedad de 0 a 20 años, pero cerca de un 25% tiene edades que oscilan entre 41-60 años (SIAPA, 2010). En cuanto a cobertura de red de colectores del SIAPA, los municipios dentro de este sistema tienen una cobertura entre el 70.2% al 98.8%.

A partir de la degradación de los ecosistemas relacionados a los cauces de agua y sus diferentes impactos sociales y a la salud, se han generado movimientos sociales y acciones colectivas desde la sociedad civil que han presionado la agenda pública a través de denuncias, foros, educación ambiental y otras acciones. En torno al río Santiago, habitantes de El Salto y Juanacatlán se comenzaron a organizar en varias asociaciones para abordar la problemática de contaminación del río a partir de la década del 2000. Entre las organizaciones ha habido una variedad de enfoques que en su conjunto se han concentrado en recopilar y generar información de la contaminación y sus efectos, dar a conocer la problemática y hacer alianzas con otras organizaciones a nivel local, regional y global, fortalecimiento de capacidades de las comunidades afectadas, demandas de estudios sobre las consecuencias a la salud, así como recomendaciones y cabildeo con tomadores de decisiones con influencia en la situación. A lo largo de más de década y media han logrado generar contenidos y demandas que han visibilizado la problemática en diferentes escenarios de mayor escala como la Asamblea Nacional de Afectados Ambiental, el Tribunal Latinoamericano del Agua y otras organizaciones internacionales por la protección del medio ambiente. En gran medida gracias a sus esfuerzos, el río Santiago se ha vuelto un tema de gran importancia en la agenda de Jalisco y el AMG.

En respuesta a las demandas se han desarrollado acciones institucionales para atender las situaciones de contaminación de cuerpos de agua. En el río Santiago y sus afluentes, en 2009 la Comisión Estatal de Derechos Humanos emitió una recomendación que apela al gobierno del Estado, la CEA, el SIAPA y los municipios en torno al Río Santiago (incluyendo a la mayoría de los municipios del AMG) a tomar acciones para prevenir y mitigar la contaminación. A partir de ello, se emitió en 2010 el Decreto del Polígono de Fragilidad Ambiental (POFA), que incluye y responsabiliza de su cuidado a diversos municipios del AMG. Dentro de este decreto se establecen criterios ambientales de ordenamiento y zonificación, así como de gestión ambiental, de coordinación interinstitucional para garantizar el tratamiento de descargas industriales, domésticas y agropecuarias y el requerimiento para actualizar el monitoreo de calidad del aire y agua. Este mismo decreto ha sido retomado en el POTmet para la gestión ambiental metropolitana (*Cf. POTmet apartado 7.2.1.*). Adicionalmente en el 2013 se estableció un plan estratégico del POFA con acciones para coordinar diferentes instancias. En este sentido fue relevante que el río Santiago fuese reclasificado de ser cuerpo de agua tipo A y B a ser tipo C, es decir con los límites más restrictivos de descarga de contaminantes.

El sector industrial no ha tenido un rol preponderante en la generación de soluciones y ni ha formado parte de las acciones interinstitucionales que buscan mejorar las condiciones ambientales de la región, a pesar de la evidencia que señala la presencia continua de tóxicos de origen industrial en los cuerpos de agua.

En 2014 se declaró una contingencia ambiental en la laguna de Cajititlán por la muerte masiva de peces, que no sólo tuvo consecuencias mayores para el ecosistema, sino también para la economía de la zona, basada en una tradición pesquera y en un reciente impulso turístico. A partir de lo anterior se estableció la Mesa Interinstitucional Permanente de Coordinación para la Atención Integral de la Cuenca de la Laguna de Cajititlán para establecer acuerdos de acción. En estos acuerdos se incluyó el monitoreo de la calidad del agua del lago, el padrón e inspección de descargas, la definición de compromisos de tratamiento del agua, el involucramiento de la Secretaría de Salud y la elaboración de un plan maestro de la cuenca, entre otros. Hasta el momento se cuenta con estrategias de manejo de la contaminación a través de humedales y tecnología de aereadores.

A pesar de la visibilización de la degradación ambiental y las acciones coordinadas, persiste la contaminación en los cuerpos de agua, según se observa en los monitoreos periódicos de calidad del agua hechos por la CEA. En el río Santiago los estudios demuestran que en los puntos de mayor contaminación¹¹⁸, si bien a partir de la operación de las macro PTAR ha disminuido el DBO¹¹⁹ que está asociado con materia orgánica biodegradable, hay parámetros relacionados a residuos industriales, pecuarios y agroquímicos como es la DQO¹²⁰, sulfuros, amonio y el fósforo total que han tenido una disminución en su variación pero siguen sobrepasando los límites de la Ley Federal de derechos y de los Indicadores de Calidad del Agua (ICA) para cuerpos de agua superficiales de CONAGUA. Esto tiene efectos sobre el ecosistema del río como la eutrofización, así como toxicidad y baja disponibilidad de oxígeno disuelto para los organismos vivos. Respecto al canal del ahogado, una ONG internacional¹²¹ llevó a cabo un estudio de identificación de contaminantes en muestras del agua y sedimentos tomados de los efluentes de la PTAR El Ahogado, cercana al Corredor Industrial El Salto; en los resultados se encontraron metales pesados y más de cien sustancias químicas orgánicas tóxicas, procedentes de procesos industriales. La mayoría de estas sustancias tóxicas no se encuentran reguladas por la normativa mexicana, pero sí por otras normativas, como aquellas de la Unión Europea.

Los monitoreos de calidad de agua en el lago de Cajititlán muestran una situación similar, para el parámetro de DBO, se observa un promedio inferior a los límites según los ICA, mientras que el promedio de DQO, asociado a materia orgánica no-biodegradable, se encuentra por arriba del límite aunque con una tendencia a disminuir. En cuanto al fósforo total, cuyo origen suelen ser fertilizantes, se identifica una tendencia de aumento, lo cual tiene como consecuencia la eutrofización del lago y pérdida de biodiversidad.

Foro Virtual.

¿Qué veo mal en la ciudad?

- *Tenemos nulo aprovechamiento del agua de las lluvias. Estamos arrojando aguas sucias y contaminadas a los ríos.*

Nota Metodológica: El Foro Virtual se realizó durante toda la construcción del PDM a través de la plataforma: lagente-manda.mx. Consta de tres espacios para que cualquier ciudadano, de forma anónima, emita su opinión: ¿Qué veo bien? ¿Qué veo mal? ¿Qué propongo?.

¹¹⁸ Como se mencionó: después de la incorporación del arroyo El Ahogado y el agua residual del AMG

¹¹⁹ Demanda Biológica de Oxígeno (DBO) es un parámetro que mide la cantidad de oxígeno que microorganismos consumen para digerir la materia orgánica en el agua

¹²⁰ Demanda Química de Oxígeno (DQO) es un parámetro que mide la cantidad de oxígeno requerido para oxidar la materia orgánica en el agua, es decir no sólo la biodegradable.

¹²¹ Green Peace (2016) Alto a la catástrofe ecológica del río Santiago. Reporte Técnico. México, Greenpeac.

La degradación ambiental de los cuerpos de agua en el AMG ha deteriorado los ecosistemas y sus paisajes, generado impactos a la salud y afectando la cohesión social de poblaciones cercanas a los cuerpos de agua transformados. A pesar de que la problemática en el río Santiago ha cobrado importancia, no se ha publicado aún un estudio integral de los impactos a la salud por la exposición a los contaminantes, a pesar de que pobladores, especialistas y ONGs han encontrado evidencias que relacionan esta exposición a mayor incidencia de enfermedades (McCulligh et al 2012). El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) reporta que por lo menos la población con hasta 10 km de cercanía al río Santiago está expuesta a riesgos por contaminación química, sanitaria y ecológica; en especial las secciones de El Salto, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga. Otro estudio muestra que las personas viviendo en la proximidad a este río se enfrentan a una exposición crónica de ácido sulfhídrico, un gas que puede provocar serias afectaciones a la salud (Gallardo, 2005). En el caso de Cajititlán, el rápido cambio del entorno ha modificado los modos de vida de la población local, en especial la comunidad pesquera que se ha visto afectada por la degradación del ecosistema.

Gestión del agua de lluvia e inundaciones

La gestión inadecuada del agua pluvial en el AMG está al origen de las inundaciones de la ciudad. Las afectaciones tienden a empeorar cada año, ocurriendo pérdidas humanas y materiales significativas. Esta problemática se relaciona con las precipitaciones extremas y un rezago de la infraestructura, pero también con el crecimiento de asentamientos humanos sobre riberas, márgenes de arroyos y zonas topográficamente susceptibles, así como con los impactos del patrón de urbanización que ha modificado los regímenes de cuenca, impermeabilizando el suelo, aumentando las escorrentías y disminuyendo la capacidad de infiltración. Hasta ahora, las soluciones para esta problemática han sido la ampliación de infraestructura convencional que aleje la escorrentía pluvial, perdiendo el potencial infraestructura de aprovechamiento de agua pluvial.

En el ejercicio de planeación participativa, se señaló que los encharcamientos y las inundaciones son parte de los principales problemas de la metrópoli. Los registros de estos eventos en el AMG han aumentado, en parte debido a las variaciones de los ciclos hidrometeorológicos. El registro de eventos está directamente relacionado con el contexto, pues los reportes de inundaciones se realizan sólo en dónde hay afectaciones. Desde inicios del siglo pasado hay una clara tendencia de aumento de estos eventos, mismo que se acelera a partir de la década de 1970 y nuevamente desde la de 1990 (Valdivia, 2014). Esta tendencia de aumento y temporalidad coincide con la impermeabilización del suelo por el aumento del área urbana en el AMG.

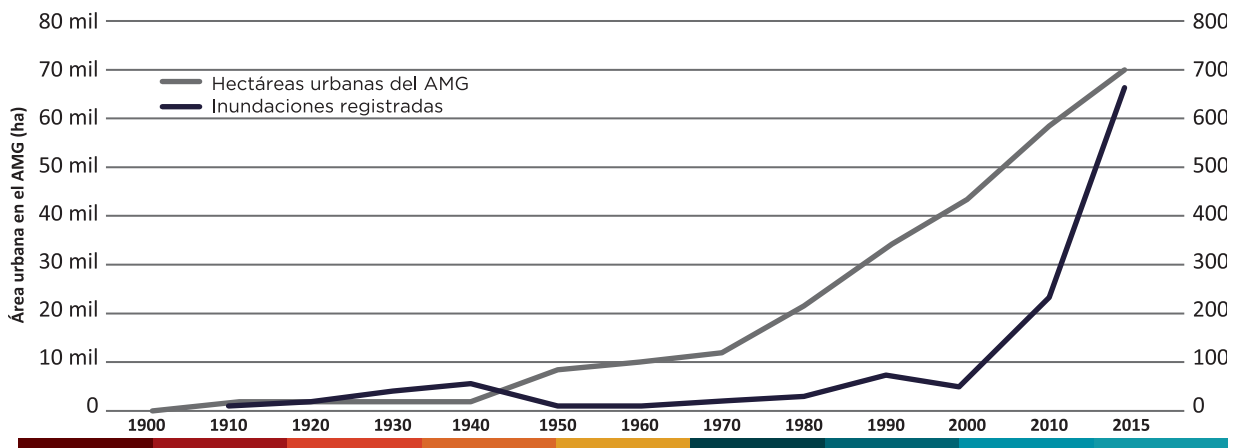


Gráfico 10. Relación entre inundaciones y urbanización del AMG.

Fuente: Elaboración propia a partir de IMEPLAN, 2016, Valdivia y Castillo, 2014, Moreno 1996 y Camberos 1993.

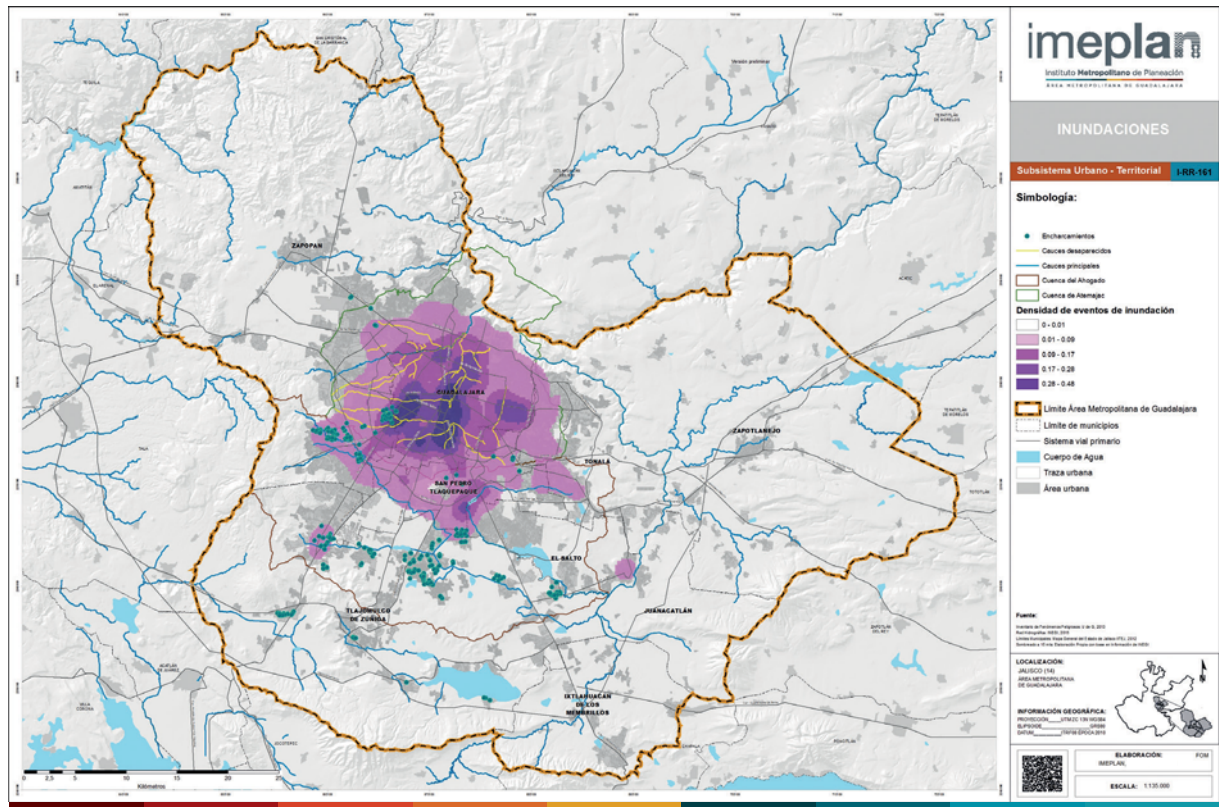
Actualmente se tienen identificados 147 puntos principales de inundación (IIEG, 2014) para los municipios centrales del AMG que tienen un paisaje más transformado, debido a que el proceso de impermeabilización y modificación de cauces acentúa las inundaciones. A partir de estos puntos, se destacan 10 sitios que tienen mayor peligro por frecuencia y magnitud de la inundación:

1. Lázaro Cárdenas y Mariano Otero (Guadalajara).
2. Niños Héroes cerca del centro de Tlaquepaque (San Pedro Tlaquepaque).
3. López Mateos y Mariano Otero (Zapopan).
4. Circunvalación División del Norte y Félix Palavicini (Guadalajara).
5. Av. México y López Mateos (Guadalajara).
6. López de Legazpi, desde Gobernador Curiel hasta 8 de Julio y colonia ferrocarril (Guadalajara).
7. Niños Héroes e Inglaterra (Guadalajara).
8. La calle Pípila, entre Hospital y Juan Álvarez (Guadalajara).
9. Conchita y López Mateos (Zapopan).
10. Mariano Otero y Topacio (Guadalajara).

La urbanización ha modificado los regímenes de cuenca, provocando la pérdida de servicios ecosistémicos de cauces y ríos, incluyendo la del control de avenidas de agua, transporte de sedimentos, regulación de la temperatura y soporte de biodiversidad. En la cuenca de Atemajac desaparecieron los principales arroyos entre los que están Atemajac, San Juan de Dios, Arenal, Álamo, Chicalote y otros que llevaban el agua a través de ecosistemas. En su lugar se instalaron canales y colectores, sin prever el efecto acumulativo del incremento en las escorrentías debido a la constante urbanización y la consecuente impermeabilización del suelo aguas arriba, así como por las variaciones hidrometeorológicas ocasionadas también por los efectos del cambio climático. En la cuenca del Ahogado y Río Blanco de igual forma se han rectificado y canalizado varios arroyos.

En el mapa *Fenómenos perturbadores de tipo hidrometeorológicos*, ubicado en el apartado 4.1.2.4 Gestión Integral del Riesgo, dentro eje Ciudad Segura y Cohesionada, se presenta el registro histórico de puntos y polígonos de inundación a partir de registros de SIAPA, Protección civil y la U. de G.

A partir de dicho registro, se realizó un análisis de densidad, presentado en el mapa siguiente. La distribución de sitios de inundación y encharcamiento es un reflejo de las consecuencias que estas acciones han traído consigo. A partir de la superficie de concentración de inundaciones registradas se puede observar que las principales densidades se encuentran en partes bajas de la cuenca, donde había conjunciones de arroyos que han desaparecido y en donde, de acuerdo a la información presentada en el mapa mencionado en el párrafo anterior, existe una susceptibilidad alta debido a la pendiente. Los encharcamientos se encuentran más concentrados en la conjunción de cauces que han sido rectificados, principalmente en la cuenca del Ahogado.



Mapa 22. Densidad de inundaciones, encharcamientos y relación con cauces.
Fuente: Elaboración propia a partir de cartografía usada en Valdivia y Castillo (2014).

La infraestructura de drenaje urbano fue desarrollada en diferentes etapas de crecimiento de la ciudad, por lo que los diseños de capacidad de caudal corresponden a las escorrentías de entonces, sin considerar que las transformaciones a cuerpos de agua y la impermeabilización aumentan el caudal acumulado. Esta desactualización de la infraestructura, aunada con la disminución de la capacidad de captación resultante de la acumulación de residuos sólidos urbanos que terminan en el sistema de drenaje o sedimentos arrastrados, han provocado que, según datos del SIAPA de 2012, la capacidad de conducción del agua precipitada se vea disminuida en un 70%.

Los proyectos de infraestructura se han enfocado en encauzar y evacuar a gran velocidad el agua de la ciudad, en vez de aprovechar el agua pluvial para abastecimiento o recuperar los servicios de los ecosistemas de cuerpos de agua en el AMG. Adicionalmente, la infraestructura de drenaje mezcla el

agua residual con el agua pluvial, obligando a un tratamiento mayor de buscar su aprovechamiento. La infraestructura para el drenaje pluvial tampoco ha considerado medidas de mitigación de los escenarios de cambio climático, esto es de especial importancia ya que se espera que los regímenes de lluvia sean alterados, disminuyendo la precipitación acumulada y la frecuencia pero aumentando la intensidad (PEACC, 2014).

Espacios de Participación Barrial y Foro Temático

“No hay programas de recuperación de agua de lluvia. Debería haber una reglamentación para que los edificios capten esa agua. También hacer pequeños bordos donde se concentre el agua para que se infiltre o reutilice.”

Dirección de Turismo (Guadalajara)

“No existe una gestión integral del ciclo del agua (en este caso del ciclo urbano del agua), se enfatiza en la infraestructura hidráulica.”

Mario Edgar López Rodríguez
 Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

“La gestión del agua está desarticulada y sectorizada sin vínculo con la ciudad y el territorio.”

Fernando Córdova Canela
 Universidad de Guadalajara

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial y durante los Foros Temáticos. (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

En respuesta a esta situación ha surgido como propuesta de los municipios metropolitanos, coordinados por el SIAPA, el Plan Integral para el Manejo de Inundaciones en la Zona Metropolitana de Guadalajara para dar atención de manera permanente al manejo de los escurrimientos pluviales. Este Plan tiene como objetivo principal atender con prontitud las inundaciones, mediante la planeación de acciones preventivas y correctivas para controlar los escurrimientos pluviales urbanos de la Zona Metropolitana de Guadalajara y evitar los daños que generan a su población. Sin embargo, las primeras obras propuestas siguen la línea de aumentar capacidad de drenaje de colectores, y no necesariamente de aprovechar el agua pluvial.

4.5.1.3. Residuos sólidos urbanos

Desde una perspectiva de flujo de materiales, las ciudades son como un metabolismo que consume recursos provenientes de ecosistemas a escala regional y global, los transforma a través de diferentes actividades y produce y aleja una cantidad proporcional de mermas, entre ellos los residuos sólidos urbanos. Una adecuada gestión de estos es básica tanto para valorizar materiales permitiendo que regresen al ciclo productivo o de nutrientes como para proteger la salud pública y el funcionamiento de los ecosistemas. Si bien los servicios públicos de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos urbanos son obligaciones de las autoridades locales, es necesario aplicar el principio de responsabilidad compartida que vincule a los generadores para reducir la cantidad de residuos, separarlos y abonar a la viabilidad económica de su gestión.

El manejo de residuos se enmarca tanto en el derecho humano a un medioambiente sano, como en la responsabilidad municipal de cubrir este servicio, conforme a los Artículos constitucionales 4° y 115° respectivamente. (Cf. Ciudad Funcional y Honesta). De igual forma, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en el eje de México Próspero se considera como un objetivo el crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural y genere riqueza, competitividad y empleo, incluyendo la gestión integral de residuos. En este mismo sentido, la Junta de Coordinación Metropolitana ha enmarcado este tema dentro de las prioridades de la Agenda Metropolitana.

Actualmente la gestión del proceso de generación, recolección, transporte, transferencia y disposición de residuos sólidos urbanos resulta costosa para los ayuntamientos. Sus deficiencias impactan la salud de las personas, propician el desperdicio de materiales y generan presiones sobre los ecosistemas periurbanos. Entre los puntos críticos está la inexistencia de un sistema formal de separación y revaloración de materiales, las grandes distancias que se recorren para transportar los residuos, el pasivo ambiental que representan los rellenos sanitarios, así como la ausencia de pago por los servicios de recolección. La gestión integral de los residuos metropolitanos requiere de la diferenciación entre las realidades territoriales, de actividad económica y de hábitos en la generación de residuos, de manera que permita hacer el mejor uso de las oportunidades que ofrece. Ejemplos de las estrategias orientadas específicamente al entorno rural de la metrópoli son la creación de mercados basados en el compostaje o el reciclaje, así como la estimulación en la reducción de la práctica tradicional de quema de basura, que abona a la mala calidad del aire de la ciudad, mediante mejores sistemas de recolección.

Espacios de Participación Barrial

Hay patrones de consumo que generan demasiados residuos que no se están separando, y mucho menos aprovechando, hay basura en las calles, y quemas. Los rellenos sanitarios provocan problemas en las periferias principalmente de contaminación por lixiviados. Hay negocios millonarios por la "gestión" con contratos abusivos ya que es insatisfactoria. Hay asentamientos humanos justo en estos sitios."

Dirección de Turismo (Guadalajara)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

De acuerdo a la información publicada por la SEDESOL en 2005, los RSU generados en la AMG, están compuestos por 53% de orgánicos, 28% de potencialmente reciclables y 19% no valorizables. Otro estudio más reciente publicado por Bernache (2012) estima que 54% de los residuos en el AMG son orgánicos, 24% son potencialmente reciclables (papel, plástico, metal y vidrio) y los 16% restantes no son valorizables.

En el AMG se generaron en promedio 4,344.15 toneladas diarias de residuos sólidos durante el 2015, de las que 70% fueron generadas entre Guadalajara y Zapopan. Con un crecimiento de los residuos proporcional al de la población, para el 2025 se generarían 4,831 toneladas diarias.

POBLACIÓN	GENERACIÓN ANUAL (Ton/año)	GENERACIÓN DIARIA (Ton/día)	GENERACIÓN DIARIA POR HABITANTE (Kg/día/hab)	PROYECCIÓN DE GENERACIÓN EN 2025 (Ton/día)
4,865,122	1,591,377	4,360	0.89	4,813

Tabla 56. Generación diaria de residuos en el AMG en 2015 y 2025.

Fuente: Información solicitada a los municipios.

La composición de los RSU generados en la AMG, de acuerdo a la información publicada por la SEDESOL en 2005, es la siguiente: el 53% de los residuos generados son orgánicos, 28% son potencialmente reciclables y el 19% no son valorizables. Otro estudio más reciente publicado por Bernache (2011) estima que 54% de los residuos en el AMG son orgánicos, 24% son potencialmente reciclables (papel, plástico, metal y vidrio) y los 16% restantes no son valorizables. Un estudio de caracterización elaborado por el estudio de la SEMADES en 2008 para la AMG sugiere que los residuos valorizables, cartón y papel, vidrio, y PET, representan en términos de peso cerca del 20% de los RSUs.



Gráfico 11. Generación y composición de RSU.

Fuente: SEDEUR 2008 y entrevistas a municipios.

Los gobiernos municipales están a cargo del manejo integral de RSUs, son responsables de los servicios de recolección, acopio, tratamiento, y disposición de los residuos urbanos. La recolección de residuos sólidos urbanos se divide en dos segmentos diferentes: Recolección de residuos domiciliarios (casa por casa) y recolección de residuos municipales (mercados, tianguis, etc.). En el AMG se observan varios modelos de gestión de RSU:

- **Modelo 100% público:** bajo este modelo, el municipio desempeña la totalidad de los servicios de recolección, transferencia y disposición de los RSUs con equipamiento y fondos propios. Zapopan opera bajo este modelo, brindando servicios de recolección, traslado, y disposición para RSUs.
- **Modelo 100% privado:** diversos municipios concesionaron a una o varias empresa(s) privada(s) la integridad de los servicios relativos al manejo de RSU. Guadalajara concesionó integridad de los servicios de gestión de RSUs a dos empresas: CAABSA está a cargo de la recolección y del traslado de residuos domiciliarios y de una parte de los residuos municipales (mercados y tianguis) y de la disposición de todos los RSUs. La empresa Plastic Omnium es responsable de la recolección y del traslado de parte de los residuos municipales (papeleras). Zapotlanejo también opera bajo este modelo ya que concesionó integralmente el manejo de residuos a la empresa ENERWASTE.
- **Modelo híbrido:** Los municipios concesionan la integridad o una parte de los servicios domiciliarios (recolección, transferencia, disposición) pero retienen la integridad o una parte de la gestión de residuos municipales (recolección, transferencia, disposición). En el AMG, los municipios de Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga contrataron a la empresa CAABSA Eagle para el manejo de residuos domiciliarios (i.e. recolección, traslado y disposición) así como para la disposición de residuos municipales, sin embargo, en ciertos

casos, los servicios de recolección y traslado son desempeñados directamente por los municipios. La recolección, el traslado, y la disposición de residuos domiciliarios en El Salto está concesionada a la empresa ECO5. Los municipios de Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos aseguran la recolección y el traslado de residuos tantos domiciliarios que municipales, pero concesionan la disposición a ENERWASTE y GEN respectivamente. En San Pedro Tlaquepaque, la recolección de los residuos domiciliarios es municipal pero los servicios de traslado y disposición están concesionados a Hasar's.

La siguiente tabla ilustra las responsabilidades de los municipios en el AMG Con excepción de Zapopan, los demás municipios han involucrado al sector privado en la provisión de los servicios de gestión de RSU. Esto significa que, aproximadamente, el 70% de los RSUs de la AMG son gestionados total o parcialmente por un operador privado.

El esquema actual de pago en el caso de la gestión privada, es por tonelada recolectada y llevada al relleno. Sin mayor monitoreo se favorece la entrada de la mayor cantidad posible de residuos a los rellenos sanitarios, por lo que se incentiva la entrada de residuos fuera de la competencia municipal. Por consiguiente, no hay información para cuantificar el impacto económico y ambiental de depositar en estos rellenos los residuos que podrían ser peligrosos. También se favorece la recuperación de residuos dentro del relleno sanitario sin sistemas de seguridad, lo que resulta ineficiente y riesgoso para los que la llevan a cabo, al tiempo que se maximiza la presión sobre los propios rellenos sanitarios.

NOMBRE DEL ACUIFERO	RESIDUOS DOMICILIARIOS			RESIDUOS MUNICIPALES		
	RECOLECCIÓN	TRASLADO	DISPOSICIÓN	RECOLECCIÓN	TRASLADO	DISPOSICIÓN
Guadalajara	CAABSA			PLASTIC OMNIUM / CAABSA		
Zapopan	ASEO PÚBLICO			ASEO PÚBLICO		
San Pedro Tlaquepaque	ASEO PÚBLICO	HASAR'S		ASEO PÚBLICO	HASAR'S	
Tonalá	CAABSA			ASEO PÚBLICO	CAABSA	
Tlajomulco de Zúñiga	CAABSA			ASEO PÚBLICO	CAABSA	
El Salto	ECO 5			ASEO PÚBLICO	ECO 5	
Zapotlanejo	ENERWASTE			ENERWASTE		
Ixtlahuacán de los Membrillos	ASEO PÚBLICO	GEN		ASEO PÚBLICO	GEN	
Juanacatlán	ASEO PÚBLICO	ENERWASTE		ASEO PÚBLICO	ENERWASTE	

Tabla 57. Modelos de gestión de RSU en el AMG.

Fuente: SEMADES (2008) y entrevistas telefónicas.

La revisión de los contratos de concesión públicamente disponibles en el AMG indica que éstos presentan las siguientes deficiencias cuando se comparan con estándares internacionales:

- No incorporan indicadores mínimos de calidad del servicio (KPI) ni penalidades por incumplimiento. Dichos KPIs deben enfocarse en todos los servicios provistos por el concesionario, como, por ejemplo, sobre la cobertura y la calidad del servicio de recolección, la calidad y rapidez del manejo de quejas de ciudadanos, el estado tecnológico de equipamientos (parque vehicular, tecnología de tratamiento, etc.), cumplimiento de los sitios de disposición con las normas ambientales y técnicas aplicables, etc.
- Falta de claridad y flexibilidad en los componentes de las tarifas por el servicio (recolección vs disposición).

Las deficiencias contractuales se traducen en mediocres estándares de los servicios que presta el privado e incluso conduce a pagos excesivos. Varios municipios externaron que los servicios no son calificados por la población como satisfactorios y en algunos casos son considerados como deficientes, sobre todo las instalaciones de algunas estaciones de transferencia y sitios de disposición final. Con el propósito de cambiar esta situación, algunos municipios (Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga) están en proceso o han renegociado los contratos de concesión existentes.

Espacios de Participación Barrial

“En la colonia Las Liebres la recolección de basura se realiza semanalmente, lo que ha originado mucha basura en baldíos.”
 Plaza principal de San Martín de las Flores (San Pedro Tlaquepaque)

“Problemas con el personal de la recolección de basura; si no damos propinas no se la llevan.”
 Plaza Fundadores de las Pintas (El Salto)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Los municipios reportan tener una cobertura completa de proceso de recolección de residuos. En el AMG, el 95% de las viviendas manejan sus residuos a través de la recolección domiciliaria provista por los municipios, lo que está muy por encima de la cifra nacional y por encima de la estatal. En este sentido la diferencia entre el municipio con mayor porcentaje de recolección domiciliaria y el menor es poca, pudiendo asumir que se trata de un servicio cubierto de forma general.

MEDIOS DE MANEJO	NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO
Recolección domiciliaria	79.4%	91.8%	95.1%	97.7%	91.3%
Contenedor o basurero público	6.5%	5.9%	4.0%	3.2%	0.3%
Quema	11.9%	1.6%	0.4%	5.0%	0.7%
Otra forma	1.7%	0.3%	0.1%	0.6%	0.3%
No especificado	0.5%	0.4%	0.4%	0.7%	0.2%

Tabla 58. Porcentaje de viviendas según medios de manejo de residuos en el AMG.
 Fuente: Encuesta intercensal, INEGI (2015).

En cuanto a la separación de residuos, en los espacios de participación barrial, la mayoría de los participantes estaban dispuestos a separar los residuos si no es que ya lo hacían, pero lo consideran de escasa utilidad si en el resto del proceso éstos se mezclaban. Las estadísticas encontradas en la encuesta intercensal de INEGI revelan que en el AMG, el 40.1% de las viviendas separa la basura que le recolectan, lo que es inferior a la media nacional. Hay una diferencia importante de casi 40% entre el municipio con mayor separación y el de menor de casi 60%.

TIPO DE DISPONIBILIDAD	NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO
Los separan	44.2%	41.7%	40.1%	89.1%	27.3%
No los separan	55.5%	58.0%	59.7%	72.4%	10.4%
No especificado	0.4%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%

Tabla 59. Porcentaje de del AMG según su condición de separación de residuos.

Fuente: Encuesta intercensal, INEGI (2015).

La ciudad carece de programas de reciclaje a escala municipal. La separación de residuos valorizables es el resultado de una adecuada pepena en los centros de acopio, en plantas de transferencia o en los sitios de disposición final. El no hacerlo así provoca que llegue más basura a los rellenos sanitarios, se saturen más rápidamente, causen mayores impactos ambientales y la pérdida de oportunidad de valorizar los residuos. En este aspecto, la mayoría de los municipios están llevando a cabo programas de educación ambiental sobre la separación. En abril del 2016, Guadalajara inauguró 20 puntos limpios donde los habitantes pueden descartar principalmente residuos reciclables en contenedores grandes. El objetivo de Guadalajara es de implementar 500 puntos limpios al final de año 2018. Otros municipios, como en el caso de Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan, implementaron programas pilotos en algunas colonias de separación al origen.

De acuerdo a los foros temáticos de planeación participativa, la actual valorización de los residuos no permite una factibilidad económica para su aprovechamiento, el mercado privado de reciclaje es incipiente y no se cuenta con la infraestructura adecuada y suficiente para el reciclaje. De esto, resulta un incremento de la cantidad de residuos que llegan a sitios de disposición final, aumentando sus impactos ambientales y económicos, así como la pérdida de oportunidad de regresar materiales valiosos y nutrientes a los ciclos productivos.

RELLENO SANITARIO	MUNICIPIOS USUARIOS	DISTANCIA POR VIALIDADES (Km)
Los Laureles (CAABSA)	El Salto	2.2
	Guadalajara	28.1
	Tlajomulco de Zúñiga	44.9
	Tonalá	15.8
Pasa	Ixtlahuacán de los Membrillos	3.4
Hasar's	San Pedro Tlaquepaque	42.9
Pichachos	Zapopan	29.3
La Estancia (ENERWASTE)	Zapotlanejo	11.7
	Juanacatlán	4.5

Tabla 60. Distancia entre los sitios de disposición final y cabeceras municipales.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al transporte de residuos, la mayoría de los camiones son deficientes y han sobrepasado su vida útil. Adicionalmente, se ha detectado una falta de control en las rutas de recolección. Aproximadamente 70% de los residuos recorren entre 28 y 40 kilómetros para llegar a su destino final, lo que se traduce en tiempos de traslado de entre 45 minutos y una hora por viaje. Esto implica una exposición continua de estos residuos a la población que se encuentra en la ruta, además de mayores emisiones de los vehículos y de elevados costos de operación.

En el AMG existen cinco estaciones de transferencia de residuos: Matatlán, 18 de Marzo, Belenes, Sarre, y Toluquilla. Tres de ellos se encuentran a cielo abierto, permitiendo la propagación de olores y proliferación de fauna nociva. En ninguno existe un sistema formal de tratamiento de residuos.

ESTACIONES DE TRANSFERENCIA	UBICACIÓN	MUNICIPIOS USUARIOS	CAPACIDAD (Ton/día)	AÑO DE INICIO	OPERACIÓN
Coyula-Matatlán	Tonalá	Guadalajara, Tonalá	450	2006	Cielo abierto
18 de Marzo	Guadalajara	Guadalajara, Tonalá	750	1986	Cielo abierto
Toluquilla	Tlaquepaque	Tlaquepaque	700	2002	Cerrada
Belenes	Zapopan	Zapopan	-	1986	Cielo abierto
Sarre	Tlaquepaque	Zapotlanejo	150	2002	Cerrada

Tabla 61. Sitios de transferencia en el AMG.

Fuente: SEDEUR (2009).

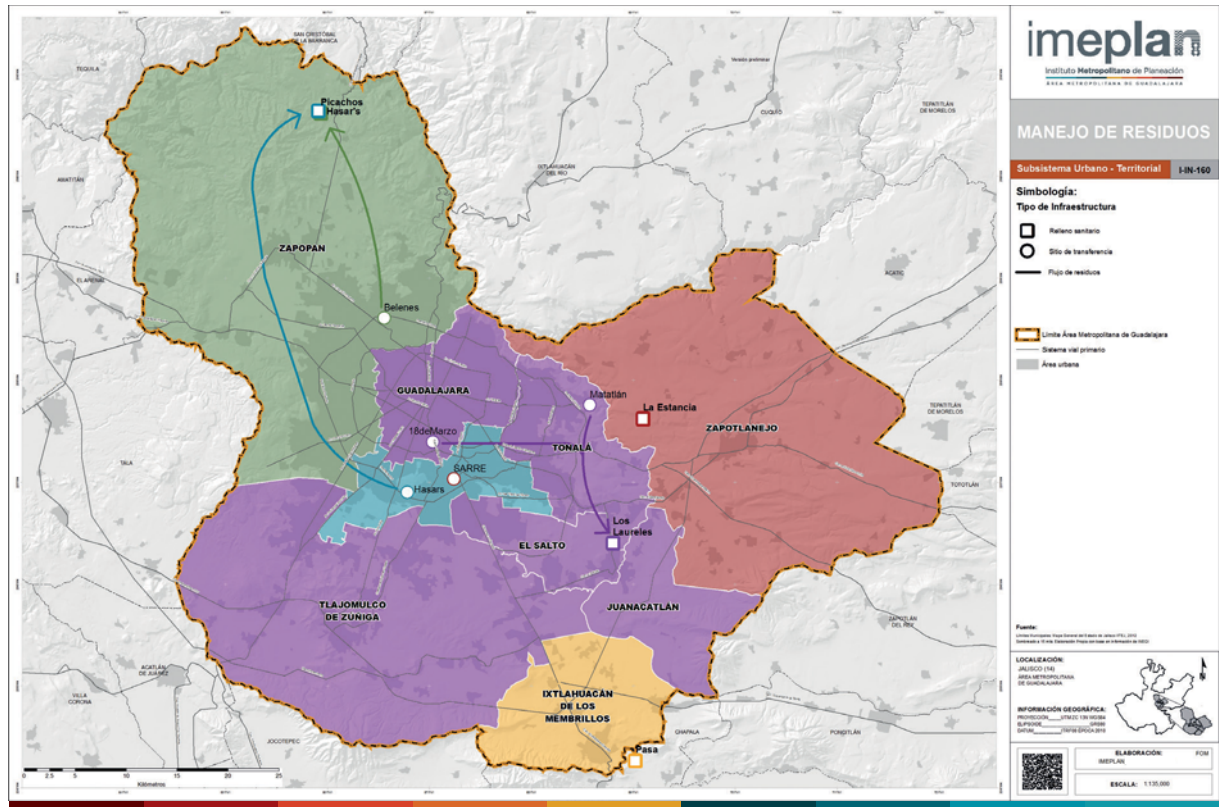
Prácticamente el total de los residuos sólidos urbanos son llevados a rellenos sanitarios para su disposición final. Si bien hay retos en la recolección, transferencia y transporte de residuos sólidos municipales, la mayor problemática se encuentra en su disposición final (Bernache, 2012). El AMG cuenta con cinco sitios de disposición final. Según cálculos de SEMADET, instancia encargada de la regulación de estos sitios, entre el 2017 y el 2027, cuatro de estos sitios habrán rebasado su periodo de vida útil, dos de estos en 2017.

NOMBRE	UBICACIÓN	MUNICIPIOS USUARIOS	SUPERFICIE AUTORIZADA PARA DISPOSICIÓN (Ha)	AÑO DE INICIO	AÑO DE TÉRMINO DE VIDA ÚTIL
Los Laureles	Tonalá	El Salto, Guadalajara, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá	56.53	1999	2017
Pasa	Ixtlahuacán de los Membrillos	Ixtlahuacán y residuos especiales	23.3	2007	2031
Hasar's	Zapopan	San Pedro Tlaquepaque	60	1998	2022
Pichachos	Zapopan	Zapopan	38.18	1999	2017
La Estancia	Zapotlanejo	Zapotlanejo	4	2008	2020

Tabla 62. Rellenos sanitarios del AMG.

Fuente: Elaboración propia con base en SEMADET.

Los municipios revelan, a partir de las entrevistas efectuadas a funcionarios de los ayuntamientos, inquietud acerca de las consecuencias ambientales y sociales del relleno sanitario los Laureles y del ex-vertedero Matatlán. Ambas instalaciones son consideradas por varios municipios como pasivos ambientales.



Mapa 23. Distancia a sitios de disposición final.
Fuente: Elaboración propia a partir de cartografía usada en Valdivia y Castillo (2014).

CAABSA, el concesionario a cargo de la operación y mantenimiento del relleno de Los Laureles, ha sido sancionado varias veces por la SEMADET por incumplimiento con la normatividad ambiental. Los municipios también mostraron inquietud por las condiciones de las comunidades de pepenadores (quienes en general viven en la cercanía de los rellenos), ya que estos están diariamente expuestos al aire altamente contaminado cuando colectan los residuos valorizables.

Por las actuales prácticas y regulación de los sitios de disposición final de residuos, diferentes comunidades cercanas a los rellenos sanitarios han resentido la contaminación (Bernache, 2012). Los principales vectores, en orden de importancia, son los lixiviados¹²² (donde comúnmente se encuentran metales pesados como cromo, plomo y cianuro) que escurren y se filtran a los suelos y a las fuentes de agua en sus alrededores, así como las emanaciones de olores, gases y polvos que se dispersan y hacia áreas habitacionales causando una alta exposición a contaminantes (Bernache, 2011). Esta situación es especialmente grave en el poblado de Huaxtla en Zapopan, donde el Arroyo Grande de Milpillars recibe lixiviados de tres rellenos sanitarios, así como en el caso del Río Santiago que se ve afectado por los lixiviados del relleno sanitario Los Laureles (Cf. Apartado Gestión Integral del Agua). Además, el metano generado en los rellenos sanitarios es una aportación considerable a las emisiones de gases de efecto invernadero que provocan el calentamiento global.

¹²² La Ley General de Prevención y Gestión Integral de Residuos define lixiviado como el líquido que se forma por la reacción, arrastre o filtrado de los materiales que constituyen los residuos y que contiene en forma disuelta o en suspensión, sustancias que pueden infiltrarse en los suelos o escurrirse fuera de los sitios en los que se depositan los residuos y que puede dar lugar a la contaminación del suelo y de cuerpos de agua, provocando su deterioro y representar un riesgo potencial a la salud humana y de los demás organismos vivos;

En el plano financiero, el AMG gastó alrededor de \$651 millones de pesos en el 2015 en la gestión de los residuos, equivalentes a un promedio de \$134 pesos per cápita. De continuar esta situación en el 2025 el AMG gastaría \$719 millones en la gestión de los residuos. El creciente costo del servicio, altamente correlacionado con el incremento poblacional, ha generado presiones financieras a los municipios lo que los ha motivado a innovar y buscar alternativas para reducir los costos.

De acuerdo con las entrevistas a municipios, la recolección de residuos cuesta \$187 por tonelada, mientras que su traslado y disposición tiene un costo de \$217 por tonelada, aún sin considerar para la mayoría de los municipios el costo de reemplazo de la infraestructura y/o equipos, por lo que conforme la vida útil de éstos se expira, la calidad del servicio se deteriora y el costo de gestionar el servicio aumenta. Esto arroja a los municipios en un círculo vicioso que sólo es posible eliminar a través de inversión de capital.

COSTO TOTAL MANEJO RSU (MILES DE PESOS)	MUNICIPIO CON MAYOR COSTO	MUNICIPIO CON MENOR COSTO	COSTO / TON.	COSTO / HAB.
\$ 651,138.00	\$ 367,137.00	\$ 1,712.00	\$ 2,443.00	\$ 134.00

Tabla 63. Costos anuales del manejo de RSU en el AMG en 2015.

Fuente: : Entrevistas con municipios, INEGI y SEDEUR (2008), *costos y generación del 2008 (i.e. no actualizados al 2015).

Las tarifas por el servicio varían en función de la distancia y la empresa concesionaria. Los municipios concesionados a CAABSA pagan un promedio de MXN\$326 por tonelada para la recolección/transferecia/disposición de los RSUs (valores en el año 2016).

El análisis de los costos de manejo de RSU en el AMG destaca que los dos principales factores son:

- Los costos de transporte: como se ha descrito en la tabla anterior y el mapa de distancia a sitios de disposición final, varios municipios se encuentran a más de 30 kilómetros de los sitios de disposición, lo que supone costos de transporte y traslado onerosos. Dicho costo se exagera ante el deterioro de la vida útil de los camiones recolectores.
- Costo por disposición: Los costos de disposición final en los rellenos privados del AMG promedian MXN\$250 por tonelada, mientras que en el relleno público de Picachos, el costo promedio desciende a MXN\$88 por tonelada. En comparación con otros países de Europa y Norteamérica - ajustando por paridad en poder adquisitivo - donde la legislación favorece otros métodos de disposición (waste-to-energy, etc.), el costo por disposición en el AMG es muy bajo y no reflejan el verdadero costo social ni ambiental de los rellenos sanitarios.

Ningún municipio del AMG cobra por el servicio de recolección domiciliaria, mientras que varios cobran por la recolección a comercios, aunque en algunos casos las tarifas son sumamente bajas y no cubren el costo de la recolección. Es común que los recolectores reciban un pago por la recolección de residuos, esto se de una contribución informal que no beneficia al proceso completo.

Los planes integrales de gestión de residuos sirven como lineamientos de política para determinar objetivos de corto, mediano, y largo plazos, que orienten la asignación de recursos financieros y técnicos

para desarrollar programas de infraestructura. En el AMG sólo Guadalajara cuenta con un Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos, publicado en abril de 2016. Zapopan está redactando su plan municipal y Tlajomulco de Zúñiga incorporó su plan de gestión integral de RSU en los ordenamientos ecológicos locales. Respecto del ordenamiento en materia de manejos de desechos, no cuentan con ordenamiento al respecto El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Zapotlanejo y Tonalá.

Foro Temático

“A estas alturas, el problema central es la necesidad de abordar la labor con criterio metropolitano coordinado entre municipios con atribución constitucional. El proyecto debe tener base territorial y subrayar el reciclado, o generación de energía alterna. Considerar precedentes ejemplares; y también proyectos propios de origen ciudadano.”

Esteban Garaiz
Milenio

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

4.5.1.4. Movilidad urbana

La movilidad urbana se define como la suma de desplazamientos que realizan los ciudadanos para acceder a bienes y servicios necesarios para su quehacer cotidiano (Cebollada y Miralles-Guasch, 2004). El transporte es el medio utilizado para realizar el desplazamiento territorial. La movilidad consiste en trasladarse de una zona a otra, tomando en cuenta las prácticas y las condiciones de desplazamiento, que cambian y se modifican según las características de la población y las redes de infraestructura.

El derecho a la movilidad está estipulado en el Artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, el reconocimiento de la movilidad como derecho humano se encuentra en proceso de configuración; integrando la necesidad de desplazamiento de las personas, la importancia de la comunicación e integración de espacios y actividades y garantizando la disponibilidad, accesibilidad y calidad del transporte como componentes del derecho. Este reconocimiento también está vinculado de manera estrecha con las discusiones de alcance mundial en torno al derecho a la ciudad¹²³, a partir de donde se enfatiza la necesidad de contar mecanismos que contemplen las realidades sociales: el género de los usuarios, su edad y la garantía de que una posible discapacidad no sea una limitante para ejercer su derecho a la movilidad.

La movilidad urbana se ha convertido en uno de los asuntos prioritarios a atender en las agendas gubernamentales; primero por su relevancia en el funcionamiento de la dinámica urbana, y luego por que requieren de una importante transformación para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Tal es el caso en el contexto del AMG, ya que la movilidad forma parte de la Agenda Metropolitana aprobada por la Junta de Coordinación Metropolitana en noviembre de 2015. Las estrategias que han implementado las distintas escalas de gobierno no han logrado crear las condiciones de desplazamiento que requiere la población de nuestra ciudad. Es necesario entonces vincular acciones desde la dimensión económica, social y ambiental, desde un enfoque interdisciplinario que pueda resolver los distintos requerimientos.

¹²³ La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad destaca los Derechos Humanos colectivos en el espacio urbano, carece aún de carácter jurídico formal. En dicha carta se estipula que “Las ciudades [deben garantizar] el derecho de movilidad y circulación en la ciudad a través de un sistema de transportes públicos accesibles a todas las personas según un plan de desplazamiento urbano e interurbano y con base en medios de transporte adecuados a las diferentes necesidades sociales (de género, edad y discapacidad).”

Proveer el acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos, así como mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, es una de las metas del Objetivo 11 del Desarrollo Sostenible a nivel global. En busca de proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, en el Objetivo 2.5 del Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 se plantea fomentar una movilidad urbana sustentable con apoyo de proyectos de transporte público y masivo, además de promover el uso de transporte no motorizado como una de las líneas de acción, así como contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica. De igual manera, mejorar la calidad, seguridad y sostenibilidad de la movilidad urbana es uno de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2013-2033.

En el AMG prevalece en un modelo de movilidad urbana inequitativo, insostenible y disfuncional: durante décadas el crecimiento de la ciudad y la inversión al transporte se ha orientado al auto privado, generando incentivos para su uso y dependencia, entre ellos, la asignación presupuestal para importantes inversiones en infraestructura vial que lo prioriza por encima del transporte público. Además, las políticas de desarrollo urbano y las de transporte se encuentran desvinculadas.

Espacios de Participación Barrial

“Se han mantenido los privilegios al auto privado, tránsito vial se ha saturado por automóviles, tenemos una mala calidad en el servicio de transporte público y el peatón no tiene prioridad.”

Expianada Walmart Loma Dorada (Tonalá)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

A esto se añade la inexistencia de un sistema de transporte público articulado que permita a los habitantes reducir costos y tiempos de traslado, y que dote de elementos de accesibilidad universal para el desplazamiento seguro y cómodo de los usuarios. Estos factores han limitado la capacidad de la población de la metrópoli para desplazarse en la ciudad de una manera equitativa, sostenible y que permita combinar eficientemente diferentes modalidades de transporte.

La planeación urbana y la movilidad han estado fragmentadas ya que su desarrollo no seguido un trabajo vinculado. La movilidad urbana, ha seguido las condiciones impuestas por la estructura urbana, la que se configura en la planeación del desarrollo urbano y se define por los centros de población (barrios, colonias, cabeceras municipales, distritos, zonas industriales, etc.) y la estructura vial. No es posible trabajar aisladamente a nivel municipal cuando la población se desplaza cotidianamente entre los municipios. El tema central de la movilidad es la configuración urbana y su relación con la ubicación de fuentes de empleo, vivienda y servicios. Sin embargo, la planeación del crecimiento de la ciudad ha sido realizada por los niveles de gobierno municipal, mientras que los programas y proyectos de transporte han sido ejecutados por el gobierno estatal, sin una coordinación efectiva.

Primero, la movilidad urbana no ha sido considerada en los instrumentos de planeación, a pesar de ser un componente clave en el desarrollo urbano, tal como lo establece la legislación en la materia. De acuerdo con el Código Urbano para el Estado de Jalisco, uno de los objetivos de los planes y programas de desarrollo urbano municipal es promover una movilidad urbana, a fin de facilitar la comunicación y favorecer la accesibilidad de las personas. Además se establece que en estos instrumentos

deben elaborarse los estudios de los sistemas de movilidad en el Estado en el que se incluyan todos los tipos de movilidad urbana posibles para definir el sistema de movilidad urbana.

Luego, conforme al artículo 3° fracción VI de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, el Programa Integral de Movilidad y Transporte deberá contener el conjunto de políticas, lineamientos, especificaciones técnicas, estrategias y disposiciones relativas a la movilidad. Sin embargo, en el contenido de esta ley no se define claramente el objetivo de este Programa (operativa o de planeación), tampoco se precisa que será de orientación obligatoria en la planeación del transporte, o que su realización deberá tomar como referencia los instrumentos de la planeación urbana. Por su parte, la legislación en materia de desarrollo urbano carece también de una vinculación clara con los instrumentos de movilidad. En el Código Urbano del Estado de Jalisco no se establece que los instrumentos de planeación del desarrollo urbano y las políticas que en ellos se establezcan deberán ser de observancia obligatoria y referencia para el Programa Integral de Movilidad y Transporte.

Los sistemas de planeación han estado rebasados por el crecimiento de la ciudad. Desde 1982, la ciudad careció de un sistema planeación a nivel metropolitano, hasta que en el año 2016 se aprobó el POTmet. A pesar de que la ley establece que los municipios deben coordinarse en asuntos de interés colectivo, como lo es la movilidad urbana, ha habido pocos avances en el tema.

Foro Temático

“El problema central es la necesidad de desplazamiento a grandes distancias en tiempos cortos, derivada de la expansión metropolitana (territorial, demográfica y económica)”

Alejandro M. Solís Tenorio
Centro de Sustentabilidad y Energía, Universidad de Guadalajara

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

El desarrollo de ciudades más extensas con escalas no humanas, como está creciendo el AMG, genera polos origen-destino cada vez más alejados. La fragmentación del territorio propicia un proceso de segregación socio espacial según la disponibilidad de automóvil. Las grandes distancias, la baja densidad y el crecimiento urbano acelerado, disperso y desordenado, han complicado el funcionamiento y la conectividad en todas las áreas de la ciudad (CEJ, 2013). Este patrón urbano obliga a destinar espacio público para vialidades a la vez que hace costoso y difícil establecer sistemas de transporte público o trasladarse en medios no motorizados. Por ello, uno de los factores que ha alentado el uso indiscriminado del automóvil es el desarrollo urbano difuso de la ciudad.¹²⁴

Luego, la inversión del gasto público en transporte ha sido inequitativa, pues una gran parte de los recursos a infraestructura vial benefician principalmente al transporte privado motorizado. Simultáneamente las políticas de estímulo económico privilegian la fabricación y comercialización creciente de automóviles. Se ha intentado resolver el problema de movilidad con más oferta de infraestructura, lo que implica aumentar la capacidad vial y un incremento en el volumen de vehículos en circulación. A este fenómeno se le llama tráfico inducido (ITDP, 2012), y es definido como el nuevo y creciente tráfico

¹²⁴ Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2011), los modelos de ciudades más compactas tienen un menor uso del automóvil, lo que genera mayores interacciones sociales.

de vehículos que las nuevas vialidades generan. Se genera entonces una descoordinación y tensión entre el desarrollo urbano y la búsqueda de formas de movilidad integral.

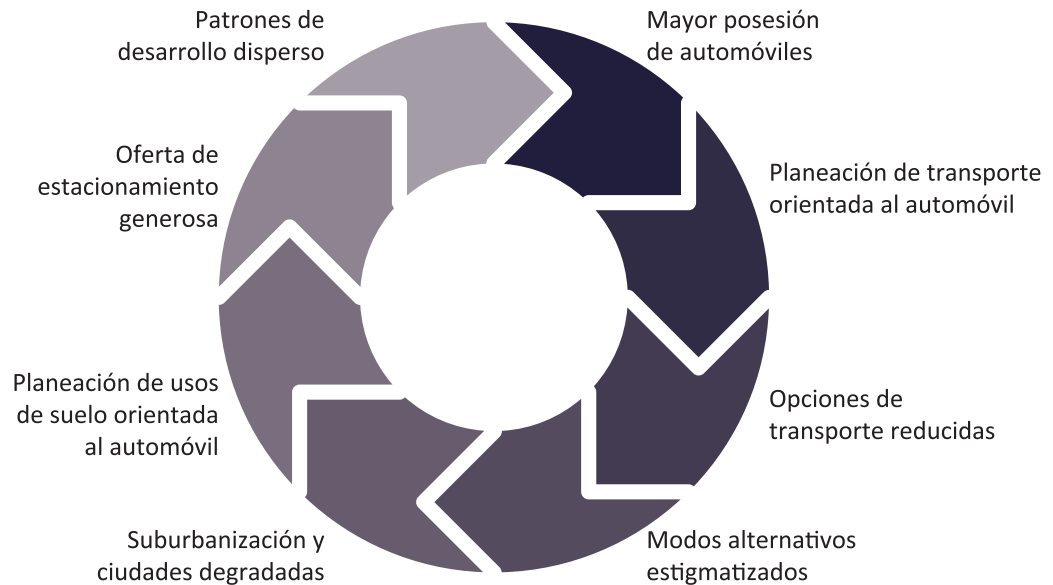


Ilustración 20. Ciclo de dependencia del automóvil y dispersión de las ciudades.

Fuente: ITDP (2012).

Foro Temático

“Tenemos una política pública y una sociedad que basa la movilidad en el uso del transporte privado, que deja a un lado otras formas de movilidad como el transporte público, el uso de la bici como medio de transporte y los desplazamientos peatonales. Por consecuencia, tenemos un aumento en la contaminación del aire, auditiva e inseguridad vial.”

Yeriel Salcedo Torres
 Gdl en Bici, A.C.

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

En el 2014, el 83% del monto destinado a inversiones para la movilidad urbana a nivel federal fue asignado a infraestructura vial, sólo el 7% al transporte público, 7% a espacio público y 3% a infraestructura peatonal (ITDP, 2014)¹²⁵. De la distribución de los fondos federales ejercidos por tipo de inversión total del periodo 2011-2013, en el AMG se invirtió el 45% en el rubro movilidad. La tendencia de ésta inversión se ve reflejada en el siguiente gráfico:

¹²⁵ Los fondos y programas federales son el principal instrumento para financiar obras de infraestructura en las ciudades.

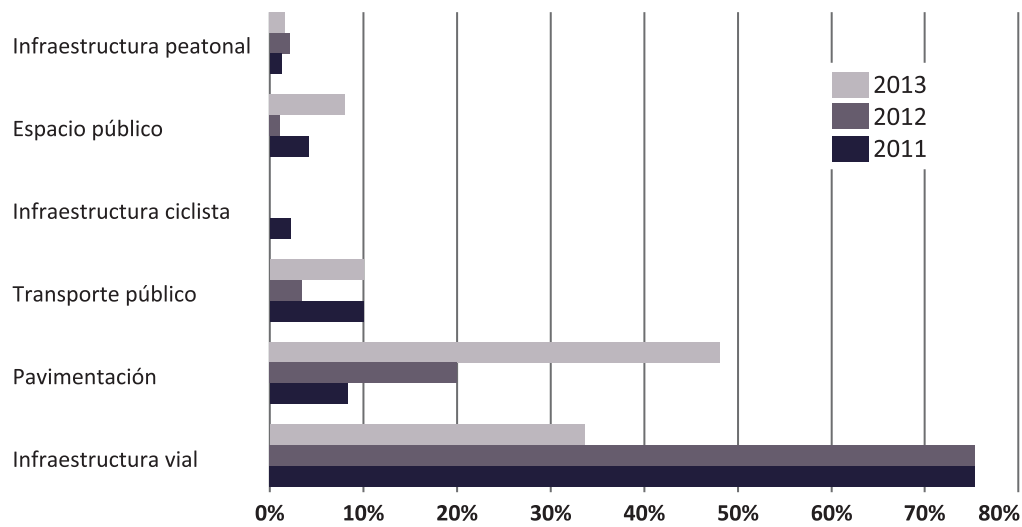


Gráfico 12. Distribución porcentual de inversiones en movilidad por tipo en el AMG, 2011-2013.
Fuente: : ITDP (2014).

A pesar de ésta tendencia, existe una reciente disminución del porcentaje del financiamiento a obras de infraestructura vial. Dentro del presupuesto para un programa trianual del Fondo Metropolitano 2016-2018, se destaca en la distribución una inversión histórica de 77% en un fondo para: módulos de transferencia disuasoria, corredores troncales y movilidad no motorizada y paisaje urbano; sólo el 23% restante se destinará a obras viales¹²⁶. Sin embargo, los recortes al gasto federal del 2017 afectarán directamente a este Fondo Metropolitano previéndose una reducción de 70% en los recursos de la bolsa para obras en la metrópoli.¹²⁷ Esto evidencia que parte del problema es la gran volatilidad de recursos en una perspectiva de mediano y largo plazos.

Por otra parte, el sistema de transporte público en la ciudad es deficiente, tanto el masivo como el colectivo, aun cuando es el principal medio de transporte de los habitantes en el AMG.¹²⁸ Entre as deficiencias se encuentra la insuficiente cobertura en las zonas periféricas habitacionales, un servicio que no satisface las necesidades reales de demanda, la sobreposición de rutas (ver mapa concentración de rutas de transporte) y una desarticulación entre ambas modalidades de transporte público (masivo y colectivo), puesto que no operan de manera integrada. El transporte masivo no es alimentado estratégicamente por las rutas de transporte colectivo, no existe una integración tarifaria ni estaciones de transferencia. Lo anterior se ratifica con los resultados del proceso de planeación participativa, donde el tema de la ineficiencia del transporte público es uno de los problemas con mayor mención en los diálogos de los espacios barriales, además de ser el principal medio de transporte de los asistentes a espacios de participación barrial con un 42.5%.

¹²⁶ Rodríguez, P. (29 de abril de 2016) Anuncia JASD plan de inversión del Fondo Metropolitano 2016-2018. Milenio. Recuperado de http://www.milenio.com/region/Anuncia-JASD-inversion-Fondo-Metropolitana_0_728327293.html.

¹²⁷ R. Tamayo (19 de septiembre de 2016) Hacienda 'madruga' a Jalisco con recorte a Fondo Metropolitano. El Informador. Recuperado de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2016/682725/6/hacienda-madruga-a-jalisco-con-recorte-a-fondo-metropolitano.htm>.

¹²⁸ 57% de la población utiliza el transporte público como principal medio de transporte, el 26% el vehículo particular, 10% se transportan a pie, el 3% utiliza la bicicleta y 6% utiliza otro medio de transporte (Jalisco Cómo Vamos, 2014).

El problema del transporte público colectivo comienza en su administración y operación. La administración otorga concesiones bajo un modelo conocido como hombre-camión. El servicio de transporte convencional es operado por 20 asociaciones y empresas privadas y paraestatales, aunque los dueños de las unidades en su mayoría son particulares (SDG, 2010). Las dos empresas paraestatales son Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana (SISTECOZOME) y Servicios y Transporte (S y T), siendo el primero el que agrupa el mayor número de rutas en la zona metropolitana. Los particulares, dueños de las unidades, pagan derechos para operar en cierta ruta a la empresa que posee estos permisos de operación y una persona puede gestionar hasta tres camiones para ofrecer el servicio. Así, el servicio público en el AMG es manejado por cerca de 5,000 particulares y cada unidad es operada de manera distinta.¹²⁹

Espacios de Participación Barrial

“El transporte público es deficiente aunque según las rutas ya están supuestamente certificadas.”

Ex Hacienda Oblatos (Guadalajara)

“Los conductores de la unidad van atendiendo el celular, jugando carreritas, no hay respeto, no nos dan la parada.”

Plaza principal de La Calera (Tlajomulco de Zúñiga)

“Las unidades de transporte son insuficientes, pasan con poca frecuencia (los tiempos de espera son de más de 30 minutos), van saturadas y ofrecen un servicio muy poco digno.”

Unidad Deportiva No. 38 Santiago Camarena (Guadalajara)

“En la colonia Santa Cruz del Valle existen pocas rutas de camión y tardan mucho en pasar (cada 45 min) por lo que la gente debe caminar largos tramos para tomar otras rutas que a veces ya van llenas.”

Plaza Principal de Santa Cruz del Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Los usuarios opinan que los camiones ofrecen un servicio deficiente. De acuerdo a Jalisco Cómo Vamos, los habitantes encuestados del AMG sitúan con una nota promedio de 4 su satisfacción con el transporte público, en una escala del 1 al 7. Entre los problemas, manifiestan unidades circulando a altas velocidades en competencia por el pasaje, gran sobrecupo y muchas incomodidades para el usuario, siendo el diseño de los camiones inaccesible para personas mayores o con alguna discapacidad. También es recurrente el trato insolente de conductores, la poca certeza de la frecuencia del paso de los vehículos, la inexistencia de paradas oficiales en algunas zonas y la carencia o mal estado de infraestructura que afecta la seguridad y comodidad del usuario.¹³⁰

Además, la antigüedad y mal estado de las unidades contribuyen a la emisión de contaminantes atmosféricos. La población más insatisfecha es la de menores ingresos, la que más requiere de este servicio.

¹²⁹ Caracol Urbano (2013) El hombre-camión. PAP Centro de Servicios e Investigaciones Psicosociales. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=TcTJceGy8SM>.

¹³⁰ Según la encuesta de percepción de Jalisco Cómo Vamos, al menos la mitad de los encuestados se siente inseguro en algún grado mientras utiliza el transporte público.

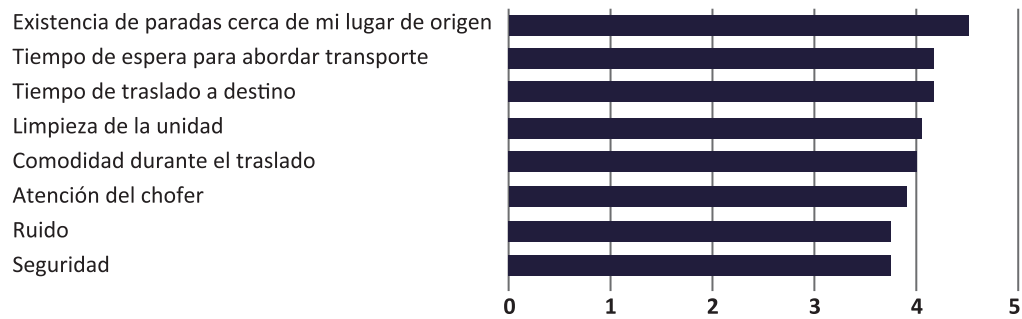


Gráfico 13. Satisfacción con diversos aspectos del transporte público colectivo.

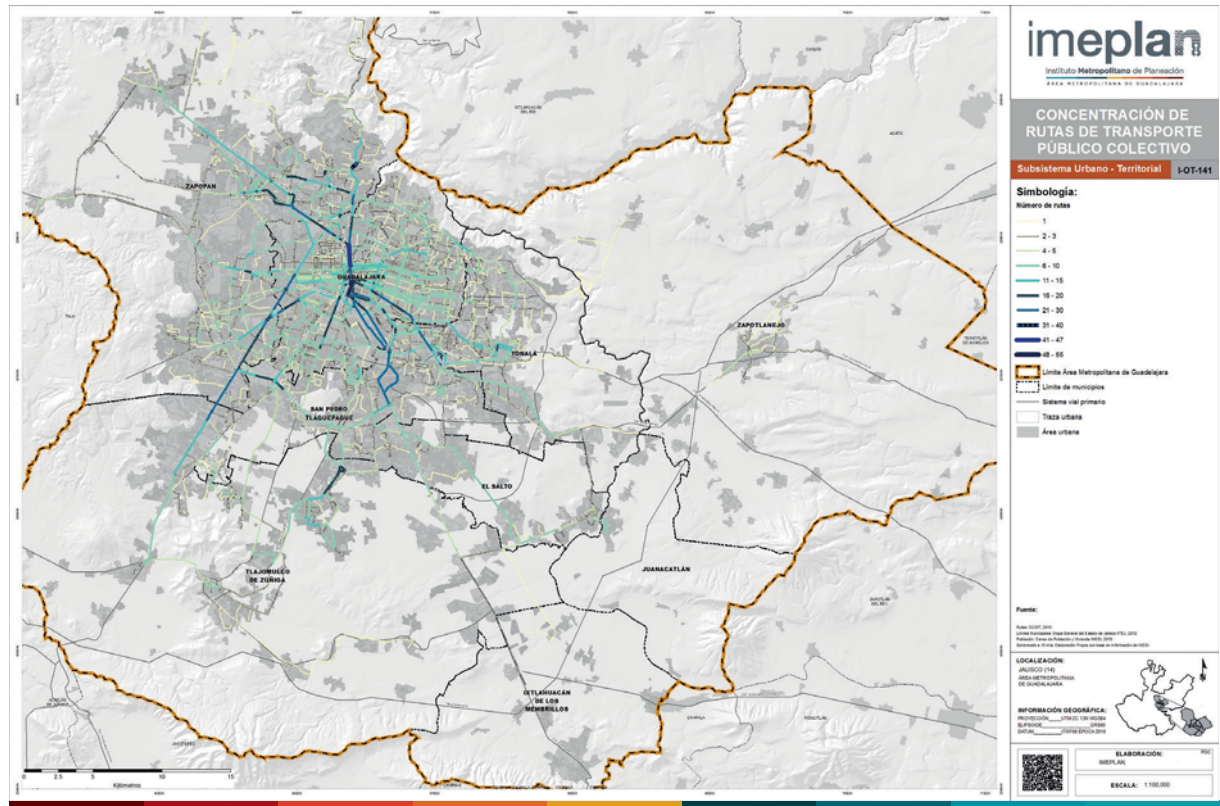
Fuente: Jalisco Cómo Vamos, 2014.

Recientemente se publicó en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco, un paquete de normas técnicas que buscan establecer estándares de calidad, eficiencia y accesibilidad en materia de transporte público. En este paquete de normas se integran las siguientes:

- Norma General de Carácter Técnico de la Calidad del servicio de transporte público masivo y colectivo del Estado de Jalisco.
- Norma General de Carácter Técnico que Especifica las Características del sistema interoperable de recaudo para los sistemas de transporte público masivo y colectivo, así como otras modalidades de transporte de pasajeros que se adhieran, en áreas metropolitanas y ciudades medias del Estado de Jalisco.
- Norma General de Carácter Técnico que Especifica la Imagen e Información al usuario para los vehículos del servicio público de pasajeros masivo y colectivo en poblaciones con más de 50,000 habitantes.
- Norma General de Carácter Técnico que Especifica las Características que deben tener los vehículos para el servicio público de transporte de pasajeros masivo y colectivo en su modalidad de urbano, conurbado, metropolitano, suburbano y características especiales para el Estado de Jalisco.
- Norma General de Carácter Técnico que Especifica las Características que deberán reunir los vehículos, equipos e instalaciones para el servicio público de transporte de pasajeros en su modalidad taxi y radio taxi.
- Norma General de Carácter Técnico para la prestación de servicio público de transporte de pasajeros bajo demanda mediante aplicaciones móviles.

Ante la ineficiencia del transporte público han surgido opciones que atienden improvisadamente las carencias enunciadas, como el caso de los mototaxis. De acuerdo a la Dirección de Movilidad de Tlajomulco de Zúñiga, su principal problema es la inseguridad e irregularidad en el servicio: algunos choferes son menores de edad, circulan sin licencia y no cuentan con seguro. Los mototaxis tienen su origen en el AMG en la colonia de Santa Fe por la insuficiencia en la capacidad del transporte público

a fraccionamientos con alta densidad habitacional; iniciarlos como bicitaxis en el 2005, para posteriormente ofrecer servicio en motocicleta. En el 2014, el 3% de los habitantes de Tlajomulco de Zúñiga utilizan este servicio (Jalisco Cómo Vamos, 2014). Los mototaxis están presentes en varios municipios de la metrópoli, no obstante ni la Secretaría de Movilidad del Estado, ni el Instituto de Movilidad del Estado tiene censos o cifras oficiales que describan y dimensionen el fenómeno.¹³¹



Mapa 24. Concentración de rutas de transporte público.
 Fuente: Elaboración propia con información del Organismo Coordinador de la Operación Integral del Servicio de Transporte Público.

Con el objetivo de reordenar y modernizar el transporte público en Jalisco, el Gobierno del Estado publicó el Programa General de Transporte que comprende para el AMG un Sistema Integrado de Transporte Público compuesto por dos subsistemas: uno de transporte masivo y otro de transporte colectivo. El subsistema de transporte masivo se compone de las líneas existentes del Tren Eléctrico Urbano y de BRT, además de contemplar la ampliación de la línea 1 y la construcción de la línea 3 del tren ligero, el proyecto del circuito Peribús con sistema BRT y la extensión del Macrobús 5 km al sur. El subsistema de transporte colectivo proyecta la integración de 18 rutas troncales con sus respectivas rutas alimentadoras, además de 86 rutas complementarias, y cuencas de servicio. Entre las características operativas de las rutas troncales que plantea el Programa, se encuentran la implementación de prepago y pago automatizado con alcancías a bordo de las unidades y mejoramiento de la infraestructura básica como paraderos, señalización vertical y horizontal y sistemas de información al usuario. Para las rutas complementarias se realizarán modificaciones necesarias en cuanto a diseño de flota, frecuencias, características de las unidades y características operativas acordes a las necesidades de los usuarios.

¹³¹ Con el fin de recabar esta información y generar estadísticas, en el mes de septiembre del 2016 la dirección de movilidad del municipio de Tlajomulco de Zúñiga inició censos de mototaxis.

Espacios de Participación Barrial

“La mayoría trabaja fuera de Santa Anita. Son en promedio dos horas de desplazamiento.”

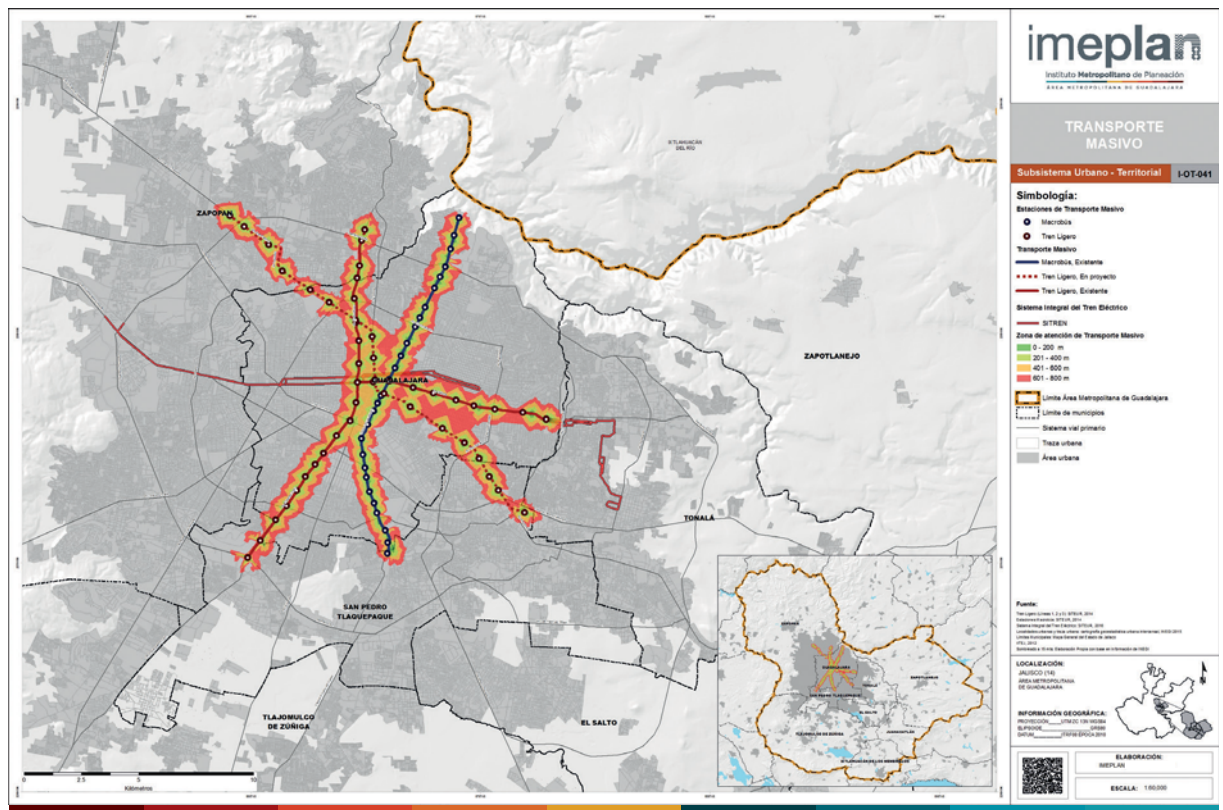
Plaza principal Santa Anita (San Pedro Tlaquepaque)

“Las rutas de camión no tienen buena frecuencia de paso, en ocasiones pasan varios camiones seguidos, dejando grandes lapsos de tiempo sin pasar.”

Salón de eventos Mezquitán (Zapopan)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Por otro lado, la red de transporte masivo resulta insuficiente en cuanto a su cobertura metropolitana, lo cual se puede observar claramente en el mapa de transporte masivo mostrado a continuación. Actualmente existen 4 líneas que circulan en vías confinadas, tres corresponden al Tren Ligero, considerando que la tercera línea se encuentra en construcción¹³² y una línea de Macrobus, sistema de camiones rápidos articulados (BRT), sumando un total de 62 km. Esta infraestructura de servicio se concentra en la parte centro y oriente de la metrópoli.

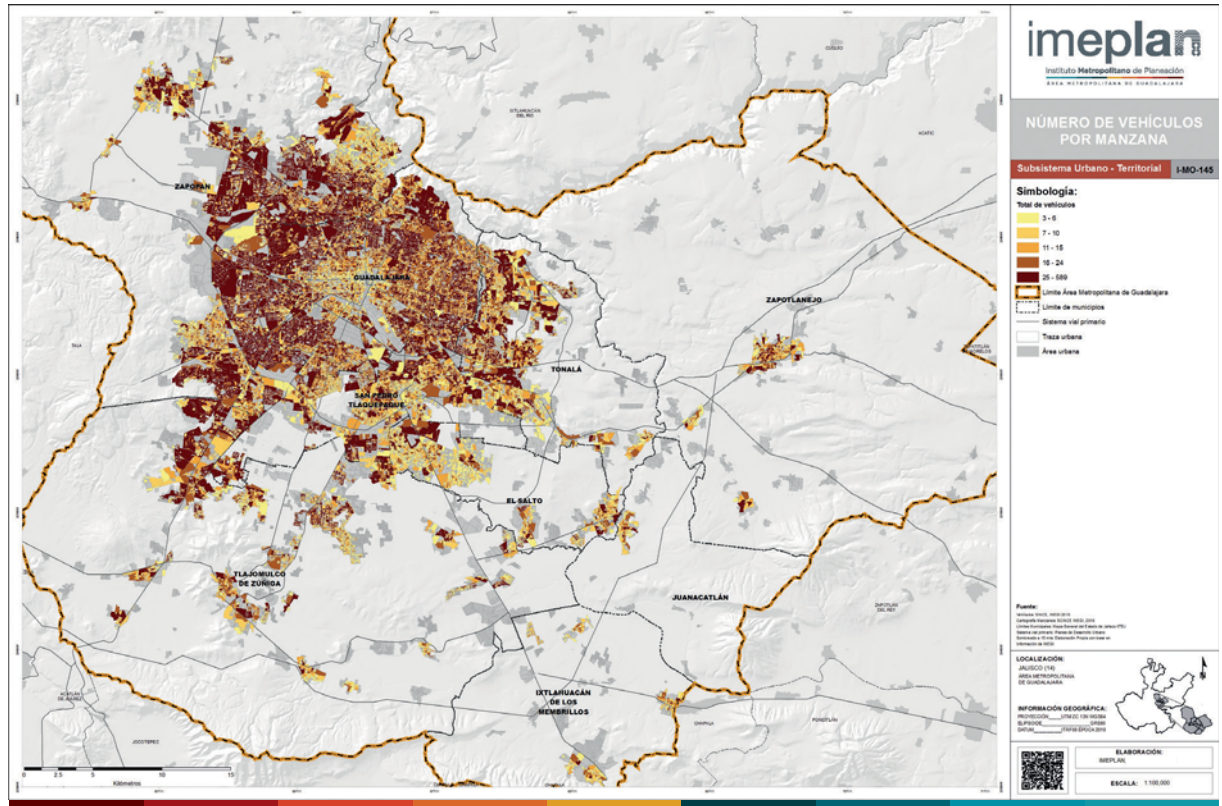


Mapa 25. Transporte masivo en el AMG y zona de atención a 800 mts.

Fuente: Elaboración propia con información de SITEUR.

¹³² La línea 3 del Tren Ligero tiene una longitud total de 20.9 km del Norponiente a Suroriente de la ciudad. Dispone de 18 estaciones (13 elevadas y 5 subterráneas), y conecta los centros históricos de los municipios San Pedro Tlaquepaque, Guadalajara y Zapopan.

Los resultados del proceso de planeación participativa apuntan a señalar la movilidad como uno de los principales problemas en la zona poniente, lo que se corrobora al presentar la mayor carencia en transporte masivo y la mayor suma de vehículos, como se observa en el siguiente mapa.



Mapa 26. Número de vehículos registrados por vivienda representados por manzana.
 Fuente: INEGI (2010).

La movilidad en la metrópoli ha sido resuelta principalmente por las infraestructuras de transporte que se han establecido, cuyas características han cambiado y evolucionado conforme al desarrollo de la ciudad y de las tecnologías. Los principales medios para moverse en 1879 correspondían a calandrias que se impulsaban por medio de caballos, a inicios del siglo XX el invento del motor cambió la tracción dando surgimiento a trenes, tranvías y camiones. En 1989 la creación del tren eléctrico fue un avance relevante para hacer más eficiente los desplazamientos, al incrementar la capacidad y velocidad, fue un proyecto que dio surgimiento a la línea uno y dos, el cual se detuvo en 1994. En los siguientes 15 años no hubo una importante inversión en el tema, sino hasta el 2009 cuando el transporte se complementó con el Macrobus, y posteriormente, en el 2014, inició la construcción de la línea 3 del Tren Ligero. Si bien el transporte masivo ha tenido una evolución, ésta no ha sido conforme al conjunto de necesidades de la ciudad ya que durante el período de mayor crecimiento entre la última década del siglo pasado y la primera del presente no se expandió el servicio. En la siguiente figura se muestra con mayor detalle la línea de tiempo de transporte masivo en la metrópoli.

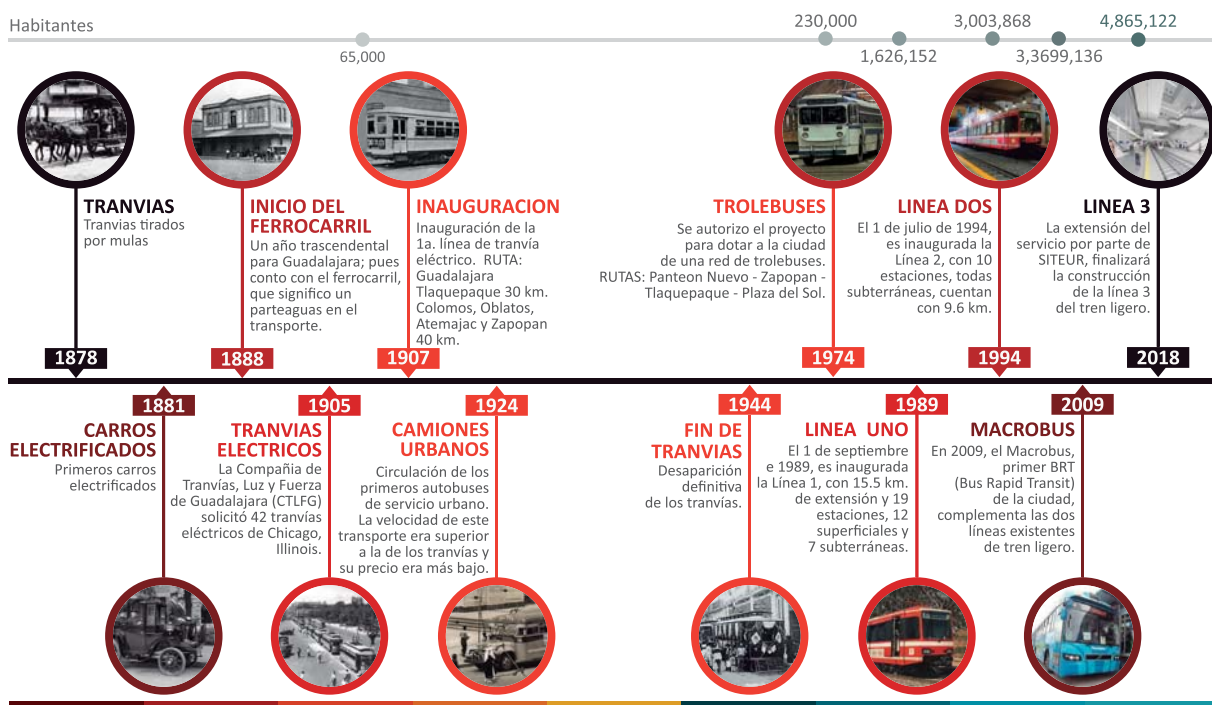


Ilustración 21. Línea del tiempo transporte masivo en el AMG.

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Jalisco (2009).

La ampliación de la red de transporte masivo y el fortalecimiento del sistema integrado de transporte público resulta indispensable para garantizar estándares de servicio y accesibilidad. Para ello se requiere estructurarla desde una lógica de ciudad policéntrica, compacta, conectada y cercana (Cf. *POTmet, Estrategia 7.1 Modelo policéntrico de ciudad y estructura metropolitana, 7.1.2 Ejes estructurantes para una movilidad eficiente*). El componente estratégico del POTmet presenta una propuesta de implementación en la red de transporte masivo en una estructura metropolitana. Durante varias décadas el AMG no contaba con un instrumento de planeación que orientara el desarrollo urbano de la ciudad de manera intermunicipal donde se integrara la red de transporte como elemento estructurante desde una visión metropolitana.

Dentro de la discusión y diálogo de la mesa de movilidad, del foro temático de Ciudad Sustentable los expertos consultados concluyeron que la ciudad requiere dejar atrás modelos que han demostrado ineficacia, sobre todo por los diversos problemas asociados que han surgido en consecuencia, como el incremento descontrolado del parque vehicular, que ha generando altos costos ambientales, sociales y económicos, insatisfacción poblacional por un servicio de mala calidad del transporte público convencional, y un perceptible desentendimiento de la movilidad no motorizada, peatonal y ciclista, ignorando su relevancia.

Entre los factores que han provocado la dependencia al vehículo privado se cuentan: el gran estímulo público a la producción automotriz, una fuerte inversión en infraestructura vial para este tipo de transporte, el subsidio a la gasolina, las facilidades de crédito e incentivos para la adquisición de vehículos, la suspensión de la tenencia, la ineficiencia de la red de transporte público (baja calidad de servicio y constante aumento de su costo), y una planeación de la ciudad desvinculada de un sistema de transporte que complemente la estructura urbana. El eje Ciudad Equitativa y Líder profundiza sobre las situaciones económicas coyunturales en escalas fuera del alcance de este programa.

El resultado tangible de esta dependencia ha sido el acelerado incremento del parque vehicular en la metrópoli, que en tan sólo 14 años (del 2000 al 2014) aumentó un 236%. Del registro del 2014, circulan en el AMG 2 millones 34 mil 942 vehículos motorizados (75% de los vehículos en circulación en el Estado de Jalisco).

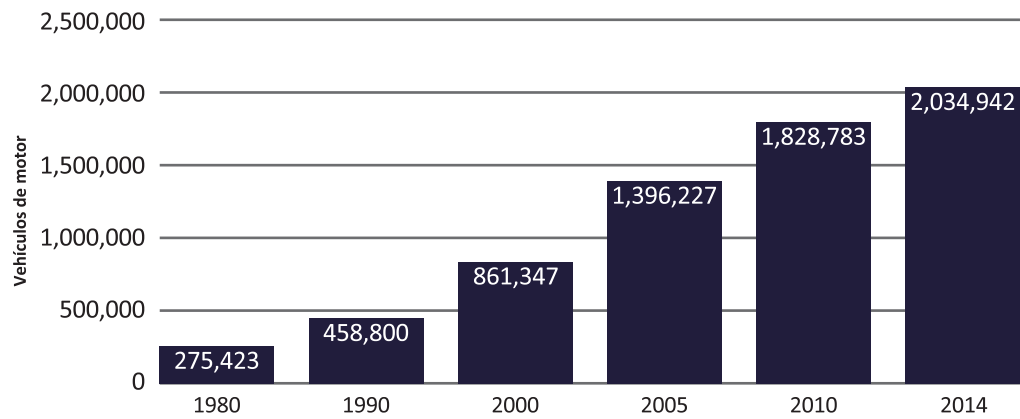


Gráfico 14. Vehículos de motor registrados para circular en el AMG 1980-2014.

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas de Vehículos de Motor Registrados en Circulación, INEGI (2014).

Conforme a las estadísticas de vehículos de motor registrados en circulación del INEGI (2014), el AMG tiene un índice de motorización de 425 unidades por cada mil habitantes, superior al de la Zona Metropolitana de Monterrey con 372, e incluso al de la Zona Metropolitana del Valle de México con 422. Como referencia, la comparación del índice de motorización nacional y estatal, así como los municipios del AMG con mayor y con menor valor se presentan en la siguiente tabla.

AÑO	NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO
2014	322	402	425	585	95

Tabla 64. Índice de motorización. Número de vehículos de motor registrados en circulación por cada 1,000 hab.

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas de Vehículos de Motor Registrados en Circulación, INEGI (2014).

El parque vehicular, está constituido principalmente por automóviles privados (ver la gráfica de Distribución porcentual de vehículos de motor registrados en circulación), aporta el 85% de los contaminantes atmosféricos de la ciudad (PROAIRE Jalisco 2014 - 2020). En los municipios de Guadalajara y Zapopan es donde se ubican el mayor número de hogares con ingresos medios y altos que en conjunto concentran cerca del 76% del parque vehicular privado de la metrópoli (CEJ, 2013).

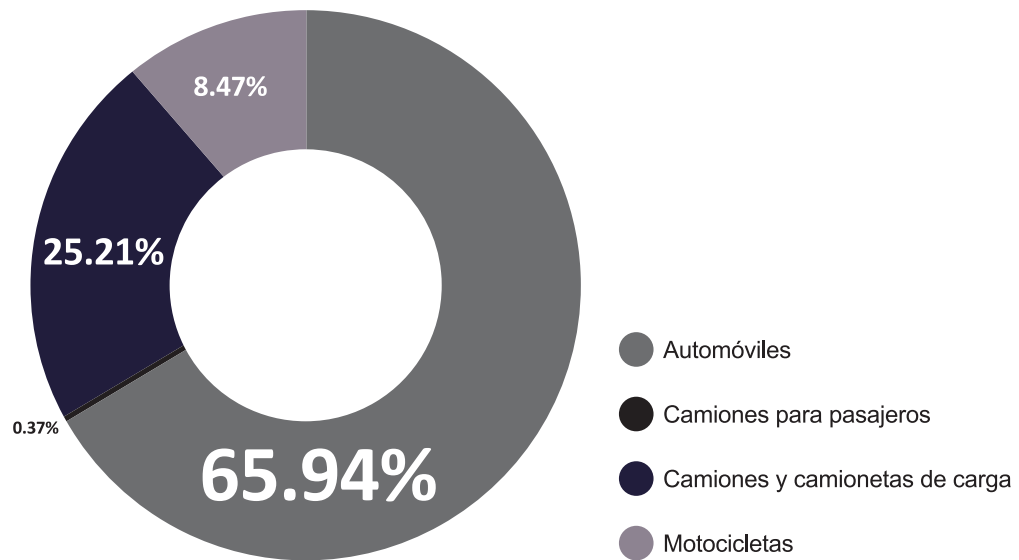


Gráfico 15. Distribución porcentual de vehículos de motor registrados en circulación en el AMG.
Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas de Vehículos de Motor Registrados en Circulación, INEGI (2014).

El modelo de incentivos al vehículo privado traducido en altas tasas de motorización, ha ocasionado externalidades negativas que colocan a Guadalajara como la Zona Metropolitana más afectada a nivel nacional al alcanzar un costo equivalente al 4.7% del PIB (ITDP, 2012).

Las altas tasas de motorización han generado grandes costos ambientales, sociales y económicos. En la dimensión ambiental, éstos se traducen en contaminación atmosférica¹³³ ocasionada por la gran cantidad de emisiones de contaminantes criterio (Cf. *tema de Calidad del aire*) y gases de efecto invernadero, generando impactos en los ecosistemas y graves afectaciones a la salud humana (Cf. *eje Ciudad Digna y Participativa*). En el sector energético de Jalisco, el transporte es la actividad que más contribuye a la emisión de GEI. Este sector aporta más del 60% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de acuerdo a los Inventarios de GEI realizados a nivel nacional y estatal. Para el estado de Jalisco las emisiones de GEI por concepto de transporte en el año 2010 son de 9,593.3 Gg de CO₂ anuales.

Espacios de Participación Barrial y Foro Temático

“Lejos de desincentivar el uso del automóvil, las políticas públicas favorecen y priorizan el uso indiscriminado, generando altos índices de motorización.”

Silvina Razo
Red Universitaria para la Movilidad

“Las vialidades están saturadas, hay mucho tráfico y congestionamiento vial a todas horas.”

Dirección de Turismo(Guadalajara)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial y durante los Foros Temáticos.

¹³³ Las fuentes móviles producen emisiones directas de GEI como son dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), así como otros contaminantes como compuestos orgánicos volátiles diferentes del metano (COVDM), monóxido de carbono (CO), dióxido de azufre (SO₂), materia particulada (PM) y óxidos de nitrógeno (NO_x).

Desde la cuestión social las consecuencias en relación al diseño de las vialidades enfocado al automóvil han sido la segregación en disminución de espacios públicos de convivencia y la imagen urbana deteriorada, tasas de accidente y fatalidades de tránsito, hostilidad en la convivencia vial, generando exclusión social en el espacio público y el debilitamiento del tejido social, además del estrés que origina el tráfico, la fragmentación urbana en zonas de poca accesibilidad para el peatón y personas con discapacidad (Cf. *Ciudad Bella, Culta y Recreativa y Ciudad Digna y Participativa*).

En el plano económico cabe considerar el descenso de la productividad (Cf. *Ciudad Equitativa y Líder*) al perderse una gran cantidad de horas/hombre por congestionamientos viales.¹³⁴ Cabe igualmente agregar la saturación de estacionamientos por la gran cantidad de automóviles y la carencia de un sistema de transporte público eficiente, así como la mayor dependencia de combustibles fósiles y la incertidumbre sobre el precio de los combustibles. También han incentivado el uso del automóvil la eliminación de la tenencia y el reforzamiento de estructuras económicas obsoletas que no permiten el paso de nuevas energías renovables (CEJ, 2013). Ante este escenario, la movilidad no motorizada ha quedado al margen de este modelo.

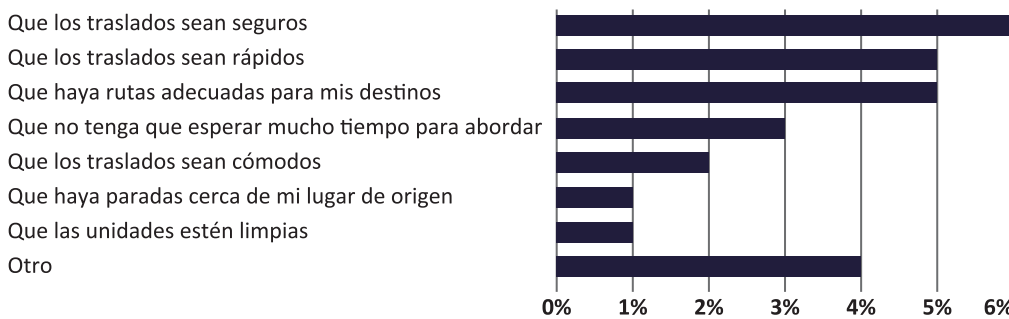


Gráfico 16. Condiciones que debería tener el transporte público para que 26% de los usuarios de automóvil en el AMG decidieran dejarlo.
 Fuente: Jalisco Cómo Vamos, 2014.

Respecto al estado de la infraestructura para la movilidad no motorizada, en los diálogos con los ciudadanos realizados en los espacios de participación barrial, las personas expresaron su inconformidad al transitar por las calles y de la percepción de falta de cultura vial que pone en riesgo su tránsito seguro. La infraestructura para la movilidad no motorizada, tanto peatonal como ciclista, está continuamente obstruida, y su diseño y falta de mantenimiento no permiten el tránsito seguro de los usuarios. Los ciudadanos participantes se quejaron al señalar que las banquetas y puentes peatonales están en mal estado, carecen de rampas y diseño para su accesibilidad; los pasos de cebra son obstaculizados o no están señalados, incluso algunas calles carecen de banquetas o alumbrado público. Del total de manzanas en el AMG, 46% cuenta con banquetas en todas sus vialidades, el 36% no tiene banquetas en alguna de sus vialidades y el 14% en ninguna de sus vialidades (INEGI, 2014). Garantizar la seguridad de quienes se desplazan a pie, promoverá el caminar, un componente esencial de la habitabilidad.

Es evidente la carencia de elementos de accesibilidad universal en el espacio público para el desplazamiento seguro y cómodo de los habitantes. De acuerdo a las Características del entorno urbano 2014 de INEGI, el 54% de las manzanas en el AMG no cuenta con rampa para silla de ruedas en todas sus

¹³⁴ De acuerdo al Colectivo Ecologista Jalisco, del 2007 al 2012 el promedio de velocidad descendió 7% contra un crecimiento del 99% en recursos destinados a infraestructura vial.

vialidades y las dificultades también son graves para la población invidente ante los riesgos a nivel de piso o en el mobiliario externo de las edificaciones. El 36% de los tapatíos no cuenta en sus colonias con espacios para personas con discapacidad (Jalisco Cómo Vamos, 2014). Ésta accesibilidad debe ser considerada en el diseño de la infraestructura, equipamiento y mobiliario urbano, y atender la conectividad en el sistema de transporte.¹³⁵ (Cf. *Ciudad Bella Culta y Recreativa*).

Espacios de Participación Barrial

“No hay respeto hacia el peatón, no hay por donde pasar caminando, es difícil caminar las calles de la ciudad, la infraestructura sigue beneficiando únicamente al auto privado.”

Explanada Walmart Loma Dorada (Tonalá)

“Los puentes peatonales están mal ubicados y en mal estado, son inútiles y peligrosos para la mayoría de las personas.”

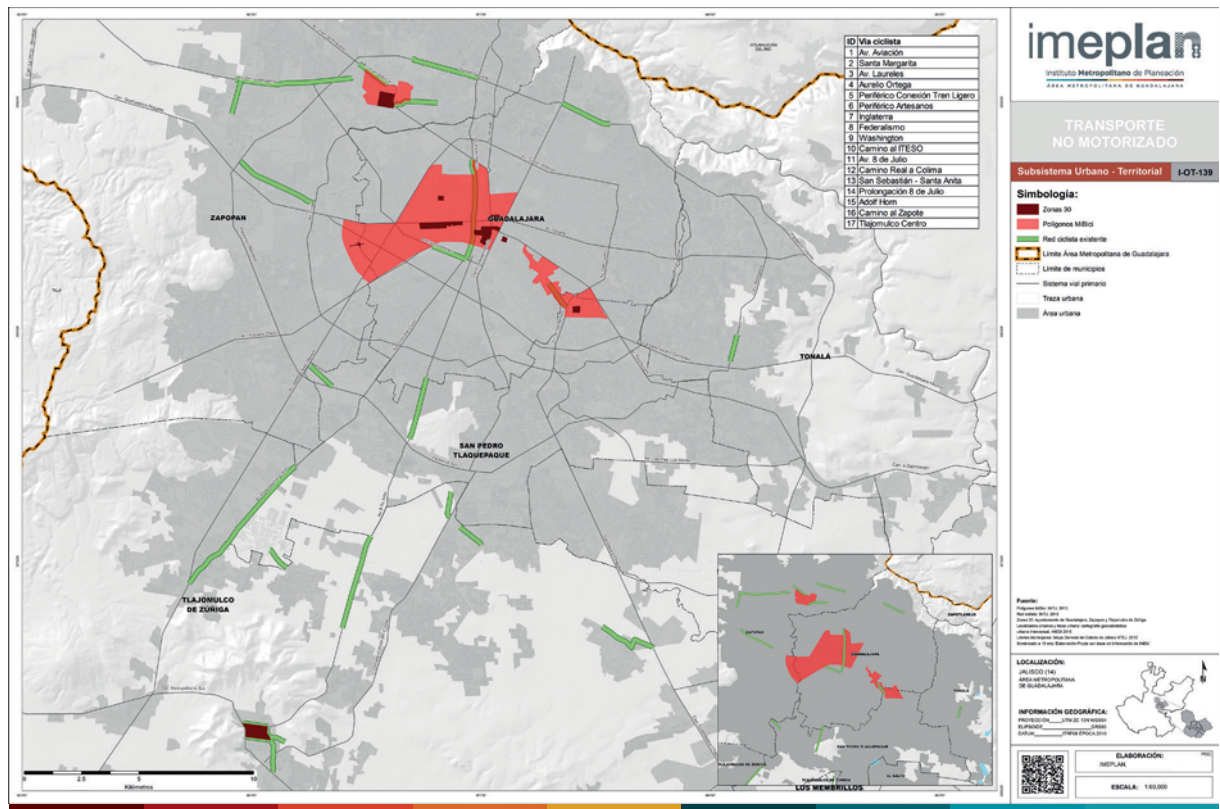
Parque Agroecológico (Zapopan)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

La red de vías ciclistas está desarticulada entre sí y en su relación con transporte público, está descuidada y no es respetada por los usuarios de otros medios de transporte. La seguridad de las personas que han elegido la bicicleta como su medio principal de transporte está en constante riesgo. Según las estadísticas que lleva el colectivo Bicicleta Blanca Guadalajara¹³⁶ de acuerdo a registros periodísticos, del 2009 al 2014 se registraron 153 muertes de ciclistas en la vía pública en Zona Metropolitana de Guadalajara.

¹³⁵ Según el Manual de Ciclociudades de ITDP, en términos de transporte, la accesibilidad es la habilidad de llegar a los bienes, servicios, actividades y destinos deseados.

¹³⁶ Bicicleta Blanca es una iniciativa que se lleva a cabo en diferentes ciudades del mundo. Esta acción busca contabilizar y recuperar la historia de los ciclistas que mueren víctimas de accidentes en la vía pública.



Mapa 27. Transporte no motorizado en el AMG.
Fuente: Elaboración propia

Todos los habitantes de la ciudad somos peatones. En algún momento u otro, caminamos para desplazarnos. De acuerdo a la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, 49% de la población del AMG camina de la casa a la escuela (aunque combine este tipo de desplazamiento con otros), mientras que sólo el 15% de la población ocupada recurre de acuerdo a la misma encuesta a este modo de transporte. Por tanto, es necesario recuperar el espacio público caminable. La constante actividad de la gente que interactúa en el espacio público, que camina o pedalea por las calles de la ciudad, es lo que le da vitalidad a la ciudad. Caminar la ciudad permite a las personas ejercer su derecho a la ciudad, al disfrute de espacios que permiten su recreación, pues es en estos lugares donde suceden los encuentros y las interacciones sociales.

La movilidad juega un papel importante como configurador del tejido social, manifestando el grado de inclusión o exclusión que predomina en un contexto determinado. La distribución del espacio público es inequitativa en cuanto a modos de transporte. Este modelo de movilidad que evidentemente privilegia el auto privado no sólo le quita espacio al peatón, sino que es violenta en su interacción. La seguridad de los peatones y ciclistas está en riesgo a causa de la poca cultura y educación vial, la infraestructura peatonal y ciclista insuficiente, obstruida y en mal estado, y la inaccesibilidad en el espacio público. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, las lesiones de tránsito son la octava causa principal de muerte a nivel mundial y la principal y la primera entre los jóvenes entre los 15 y los 29 años de edad.¹³⁷ Del total de defunciones, el 22% corresponde a fatalidades de peatones.

¹³⁷ Anualmente se producen cerca de 1,24 millón de defunciones por el tránsito vial en todo el mundo (OMS, 2010).

Espacios de Participación Barrial

“Las ciclovías tienen que ser completas para que permitan hacer recorridos útiles para todo el público, porque las existentes no son seguras y no llevan a ningún lado.”

Parque Agroecológico (Zapopan)

“Existe un miedo actual a utilizar los medios de transporte no motorizados, porque es muy inseguro.”

Parque Metropolitano (Zapopan)

“No hay conectividad en ciclovías.”

Parque Metropolitano (Zapopan)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Diversas organizaciones civiles han trabajado por impulsar y promover la movilidad no motorizada desde las necesidades sociales, y colocar el tema en la agenda pública para demandar prioridad.¹³⁸ A partir del constante trabajo de la sociedad civil organizada, se han realizado varios esfuerzos por cambiar este panorama.

Así, el 22 de septiembre del 2016, el Congreso de Jalisco aprobó las reformas a la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco para adicionar derechos y obligaciones a los ciclistas, además de sanciones a los automovilistas que no respeten una distancia establecida al rebasar a un ciclista, y al obstruir espacios de infraestructura ciclista. De esta manera, el Artículo 12 de la Ley suscribe que los ciclistas tendrán derecho a:

III. Transitar sobre dos carriles cuando se trate de grupos de más de cincuenta ciclistas, estos grupos podrán petitionar adicionalmente el apoyo de la Secretaría y el auxilio de los cuerpos de seguridad.

V. Contar preferencialmente con áreas de espera ciclista al frente del carril en toda su anchura en todas las vialidades para reiniciar la marcha en posición adelantada cuando la luz del semáforo lo permita.

XI. Circular por todas las vialidades del Estado a excepción de los carriles de alta velocidad y vialidades que estén expresamente prohibidas mediante señalización.

En los últimos años se han implementado distintos programas para atender la necesidad de vincular acciones de movilidad no motorizada. En diciembre del 2014 inició MiBici, un sistema automatizado de renta pública de bicicletas, que en agosto del 2016 se tenían 5 mil 621 personas registradas como usuarias anuales, y según las cifras del IMTJ, se habían realizado 1 millón 26 mil 400 viajes.

En esta misma línea, con el fin de contribuir a la intermodalidad, el Gobierno del Estado implementó el programa ProBici, que consiste en la construcción de ciclopuertos y rampas para deslizar las bicicletas en el interior o cercanías de los tres sistemas de transporte de SITEUR, facilitando espacios seguros y estratégicos para estacionar bicicletas y transportarlas en horarios específicos. Igualmente se publicó el Manual del Ciclista Urbano del Estado de Jalisco, casi un año después de concluir en su elaboración. Además, se busca reducir la velocidad en las calles, favorecer la peatonalización y priorizar el uso de

¹³⁸ Entre estos grupos ciclistas se integran: GDL en Bici, A.C., Ciudad para todos, Bicicleta Blanca, FemiBici, Bici10, Red Universitaria para la Movilidad, Súbete a la ciudad, Paz Vial, entre muchos otros.

bicicletas con el programa de Bici Pública. En el 2014 iniciaron las obras de zonas de accesibilidad preferencial (zonas 30) en Guadalajara y Zapopan, que adoptaron este sistema de calles en las cuales se permite circular a velocidad no mayor de 30 km/h con la finalidad de reducir el número de accidentes, el ruido por tráfico y al mismo tiempo reactivar el valor social de la calle (consultar mapa Transporte no motorizado).

Se reconocen estas acciones como un primer paso en el cambio de paradigma, aunque se requiere dar continuidad a estos programas, con un seguimiento y evaluación que permita enriquecerlos desde la opinión de los usuarios y de los habitantes, asegurar mecanismos eficaces de socialización de estos proyectos y sobre todo seguir trabajando en diversas iniciativas que incentiven la movilidad no motorizada en nuestra ciudad e integrarla a la red de transporte público.

Por un largo periodo la distribución del gasto público en materia de movilidad se ha destinado a proyectos que no fomentan un cambio de paradigma. Para garantizar la movilidad eficaz, favorable y funcional en nuestra ciudad es indispensable de una red integrada, articulada y con servicio eficiente en calidad y cobertura de transporte público, y de la relevancia de la movilidad no motorizada para la salud de los habitantes en la ciudad.

4.5.1.5. Calidad del aire

La calidad del aire es determinante para la salud de los habitantes de la metrópoli. Los problemas de salud asociados a contaminación atmosférica representan para México la novena causa de muerte (INECC, 2015). Este tema no sólo es relevante en la agenda metropolitana, sino a nivel nacional y mundial, pues la mejora en la calidad del aire es indispensable para lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Reducir el impacto ambiental negativo per cápita en las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire, es una de las metas del Objetivo 11 del Desarrollo Sostenible. Además, contribuir a mejorar la calidad del aire es una de las líneas de acción del Objetivo 4.4 del Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 transitando hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

La contaminación atmosférica refiere la presencia de materias, sustancias o compuestos en el aire que en forma individual o combinada, y en determinadas cantidades y durante determinados periodos, impliquen molestia grave, riesgo o daño a la seguridad o salud de las personas y al ambiente, afectando el bienestar humano. Este tipo de contaminación no es particular de ciudades industriales o áreas con eventos extraordinarios, pero se manifiesta de manera visible o imperceptible al ojo humano en aquellas áreas donde las actividades humanas de producción, transporte, etc., han generado una cantidad tan grande de compuestos, que la capacidad de asimilación del ambiente ha sido sobrepasada. Esta contaminación se le denomina antropogénica. El problema de contaminación atmosférica se debe principalmente a la emisión de gases y partículas esencialmente por fuentes antropogénicas, pero también se ve afectado por la pérdida de los factores de resarcimiento ambiental y disminución de servicios ecosistémicos, cuando se carece de políticas que contengan un enfoque transversal en materia de contaminación del aire.

La calidad del aire en la ciudad es regular y mala durante la mayor parte del año, conforme al Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA) resultante de la medición de los contaminantes presentes en la atmósfera. El IMECA fue elaborado por el Gobierno del Distrito Federal en 1982, y en Jalisco se adoptó con el fin de facilitar la comunicación a la población sobre la calidad del aire. La metodología del IMECA transforma a una escala adimensional las concentraciones de los contaminantes criterio que establecen las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), a fin de contar con un valor de referencia, esto con el propósito de informar a la población de manera clara, oportuna y continua, sobre los niveles de contaminación atmosférica, los probables daños a la salud que genera y con ello poder tomar las medidas pertinentes de protección.

La creciente producción y emisión de gases y partículas provienen principalmente de fuentes antropogénicas, debido a la acelerada motorización de la ciudad, a una desactualización de la normatividad que regula la calidad del aire en relación a parámetros internacionales, y a esquemas deficientes de verificación y control de emisiones a la industria y a los vehículos.

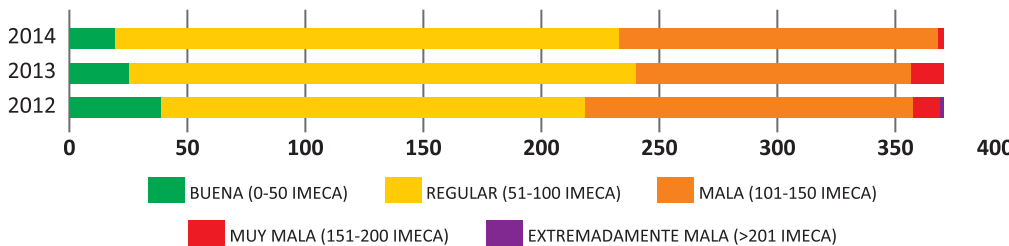


Gráfico 17. Porcentaje de días al año por tipo de calidad del aire.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual de Monitoreo de la Calidad del Aire, Gobierno del Estado de Jalisco, 2012-2014.

De acuerdo al Inventario de Emisiones de Contaminantes Criterio del Estado de Jalisco 2008, las fuentes móviles en su conjunto, son la principal fuente de emisiones contaminantes a la atmósfera en el AMG. Estas fuentes contribuyen con 85.2% de las emisiones de contaminantes a la atmósfera, mientras que las naturales emiten sólo el 7.40%, las de área 6.26% y las puntuales 1.13%¹³⁹. Las fuentes móviles emiten el 98% del monóxido de carbono (CO), 64% de óxidos de nitrógeno (NOx) y 47% de compuestos orgánicos volátiles (COV) (PROAIRE Jalisco 2014-2020).

¹³⁹ Las emisiones de contaminantes provienen de distintas fuentes, clasificadas en fijas (industriales), de área (actividades industriales dispersas), móviles (vehículos automotores) y naturales (emisiones naturales de generadas por la vegetación).

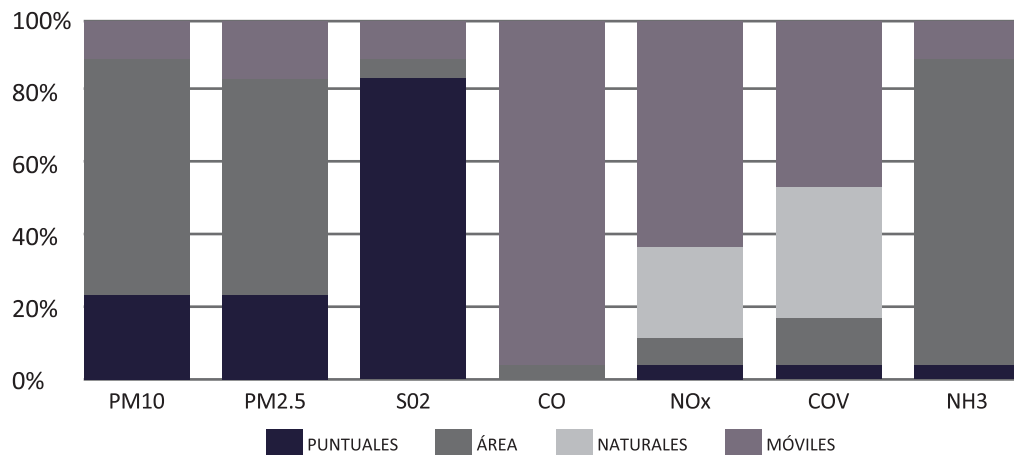


Gráfico 18. Contribución porcentual de cada categoría por contaminante, al total de las emisiones para el Estado de Jalisco del año 2008.

Fuente: Elaboración propia con base en inventario de emisiones del Programa para mejorar la calidad del aire Jalisco 2014-2020, SEMADET.

El contaminante que se emite en mayor cantidad es el CO, del que se lanzan a la atmósfera 4.3 millones de toneladas métricas por año, generadas principalmente por los vehículos en la ciudad. El AMG es la metrópoli con más autos por persona a nivel nacional (Cf. Apartado Movilidad urbana), y de acuerdo a diversos estudios, se considera que Guadalajara es la ciudad con la tasa de motorización más alta de América Latina, donde se suman al parque vehicular un promedio de 380 automóviles al día (CEJ, 2013). La SEPAF estima que del total de la flota vehicular del AMG, cerca del 50% tiene una antigüedad mayor de 15 años y no cuentan con convertidor catalítico para el control de sus emisiones. Asimismo, conforme datos del Programa de Control de Emisiones Vehiculares de Jalisco, para el año del 2012, solamente el 34% de la flota vehicular del AMG había sido verificada¹⁴⁰.

De acuerdo al PED 2013-2033, el Estado de Jalisco es responsable de aproximadamente 6% del total de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero (GEI)¹⁴¹. En el año 2010, las emisiones totales de GEI en el Estado fueron de 42,001.22 Gg de CO₂e¹⁴² y considerando el efecto de los sumideros de carbono, el balance neto de estas emisiones se reduce a 37,957.12 Gg de CO₂e.

¹⁴⁰ El Gobierno del Estado ha implementado programas de verificación vehicular que tienen el objetivo de monitorear los registros sobre la antigüedad de los automóviles verificados y además permite identificar vehículos que cumplen con el volumen de emisiones permitidas.

¹⁴¹ Los principales gases de efecto invernadero son dióxido de carbono (CO₂), vapor de agua (H₂O), metano (CH₄), óxidos de nitrógeno (NOx), ozono (O₃) y clorofluorocarbonos (CFC).

¹⁴² No todos los gases producen el mismo efecto, por lo que se han elaborado unos parámetros para medir su influencia real, por lo que se expresa su impacto en cantidades de CO₂ equivalente (CO₂e). El CO₂e es una medida que representa, para una mezcla dada de gases de efecto invernadero, la cantidad de CO₂ que tendría el mismo calentamiento global a lo largo de un periodo de tiempo determinado

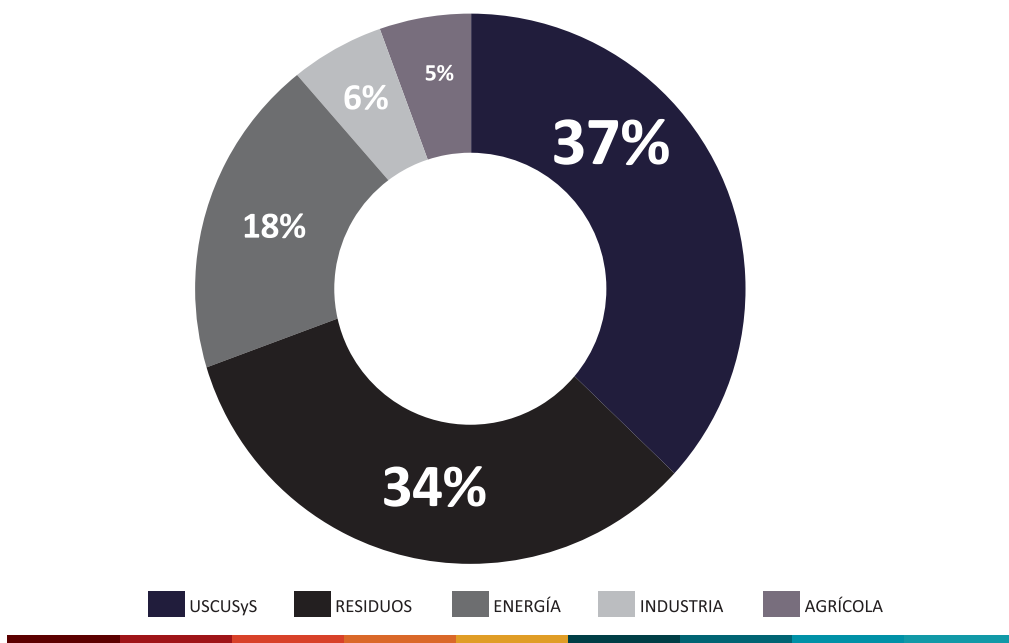


Gráfico 19. Porcentaje por sector de contribución de emisiones de Gases de Efecto Invernadero en Jalisco 2010.

Fuente: Plan Estatal de Cambio Climático del Estado de Jalisco, 2010.

*USCUSyS: Uso de suelo, Cambios de Uso de Suelo y Silvicultura.

Las herramientas para evaluar y diagnosticar la contaminación atmosférica están desactualizadas o son insuficientes. Particularmente está desactualizado el Inventario de Emisiones de Contaminantes Criterio del Estado de Jalisco. Por su parte, la normatividad de la Secretaría de Salud para regular los límites máximos permisibles de los contaminantes criterio y la red de monitoreo de la calidad del aire es deficiente y con cobertura limitada.

El último Inventario de Emisiones de Contaminantes Criterio del Estado de Jalisco se realizó en el 2008 por parte de la SEMADET. Su relevancia radica en que permite conocer la tendencia de las emisiones de contaminantes atmosféricos, así como identificar las fuentes de emisión y las principales actividades contaminantes. Su desactualización genera dificultades al control de las mismas.

Por otra parte, existe una desactualización de la normatividad que regula la calidad del aire con respecto a parámetros internacionales. Se han desarrollado guías y normas para cada contaminante criterio que establecen los niveles de exposición y las concentraciones máximas de los contaminantes atmosféricos que se permiten durante un período definido, estos valores límite son diseñados con un margen de reducción de los riesgos o protección de los efectos nocivos. Las especificaciones de los límites máximos permisibles de las normativa para los contaminantes criterio no coinciden con los parámetros de la Organización Mundial de la Salud (OMS).¹⁴³ Las guías de calidad del aire de la OMS del 2005 fueron diseñadas para ofrecer una guía global para la reducción de los impactos a la salud debido a la contaminación atmosférica. De acuerdo a la OMS, seguir estas guías es una de las formas

¹⁴³ Las estaciones de monitoreo realizan la medición de los contaminantes criterio debido a que son los contaminantes que se han identificado que tienen el mayor impacto en la salud y el bienestar de los seres humanos. Para regularlos se cuenta con una normatividad específica, en donde se establecen límites máximos permisibles referidos sobre cierto periodo de tiempo. Los contaminantes criterio son: Ozono (O₃), Monóxido de Carbono (CO), Bióxido de Azufre (SO₂), Bióxido de Nitrógeno (NO₂), Partículas Suspensas menores a 10 y 2.5 micras (PM10 y PM2.5). (PROAIRE Jalisco, 2014- 2020)

más adecuadas para ayudar en la reducción de los riesgos de efectos en la salud agudos y crónicos debido a los efectos de la calidad del aire. Por ello que resulta necesario actualizar las Normas Oficiales Mexicanas de concentración de contaminantes con criterios internacionales y eventualmente homologarlas con la OMS, a fin de poder impulsar mejores políticas ambientales a nivel local.

Foro Temático

“El aire de nuestra ciudad es de muy mala calidad. Si no entendemos la importancia de educar sobre su cuidado y ponemos de nuestra parte, pronto viviremos en un lugar en donde no se podrá respirar.”

Lucía Ortiz

Directora de Gestión Urbana, Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

De acuerdo a un comunicado de prensa de septiembre del 2016, la Organización Mundial de la Salud confirma que 92% de la población mundial vive en lugares donde los niveles de calidad del aire exceden los límites fijados por la ella misma.¹⁴⁴ En América Latina y el Caribe, por lo menos 100 millones de personas están expuestas a niveles de contaminación del aire por encima de los parámetros internacionales (Cifuentes et al, 2005).

CONTAMINANTE CRITERIO	NORMA OFICIAL MEXICANA SECRETARÍA DE SALUD	LÍMITES QUE ESTABLECE LA NORMATIVIDAD MEXICANA	LÍMITES QUE ESTABLECE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD	TIEMPO PROMEDIO
Ozono (O ₃)	NOM-020-SSA1-2014	0.07 ppm	0.05 ppm	8 horas
Monóxido de carbono (CO)	NOM-021-SSA1-1993	11 ppm	8.73 ppm	8 horas
Bióxido de azufre (SO ₂)	NOM-022-SSA1-2010	0.11 ppm	0.008 ppm	24 horas
Bióxido de nitrógeno (NO ₂)	NOM-023-SSA1-1993	0.21 ppm	0.106 ppm	1 hora
Partículas suspendidas menores a 10 micrómetros (PM ₁₀)	NOM-025-SSA1-2014	75 µg/m ³	50 µg/m ³	24 horas
Partículas suspendidas menores a 2.5 micrómetros (PM _{2.5})	NOM-025-SSA1-2014	45 µg/m ³	25 µg/m ³	24 horas

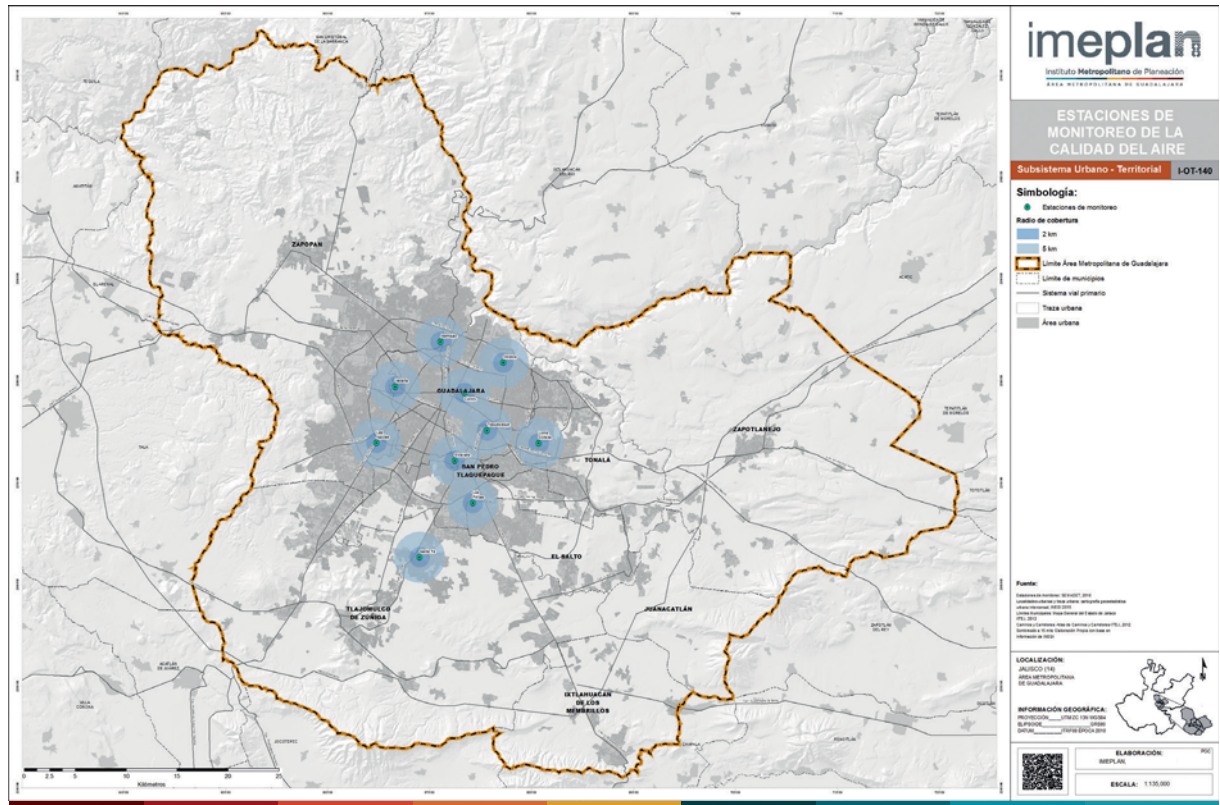
Tabla 65. Guías y estándares de calidad del aire para contaminantes criterio: Comparativa con parámetros internacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en Valores publicados en el Diario Oficial de la Federación 2014 las de y la OMS.

El AMG cuenta con un mecanismo de medición llamado Sistema de Red Automática a cargo de SEMADET, constituido por 10 estaciones fijas (4 de ellas se localizan en el municipio de Guadalajara, 2 en Zapopan, 1 en Tonalá, 1 en Tlaquepaque, 1 en El Salto y 1 en Tlajomulco de Zúñiga) y 1 estación móvil. Las estaciones de monitoreo de la calidad del aire contienen equipos para la medición continua de los contaminantes criterio, sensores meteorológicos y sistemas para la adquisición y manejo de datos. Por lo anterior, estas estaciones se distribuyen de acuerdo con los criterios establecidos para ello, procurando que el sitio donde se colocan sea representativo de los alrededores y no se presenten influencias debido a fuentes ostensiblemente contaminantes o áreas que los atenúen. Adicionalmente el sistema cuenta con una unidad de monitoreo móvil que permite llevar a cabo mediciones puntuales de contaminantes atmosféricos en el interior del estado.

¹⁴⁴ OMS (27 de septiembre de 2016) La OMS publica estimaciones nacionales sobre la exposición a la contaminación del aire y sus repercusiones para la salud. WHO. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/air-pollution-estimates/es/>

Actualmente en el país existen aproximadamente 119 estaciones de monitoreo de la calidad del aire en el Sistema Nacional de Información de Calidad del Aire (SINAICA) para 42 ciudades, lo que significa que contamos con el 10% de las estaciones del todo el país. A pesar de ser así, de acuerdo a la discusión de los expertos en el foro temático Ciudad Sustentable en la mesa de calidad del aire, éste sistema de monitoreo, pronóstico y diagnóstico es deficiente y con cobertura limitada ya que la ubicación y la cantidad de las estaciones no permite realizar un diagnóstico preciso de todo el territorio metropolitano.



Mapa 28. Estaciones de monitoreo atmosférico y radios de cobertura¹⁴⁵.
Fuente: Elaboración propia con base en información del SIMAJ de SEMADET.

Por otro lado, el equipo de medición no registra la totalidad de los contaminantes. No todas las estaciones miden PM2.5, a pesar de ser uno de los contaminantes que causan mayores afectaciones a la salud humana. De acuerdo al INECC, las partículas PM2.5 tienen un efecto mayor en la salud humana debido principalmente a su composición. Además, por su tamaño, al ser respiradas pueden llegar a los conductos más bajos de los pulmones y provocar importantes afectaciones a la salud humana, permanecen suspendidas en la atmósfera por largos periodos, durante los cuales la población está expuesta. Sin una red que cubra de manera representativa el AMG y que mida todos los principales contaminantes, no es posible diagnosticar representativamente y evaluar la calidad del aire.

Aunado a esto, la pérdida de los factores de resarcimiento ambiental y disminución de servicios ecosistémicos es un factor importante en la calidad del aire de la ciudad. Esta pérdida se debe tanto a la

¹⁴⁵ El radio de alcance de las estaciones de monitoreo depende del tipo de contaminante, y se ve afectado por el comportamiento de los campos de vientos: Las sensores de partículas tienen un alcance de un radio de 2 km, y los sensores de gases (O₃, CO, NO₂, NOx y SO₂) en promedio es de hasta de 5 km. (PROAIRE, 2014-2020).

disminución de arbolado urbano como a la reducción de áreas verdes periurbanas. La vegetación en áreas urbanas mejora la calidad del aire removiendo los contaminantes de la atmósfera, incluyendo O₃, SO₂, NO₂, CO y PM10. La remoción de estos contaminantes opera a través de la filtración de partículas por medio de las hojas de los árboles y arbustos (Nowak, 1996). Además, el arbolado en el área urbana absorbe CO₂ almacenando el exceso de carbono en forma de biomasa durante la fotosíntesis. Esta cantidad de CO₂ almacenado es proporcional a la biomasa de los árboles. Las tendencias mencionadas sobre la disminución de áreas verdes y el arbolado de la ciudad incrementan la temperatura ambiente, perdiéndose la capacidad de la ciudad para regular la calidad del aire (CEJ, 2013). En el AMG, la disminución de áreas verdes y arbolado urbano ha sido provocada por plagas como el muérdago, una inadecuada gestión del espacio público (Cf. *Ciudad Bella, Culta y Recreativa*) y medidas de mitigación y compensación inadecuadas en los proyectos de urbanización. Adicionalmente, la reducción de áreas verdes periurbanas se debe principalmente al cambio de uso de suelo en áreas de valor ambiental (Cf. *Diversidad de ecosistemas*).

Las políticas ambientales para mejorar la calidad del aire carecen de un enfoque transversal. El Programa de Calidad del Aire 2014-2020, en su apartado estratégico, omite la necesidad de manejar la demanda de movilidad a través de políticas de planeación urbana que integren al transporte como eje estructurante. Tampoco vincula sus estrategias con acciones que aseguren la protección y conservación mediante una gestión integral del arbolado urbano, a través de políticas ambientales. Este Programa resalta que el AMG no cuenta con mecanismos de coordinación intergubernamental eficaces que permitan la implementación de estrategias que contribuyan a mejorar la calidad del aire desde una lógica intersectorial.

Una de las principales repercusiones son las afectaciones a la salud de los seres humanos. En las encuestas realizadas a los asistentes de espacios de participación barrial, al pedirle a los asistentes que calificaran su disfrute de un medio ambiente sano, se obtuvo una nota promedio de 4.71 en una escala del 1 al 7. Dentro de las mesas de diálogo, los participantes señalaron la contaminación ambiental como un problema relevante y la calidad del aire como un componente esencial; especialmente en torno al impacto de las ladrilleras en el sur de la ciudad.

Espacios de Participación Barrial

“La contaminación atmosférica del labor de las ladrilleras en La Teja están causando mala calidad del aire y problemas a respirar a los ciudadanos, como asma.”

Casa de la Cultura (Tlajomulco de Zúñiga)

“Gobierno tiene que regular el trabajo de las ladrilleras para disminuir la contaminación.”

Club Deportivo Río Grande (El Salto)

“En la colonia La Pintas hay un problema serio de contaminación atmosférica que nos genera enfermedades respiratorias debido a las ladrilleras que hay, éstas se deberían de reubicar.”

Plaza Principal de Santa Cruz del Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

A pesar de la información presentada previamente en este apartado en los gráficos sobre el *porcentaje de días al año por tipo de calidad del aire y la contribución porcentual de cada categoría por contaminante*, y que de acuerdo normas internacionales gran parte del año respiramos aire de mala calidad, se diagnostica a partir del proceso de planeación participativa que la mala calidad del aire no forma parte de las problemáticas cotidianas de la población a menos de estar expuestos directamente a ella durante una contingencia ambiental o vivir en un contexto cercano a fuentes de contaminación puntuales o de área (como el caso de los hornos utilizados en la producción de ladrillos)¹⁴⁶.

Los estudios epidemiológicos sugieren que la exposición a contaminantes presentes en el aire que respiramos está directamente asociada con diversas consecuencias de morbilidad y mortalidad (Garibay, 2009), (*Cf. Ciudad Digna y Participativa*). Tanto el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente como la Organización Mundial de la Salud han resaltado ésta área focal como estrategia principal para combatir causas fundamentales de mortalidad y morbilidad a nivel mundial (Clean Air Institute, 2013). En el 2015, los líderes mundiales de la ONU fijaron una meta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible consistente en reducir para 2030 el número de muertes y enfermedades provocadas por la contaminación del aire.

El aire contaminado produce daños a la salud humana dependiendo de las propiedades físicas y químicas de sus componentes. El riesgo individual varía de persona a persona y está determinado por el estado de nutrición, salud (condiciones cardiacas y respiratorias), la genética, edad y sexo de las personas. Según el Clean Air Institute (2013) los grupos más vulnerables incluyen a adultos mayores, niños, embarazadas, personas con previos problemas de salud y población de estratos socioeconómicos bajos. En sus afectaciones etarias afecta mayormente a personas de 0 a 14 años y a mayores a 65 años, en cuanto al riesgo de padecer enfermedades respiratorias. (César et. al, 2001). Todos y todas tenemos el derecho de disfrutar de un medio ambiente sano (*Cf. Eje Derechos Humanos*).

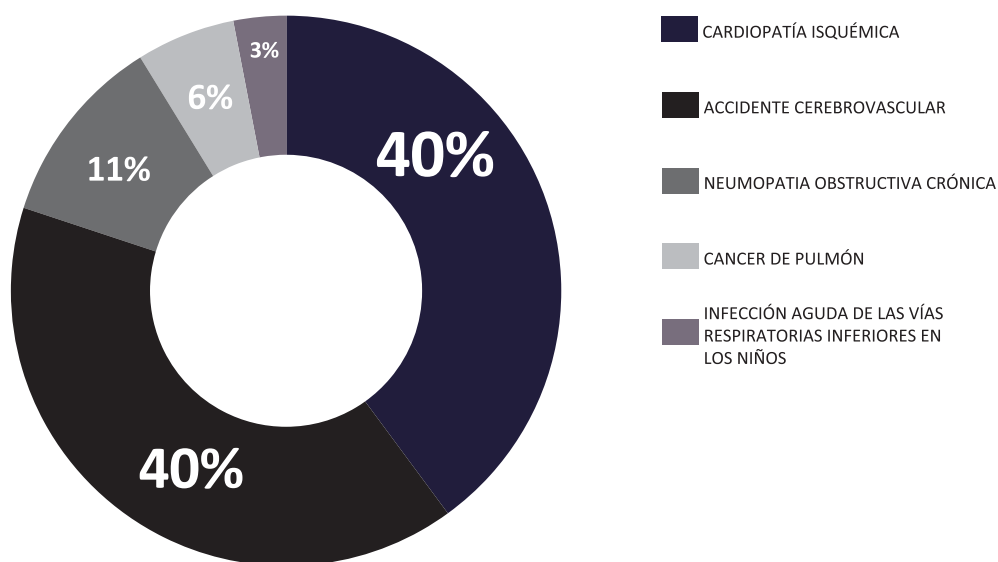


Gráfico 20. Muertes debidas a la contaminación atmosférica, desglose por enfermedad.
Fuente: OMS (2016).

¹⁴⁶ Por la complejidad que representa las ladrilleras en términos de distribución, número y dispersión de emisiones, esta actividad se clasifica como fuentes de área.

Según las cifras de la OMS dadas a conocer por el Clean Air Institute (2013), en el AMG mueren por año alrededor de 3,000 personas debido a exposición crónica o aguda con aire contaminado, lo que la iguala con Monterrey y la deja sólo debajo de la Ciudad de México¹⁴⁷. El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) señaló que en México, entre 2001 y 2005, la contaminación del aire se relacionó con la muerte de 38 mil personas a causa de padecimientos como el cáncer de pulmón, enfermedades cardiopulmonares e infecciones respiratorias y en 2010 la OMS reportó que en el país fallecieron 14 mil 700 personas. Conforme al Sistema Único de Vigilancia Epidemiológica (SIUVE), las infecciones respiratorias agudas son la principal causa de enfermedad en la población de Jalisco (57.2%), lo que disminuye la calidad de vida (PROAIRE, 2014-2020).

4.5.2. Apartado estratégico

La Metrópoli cuenta con una amplia diversidad de ecosistemas, por lo que requiere una adecuada gestión de servicios ecosistémicos, que permitan por una parte sostener y fortalecer tal diversidad y, por la otra, contribuir a una elevación del bienestar de la población metropolitana. Por otra parte, la sustentabilidad también está afectada por problemas sociales que necesitan ser abordados para impedir mayores deterioros, como es el caso de la movilidad urbana motorizada y la gestión de los residuos sólidos.

En este eje planteamos líneas de acción para la mejora del acceso, disponibilidad y calidad del agua; la protección y mejora de las áreas verdes metropolitanas; el manejo adecuado de los residuos sólidos; la construcción de posibilidades de movilidad ágil, segura, cómoda, asequible y en general eficientes y dignas para toda la población; así como el impulso de prácticas cotidianas orientadas a la mejora en la calidad del aire. Todo ello no puede ser resuelto de manera parcial y aislada, por lo que proponemos una estrategia integral de servicios ecosistémicos.

Todas las civilizaciones, hasta nuestros días, han estado asociadas a la disponibilidad de fuentes significativas de agua. Sin ella, cualquier futuro, aún el más inmediato, es imposible. Sin embargo, nuestra ciudad depende mayoritariamente del aprovisionamiento de agua de cuerpos externos a su espacio, particularmente Chapala. Para la conservación tanto del lago como de nuestra metrópoli, se requiere una estrategia integral de manejo del agua que permita reducir la vulnerabilidad de la ciudad en materia de abastecimiento, que aprovisione de agua limpia, que se garantice el servicio para todos como derecho humano y que permita contar con ella para las generaciones futuras. Se proponen las siguientes líneas de acción:

- Reducción de la vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento de agua potable.
 - Manejo sustentable de microcuencas.
 - Sistema de información y evaluación de condiciones de disponibilidad de agua subterránea.
 - Regulación de aprobaciones de factibilidad para constituir asentamientos urbanos en función de la disponibilidad de fuentes de agua y potencialidad de aprovechamiento sustentable y su acceso salubre y suficiente.
 - Reducción de riesgos por asentamientos humanos en zonas de inundaciones y deslaves.

¹⁴⁷ Del Castillo, A. (12 de mayo del 2014) ZMG, líder latinoamericano en contaminación al aire. Recuperado de http://www.milenio.com/jalisco/ZMG-lider-latinoamericano-contaminacion-aire_0_297570283.html.

- Agua limpia.
 - Previsión ante el transporte acuático de contaminantes.
 - Tratamiento de aguas residuales domésticas, agropecuarias e industriales a nivel de cuenca.
 - Monitoreo continuo y ciudadano de descargas industriales y agropecuarias.
- Servicio continuo, asequible y accesible de agua de calidad para todos.
 - Política tarifaria equitativa y garante del derecho humano al agua.
 - Opciones temporales de agua potable para población sin acceso a ella.
 - Priorización del acceso al agua para seres humanos, servicios básicos y producción de MPyME's.
 - Desarrollo de planes de contingencia para enfrentar fugas y mantener aprovisionamiento.
 - Monitoreo y vigilancia ciudadana del cumplimiento de la normatividad del aprovisionamiento de agua para consumo humano.
- Agua para el futuro.
 - Coordinación metropolitana para el cuidado y aprovisionamiento de agua.
 - Cuidado y aprovechamiento eficiente de fuentes locales (acuíferos y lluvia). Separación de drenajes de aguas residuales y de lluvia.
 - Regulación de la red de agua potable para su renovación y aseguramiento de la calidad de la red de infraestructura.
 - Tratamiento aguas para su reciclaje y disponibilidad eficiente de aguas grises.
 - Regulación de criterios para la perforación de pozos y extracción de agua.
 - Identificación de zonas de recarga profunda y aseguramiento de su protección.
 - Regularización de usuarios de las redes de agua potable y micromedición del consumo.
 - Regulación de construcciones para la implantación de tecnologías ahorradoras de agua.

Si la vida sin agua es imposible, sin aire lo es aún más. El deterioro creciente de la calidad del aire amenaza directamente la salud y en el largo plazo la vida de los habitantes de la metrópoli. Por ello, se proponen las siguientes líneas de acción para el resarcimiento de las condiciones del aire de la ciudad.

- Actualización de normas y acciones relativas a la calidad del aire.
- Monitoreo y seguimiento de información conforme a estándares internacionales.
- Regulación del control de emisiones de vehículos motorizados privados.
- Transporte público de bajas emisiones.
- Formación ambiental para la calidad del aire.
- Resarcimiento ambiental y servicios ecosistémicos (con áreas verdes).
- Detección de riesgos específicos y acciones de contingencia.

Las prácticas depredadoras del medio ambiente, el consumismo y la lógica de mercado tendiente al derroche, propicias la generación de una gran cantidad de residuos, que rebasan las capacidades municipales para su gestión, reciclaje y disposición final. Ante esto, es imprescindible plantear una estrategia que rediseñe la lógica de la generación, recolección, transporte, transferencia, reutilización, reciclaje y disposición final de los residuos.

- Clasificación y reciclaje de residuos sólidos.
 - Educación ambiental.
 - Desarrollo de tecnologías, mercados y cadenas productivas para la valoración de residuos.
- Mejora en servicios de recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición de residuos.
 - Sistema de monitoreo de cumplimiento de los servicios asociados a residuos.
 - Protección de los trabajadores del sector, especialmente a los más expuestos a la contaminación de y por los residuos.
 - Sustentabilidad ambiental de los rellenos sanitarios y estaciones de transferencia.
- Reutilización de residuos orgánicos para el desarrollo de áreas verdes urbanas.
 - Generación en los espacios verdes susceptibles de aprovechamiento de áreas protegidas de fabricación de composta de residuos orgánicos para su reciclaje y utilización en tales espacios. Servicio especializado de recolección y disposición para tales fines.
- Coordinación metropolitana.

A la par del manejo de los servicios ecosistémicos, el problema de la movilidad urbana nos obliga como sociedad a replantearnos ciertas prioridades. El círculo vicioso producido por la jerarquía otorgada al automóvil privado genera importantes afectaciones ambientales, reduce ampliamente la calidad de vida de la población metropolitana, y las inversiones realizadas a su favor dejan fuera a la mayor parte de los ciudadanos. A través de las siguientes líneas de acción, buscamos permitir que todos tengan acceso a una movilidad ágil, digna, asequible y eficiente; ya sea mejorando los sistemas públicos de transporte, potencializando las posibilidades de la movilidad no motorizada o a través de una planeación integral orientada a la movilidad.

- Planeación integral de la movilidad con participación ciudadana amplia y activa.
- Transporte público. Accesibilidad universal para el transporte digno: seguro, cómodo, ágil y asequible.
 - Normatividad técnica del transporte público.
 - Aprovisionamiento de insumos para pequeños transportistas.
 - Capacitación y vigilancia.
- Movilidad no motorizada.
- Desincentivo al uso del transporte privado motorizado.
 - Priorización al uso del transporte no motorizado y público.
- Promoción al transporte escolar.
- Coordinación intersectorial, interinstitucional e intermunicipal.
 - Agencia metropolitana de movilidad.
- Articulación multimodal de la movilidad metropolitana.
 - Plataformas y herramientas tecnológicas para la agilización de la multimodalidad.
 - Distribución de vialidades.

Llevar a cabo las estrategias anteriores requiere no sólo de un profundo compromiso de la ciudadanía, sino también el acceso a la información y la posibilidad de generar conocimiento sobre la vulnerabilidad ambiental de la ciudad, derivados de la combinación de múltiples factores, tanto naturales como

humanos, que afectan y ponen en riesgo la vida y el patrimonio de la ciudadanía y del conjunto de la metrópoli. Es necesario por lo tanto, desarrollar las siguientes líneas de acción:

- Educación para la gestión ecosistémica.
- Elaboración y aplicación de ordenamientos ecológicos locales con criterios de homologados en perspectiva metropolitana y consistentes con las normas internacionales de medición y protección frente a la contaminación.
- Creación de sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de impactos.

4.5.3. Visión

La ciudad cuenta con conocimiento, tecnología e instituciones de gestión participativa que permiten que su aprovechamiento de recursos, así como su generación y tratamiento de residuos, emisiones y efluentes tenga el menor impacto posible sobre la salud humana y los ecosistemas, para que estos puedan ofrecer servicios que se reconocen indispensables para el desarrollo y bienestar de las personas en el territorio. La distribución de estos beneficios es equitativa entre todas las personas, considerando a las generaciones futuras.

Los ciudadanos son corresponsables de la gestión de la ciudad. Se reconocen en ella, opinan, deciden y actúan con determinación en el desarrollo de la misma. La ciudad se teje en redes de interacción entre ciudadanos; redes que se expanden y conectan con otras para re-concebir y transformar a la metrópoli. La ciudad armoniza a sus habitantes en un Modelo Integral de Desarrollo Sustentable, en el que hace compatibles la diversidad de visiones en un futuro compartido.

La gestión ambiental adecuada es parte esencial de una ciudad con visión de largo plazo. Un aprovechamiento de los recursos que satisface las necesidades de la población, sin comprometer a las generaciones futuras o poner en riesgo el equilibrio ecológico. Innova en su relación con el ambiente y la salud pública. Sensibiliza y concientiza a sus habitantes en el respeto por su entorno y los integra como corresponsables del desarrollo sostenible. Es una dimensión del ciudadano que contribuye significativamente en la construcción de una ciudad saludable.

El agua se gestiona de forma integral considerando las diferentes formas en las que el ciclo del agua ocurre en el territorio y con una perspectiva de cuenca. La población valora su relación con el agua, la administración de su uso considera un consumo humano racional así como el uso de agua de los ecosistemas, por lo que se genera un cuidado especial para su obtención, traslado, tratamiento y reciclaje. El AMG ha dejado de ser una ciudad de tandeo en épocas de estiaje, y de inundaciones en épocas de lluvia. Se efectúa un cuidado especial sobre la calidad del agua, de una forma total que la potabilidad de la misma permite su consumo confiable para beber en las viviendas. Los cuerpos de agua son un elemento de disfrute para la población y un punto de alto valor para el paisaje de la ciudad. En el plano industrial y agrícola, hay una vigilancia permanente de las autoridades y de la propia ciudadanía que impide que los desechos generados por tales actividades, particularmente los tóxicos, afecten al medio ambiente y especialmente a la salud humana.

El aire que se respira en la ciudad es de muy buena calidad, la contaminación atmosférica se ha reducido significativamente gracias a la buena y eficiente regulación ambiental sobre las industrias, así como a las políticas de transporte que incentivan el uso de transporte no motorizado y la oferta de transporte público eficiente, ágil, cómodo, seguro y accesible.

El manejo de residuos se encuentra adecuadamente organizado, de manera tal que los desechos han dejado de ser basura. Se recicla la mayor parte de tales residuos, lo que es aprovechado por diversos sectores económicos y permite una vida más saludable para el conjunto de la población, especialmente para los trabajadores que laboran en este sector.

Se reconoce el valor que tienen los diversos ecosistemas intraurbanos y periurbanos que existen en el territorio y su relación intrínseca con el bienestar y desarrollo humano. Se han identificado los diferentes servicios que nos brindan los ecosistemas, entendiendo los procesos que distribuyen estos servicios, lo que ha favorecido su protección, conservación y gestión integral de los ecosistemas. Las áreas protegidas, al igual que los parques y jardines, son espacios públicos seguros, recreativos y culturales, que favorecen la cohesión social en el AMG. Las áreas boscosas y parques mayores, se han reactivado como los pulmones que mejoran la calidad del aire en la ciudad. Los riesgos de incendio y deforestación se han reducido a los estándares internacionales más exigentes. Los sistemas agrícolas son reconocidos no sólo por su valor de producción, sino por sus funciones ambientales y sociales-culturales, generando una relación más equilibrada entre el medio urbano y el rural.

La ciudad cuenta con un sistema de transporte público altamente eficiente y accesible, una red articulada e intermodal de transporte entre distintos medios, es la mejor opción en tiempo y costo, su servicio es de calidad, su capacidad y cobertura satisface las necesidades de la metrópoli, y los usuarios se pueden desplazar de manera cómoda y segura. Caminar y pedalear la ciudad dejó de ser inseguro, los peatones llenan las aceras y tienen la prioridad en la jerarquía vial, seguido por los ciclistas. La calidad del aire ha mejorado significativamente debido a que el parque vehicular ha reducido, lo que permite desmontar progresivamente grandes estructuras destinadas al transporte motorizado privado, pues no existe una demanda suficiente para su uso, y sustituirlas por la expansión de las áreas verdes.



5 EJES TRANSVERSALES

5.1. CIUDAD FUNCIONAL Y HONESTA

Introducción

Retomando las ideas plasmadas en la Carta de Atenas en 1933¹⁴⁸, el componente *funcional* de una ciudad está directamente relacionado a la capacidad que tiene para ordenarse en torno a cuatro acciones fundamentales: habitar, trabajar, recrearse y circular. La forma en las que estos cuatro verbos se ejecutan en el contexto del AMG, responde a las medidas que han realizado, o dejado de realizar, las distintas administraciones en las tres escalas de gobierno. Los postulados de la carta de Atenas pueden haber perdido vigencia o haberse desarrollado en contextos totalmente distintos, pero presentan ideales, que de cierta forma, buscan ser alcanzados mediante las propuestas estratégicas del PDM. Para que las orientaciones plasmadas en los ejes estratégicos se puedan convertir en acciones operativas, se requiere que las instancias responsables de llevarlas a cabo funcionen adecuadamente, tanto al interior como en su interrelación, con todos los agentes económicos y actores sociales que tengan incidencia.

Ahora, una Ciudad Funcional y Honesta es aquella donde los servicios básicos no sólo funcionan bien, pero además lo hacen mediante instituciones honestas y transparentes, y que buscan maximizar el uso de los recursos públicos, siempre con el fin de elevar la calidad de vida de los habitantes del AMG. Conseguir alcanzar tal visión exige plasmar un rumbo definido, desde una perspectiva de largo plazo, cuidando no comprometer los recursos públicos a futuro e incluyendo los elementos necesarios para lograr un desarrollo sustentable.

¹⁴⁸ También conocida como la carta de Planificación de la ciudad, es una carta de urbanismo basada en discusiones ocurridas diez años antes, que se redactó durante el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna CIAM en 1933 a bordo del Patris II, en la ruta Marsella-Atenas-Marsella. En esta carta se expone y se propone la creación de una ciudad ordenada, conformando un modelo urbanístico progresista.

La estructura administrativa de la gestión pública está basada en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. En ese tenor, las autoridades municipales cuentan con la responsabilidad de encargarse de las funciones que les asigna el Artículo 115 constitucional. Por su parte, las entidades federativas cuentan con un conjunto de responsabilidades y atribuciones más amplio, definidas en la legislación estatal. Las áreas metropolitanas se encuentran en un espacio intermedio, en el que la cotidianidad de la vida laboral, estudiantil, doméstica, recreativa, etc., no está circunscrita por la división política municipal, pero tampoco refiere la amplitud del ámbito de gestión que significa la administración pública para la totalidad del Estado. El primer apartado aborda entonces el ejercicio de la prestación de los Servicios Públicos Municipales en el AMG.

El funcionamiento eficiente de una ciudad metropolitana implica una sólida articulación de los municipios involucrados, así como un trabajo colaborativo y permanente con las autoridades estatales (considerando que el AMG se integra a partir de la capital del Estado) y federales. Este eje transversal refiere la constitución de instancias de coordinación metropolitana que permitan un funcionamiento articulado del conjunto de la ciudad. Las atribuciones municipales son responsabilidad jurídica de los mismos, pero no implica que deban actuar aislados, más aún en el contexto de una urbe con la intensidad de la interacción dinámica que representa el AMG.

Derivado de lo anterior, se han constituido instancias de coordinación municipal formales como él es Instituto Metropolitano de Planeación, mismo que coordina el diseño y la creación de agencias metropolitanas con visión compartida. La coordinación interinstitucional e intermunicipal es abordada en el segundo apartado.

En una tercera instancia, se plantean las problemáticas asociadas a la planeación, programación, presupuestación y evaluación del desarrollo municipal. El cuarto apartado busca diagnosticar la rendición de cuentas de los nueve municipios que conforman el AMG a partir del análisis de los instrumentos de transparencia. Finalmente, el último apartado relaciona la relevancia que tiene la participación de la ciudadanía en el funcionamiento de la ciudad. Las cinco categorías mencionadas son el resultado de la integración realizada a partir del trabajo realizado en el Foro Temático de este eje, de las aportaciones de los ciudadanos en los ejercicios de los Espacios de Participación Barrial, de las líneas de acción de instrumentos de planeación en otras escalas e gobierno (ver cuadro siguiente) y de la recopilación de información estadística.

CUADRO 5: Marco de planeación en distintos niveles de gobierno.

El Eje de Ciudad Funcional y Honesta en la escala nacional está relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 mediante su estrategia transversal de Gobierno Cercano y Moderno, la cual incide en políticas y acciones de gobierno que buscan mejorar la calidad de vida de las personas. De acuerdo a esta estrategia, es imperativo contar con un gobierno eficiente, que optimice el uso de los recursos públicos; con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales; rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Esto manteniendo uno de los principios básicos plasmados en el Artículo 134 de la Constitución:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (Gobierno de la República Mexicana, 2013).

Entre las estrategias que el PND plantea relacionadas a este eje se encuentran las siguientes:

- *Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas.*
- *Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento.*
- *Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados.*

En cuanto a la escala estatal el Eje se relaciona en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 (actualizado en el año 2016) con el Propósito Estado de Derecho y de manera específica con el tema de Gobernabilidad. Mismo que se refiere a la capacidad de una red de autoridades estatales y actores de la sociedad civil para generar acuerdos y poner en marcha de manera pacífica (PNUD en PED, 2013). Se busca con ello mejorar la estabilidad y funcionalidad del sistema político mediante el equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la iniciativa privada a través de las siguientes estrategias:

- *Contribuir al desarrollo democrático social y político.*
- *Incrementar la participación ciudadana en asuntos públicos y en organizaciones civiles y comunitarias.*
- *Mejorar la coordinación de los tres órdenes y niveles de gobierno.*
- *Prevenir y gestionar conflictos sociales a través del diálogo constructivo..*

5.1.1. Diagnóstico

5.1.1.1. Prestación de servicios públicos municipales

El problema central de este tema es la inadecuada provisión de los servicios públicos municipales por parte de los organismos responsables, tanto en cobertura como en oportunidad y calidad. Se trata de una problemática que se ve agudizada en zonas urbanas y rurales que sufren por la indefinición de los límites político-administrativos. Según lo planteado en el foro temático para el eje de Ciudad Funcional y Honesta, el problema enunciado se descompone en tres causas principales: la inexistencia del servicio público de carrera, la insuficiente infraestructura para prestar los distintos servicios públicos, y, manteniendo una relación directa con la causa anterior, la limitada capacidad para desarrollar infraestructura por parte del municipio para ofrecer de manera satisfactoria dichos servicios.

Espacios de Participación Barrial

“En la colonia Los Amiales no sirve el drenaje, calles en muy mal estado, las lámparas del alumbrado público están fundidas y ya se reportaron pero no las han cambiado.”

Plaza principal de San Martín de las Flores (San Pedro Tlaquepaque)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

En cuanto a la primera causa, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su Artículo 2 menciona lo siguiente:

“El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

Esta ley no es una norma de cumplimiento para los municipios que conforman el AMG, aunque se considera como una herramienta útil para las administraciones municipales. Actualmente no se aplica el servicio público de carrera y no se exige una preparación adecuada para el perfil de algún puesto para acceder a las funciones públicas.

Una segunda parte del diagnóstico de esta causa yace en que no existe una continuidad entre los gobiernos. Es común que proyectos que empezaban a arrojar buenos resultados desaparezcan y problemas que se habían solventado vuelvan a tener lugar. Esto sucede, según se expresó en el foro temático, porque no hay una continuidad en los planes de trabajo de las administraciones, las curvas de aprendizaje para los funcionarios públicos se reinician cada tres años y es difícil establecer una meta clara, más allá de los ciclos de campaña política. Cuando en un gobierno dado se llevan a cabo de forma eficiente algunas estrategias adecuadas, su continuidad es fundamental para que tengan efecto en el largo plazo y generen una dinámica de desarrollo fortalecida.

Por otro lado, una segunda causa responde a la limitada capacidad que tienen los municipios para desarrollar infraestructura. Por un lado, se ha mencionado que la inexistencia de un servicio público de carrera limita las posibilidades para desarrollar órganos técnicos con la capacidad técnica suficiente. Por otra parte, según los aportes realizados en el foro temático, los municipios no tienen capacidad financiera. Se trata de una situación que ha sido generada por tres importantes factores. El primero es el alto coste pagado por los municipios por el concepto de nóminas; el segundo son los sobrecostos que se generan por la existencia de corrupción al interior de los municipios, reflejado en una limitada rendición de cuentas; y finalmente, el tercero, es la escasa recaudación que tienen los municipios como resultado de la falta de pago de algunos impuestos municipales, principalmente el predial. Algunos alcaldes y especialistas atribuyen la baja recaudación del impuesto predial a la falta de sanciones por incumplimiento, las exenciones y la necesidad de actualizar tanto los catastros como las estadísticas sobre el total de predios en cada municipio.

CUADRO 6: Servicios Públicos Municipales de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Quinto, Artículo 115, fracción III., describe los servicios públicos municipales de la siguiente manera:

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b. Alumbrado público;*
- c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d. Mercados y centrales de abasto.*
- e. Panteones.*
- f. Rastro.*
- g. Alles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h. Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*
- i. Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

Por último, las condiciones institucionales y la infraestructura existente para que los servicios públicos municipales estén garantizados son insuficientes, tanto por su cobertura como por su calidad. El cuadro anterior presenta parte del artículo 115, en donde se enlistan los servicios municipales que los municipios están obligados a prestar. A continuación se presenta el análisis de cada uno de ellos, compuesto por una parte por las respuestas realizadas por los nueve ayuntamientos y derivadas de la solicitud previa¹⁴⁹ realizada por el IMEPLAN respecto a la información relativa a la cuantificación, estado y diagnóstico de las necesidades detectadas para su óptimo funcionamiento; y por otra, a partir de información principalmente colectada por el INEGI.

Agua potable. Existen municipios que tienen colonias que no cuentan con el servicio debido a que están fuera de la red (existen 17,189 viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda lo cual representa el 1.3%, y repercute en la vida directamente de 73,722 habitantes del AMG lo que representa un 1.5% del total (INEGI, EI, 2015)), también se requiere la remodelación de infraestructura hidráulica debido a la antigüedad de la misma y se requiere de un mantenimiento constante.

INDICADOR	AÑO 2015				
	NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO
Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada en la vivienda	5.1%	1.7%	1.7%	1.5%	0.3%
Número de personas que habitan en viviendas particulares que no disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda	5.3%	1.8%	1.5%	1.8%	1.0%

Tabla 66. Indicadores del servicio público municipal de Agua Potable.

Fuente: Encuesta intercensal, INEGI (2015).

¹⁴⁹ A través del oficio IMP. 0125/16 con fecha del 13 de Junio de 2016 dirigido a los encargados de servicios públicos municipales con copia a los enlaces metropolitanos.

En adición a esto, existen problemas con las cuentas activas, ya que se requiere su actualización y depuración. A partir de las opiniones colectadas de los nueve municipios, la baja recaudación que existe del servicio y la baja cultura del cuidado del agua son dos factores que perjudican de manera importante el funcionamiento del sistema.

Espacios de Participación Barrial

“Falta de una red de drenaje tanto en la localidad de los Ocotes como en El Saucillo.”

Auditorio de la Macroplaza (Zapotlanejo)

“En El Muelle, El Salto, hay carencia de agua ya que hay muy poca, la cobran y exigen que se pague pero no reciben el servicio.”

Club Deportivo Río Grande (El Salto)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Drenaje. Existen todavía municipios con colonias sin cobertura de la red de drenaje (en el AMG hay 4,272 viviendas particulares que no disponen de drenaje lo cual representa el 0.3%, y repercute en la vida de 16,842 habitantes del AMG representando un 0.3% del total de habitantes (INEGI, EI, 2015), en algunos de estos municipios se requieren desazolves, mantenimientos continuos de la red existente debido a que el periodo de vida útil de estas redes está por concluir.

INDICADOR	AÑO 2015				
	NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO
Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	6.1%	1.2%	0.3%	0.8%	0.5%
Número de personas que habitan en viviendas particulares que no disponen de drenaje	6.5%	1.2%	0.3%	0.8%	0.4%

Tabla 67. Indicadores del servicio público municipal de drenaje.

Fuente: Encuesta intercensal, INEGI (2015).

Alcantarillado. Los municipios manifiestan que se requiere de mantenimiento, limpieza, desazolve, remodelación y cambio de infraestructura.

Tratamiento y disposición de aguas residuales. Los municipios requieren de reingenierías y construcción de obra civil para un mejor tratamiento de aguas residuales debido a que los sistemas ya cumplieron su vida útil de operación. Existen municipios que no tratan sus aguas residuales por lo que hace falta infraestructura para canalizar dicha agua a plantas de tratamiento, y en el caso de los municipios que tratan sus aguas residuales es necesario asegurar un buen mantenimiento de sus plantas tratadoras de manera continua y oportuna.

Foro Virtual.

¿Qué veo mal de la ciudad?

- Tenemos nulo aprovechamiento del agua de las lluvias. Estamos arrojando aguas sucias y contaminadas a los ríos.

Nota Metodológica: El Foro Virtual se realizó durante toda la construcción del PDM a través de la plataforma: lagente-manda.mx. Consta de tres espacios para que cualquier ciudadano, de forma anónima, emita su opinión: ¿Qué veo bien? ¿Qué veo mal? ¿Qué propongo?.

Asimismo en el AMG existen 30 puntos de descarga de aguas residuales municipales sin tratamiento de los cuales son vertidos 24 en ríos o arroyos, 1 en presa y 5 en gran colector (INEGI, CNGMD, 2015).

INDICADOR	PUNTOS DE DESCARGA	AÑO 2015				
		NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO
Cantidad de puntos de descarga de aguas residuales municipales sin tratamiento según tipo de cuerpo receptor por municipio	Mar	8	-	-	-	-
	Lago o laguna	249	32	-	-	-
	Río o arroyo	2,462	267	24	1	13
	Presa	40	11	1	-	-
	Canal o drenaje	594	27	-	-	-
	Suelo o barranca	972	42	-	-	-
	Gran colector	150	11	5	-	-
	Otro cuerpo receptor	401	9	-	-	-
	No especificado	12	1	-	-	-
	Total	4,888	400	30	1	13

Tabla 68. Indicadores del servicio público municipal de tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. Módulo 5 Agua Potable y Saneamiento. INEGI, 2015.

El PDM establece tres problemas principales en torno a la Gestión Integral del Agua: el abastecimiento de agua potable, la contaminación de cuerpos de agua y la gestión de agua de lluvia e inundaciones. Dichas problemáticas, las causas estructurales que las provocan y los efectos asociados, que no solo repercuten la vida cotidiana de nuestra metrópoli, pero además ponen en riesgo la sustentabilidad del AMG, se plantean y desarrollan ampliamente en el eje Ciudad Sustentable (Cf. *Ciudad Sustentable, apartado 5.2.2.2. Gestión Integral del Agua*).

Alumbrado público. En el AMG algunos municipios tiene más de 30 años sin renovar las luminarias. En varios de ellos, parte de sus luminarias están en mal estado y se requiere sustituirlas; en otros simplemente no existen. Su remplazo por luminarias tipo Led - con una eficiencia energética mucho mayor- se ha realizado en acciones aisladas. Además, en algunos casos se requiere renovar la infraestructura completa (como postes y cableado).

Espacios de Participación Barrial

“En San Martín de la Flores hay mucha inseguridad debido a que falta de alumbrado público.”

Plaza principal de San Martín de las Flores (San Pedro Tlaquepaque)

“En la colonia Centro hay problemas con las luminarias de las calles porque no sirven ya están muy viejas, quedaron en cambiarlas y solo cambiaron una parte.”

Panteón de Belén (Guadalajara)

“En la colonia Santa Rosa falta red del alumbrado público para que llegue hasta nuestras casas.”

Plaza Principal de Santa Cruz del Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 4.3.2.5).

La información estadística muestra que en 2014, 19,905 manzanas del AMG tienen carencias de alumbrado público en algunas de sus vialidades, conformando el 39.7% de las manzanas de la metrópoli. (INEGI, CEU, 2014).

INDICADOR	CLASIFICACIÓN	AÑO 2014									
		NACIONAL		JALISCO		AMG		VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO		VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Distribución del número de manzanas según si cuentan con alumbrado público en sus vialidades circundantes	Todas sus vialidades	654,537	49.2%	49,792	56.0%	30,282	60.3%	8,088	60.3%	56	35.4%
	Algunas vialidades	549,754	41.3%	31,870	35.9%	15,903	31.7%	4,090	30.5%	89	56.3%
	En ninguna	82,287	6.2%	4,078	4.6%	2,295	4.6%	634	4.7%	10	6.3%
	No especificado	43,358	3.3%	3,100	3.5%	1,707	3.4%	598	4.5%	3	1.9%
	Total	1'329,936	100%	88,840	100%	50,187	100%	13,410	100%	158	100%

Tabla 69. Indicadores del servicio público municipal de alumbrado público.

Fuente: Características del Entorno Urbano INEGI, 2014.

En resumen, se considera necesario asegurar el funcionamiento de las luminarias en toda la metrópoli y realizar las renovaciones necesarias utilizando tecnología eficiente, tales como las luminarias Led u otros mecanismos que permitan el máximo rendimiento energético. Las carencias que se tienen de este servicio público generan un impacto directo en la incidencia de accidentes por falta de visibilidad y en los índices de inseguridad, especialmente respecto al robo a de transeúntes. El eje de Ciudad Segura y Cohesionada, aborda, mediante la seguridad espacial, la incidencia del entorno urbano en la inseguridad. (Cf. *Ciudad Segura y Cohesionada*, apartado 5.1.2.3. *Seguridad espacial y cohesión social*).

Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Aunque en los municipios del AMG el servicio está cubierto entre un 90 al 100%, a partir de información estadística se puede observar que en el AMG las viviendas particulares habitadas desechan la basura de la siguiente manera: el 95.1% con recolección domiciliaria, 4.0% en contenedor o basurero público, el 0.4% en quema y finalmente 0.5% otra forma y no especificado (INEGI, Encuesta Intercensal, 2015). Esta recolección de residuos sólidos

urbanos se realiza en el AMG con la utilización de un total de 710 vehículos de los cuales 552 son con compactador, 104 son con caja abierta y 54 son de otro tipo. Asimismo se cuenta con que sólo se realiza la recolección y disposición final es decir no existe un tratamiento de estos residuos (INEGI, CNGMD, 2015).

INDICADOR	CLASIFICACIÓN	AÑO 2015				
		NACIONAL	JALISCO	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO
Distribución porcentual de viviendas particulares habitadas según forma de desechar la basura	Recolección domiciliaria	79.4%	91.8%	95.1%	97.7%	91.3%
	Contenedor o basurero público	6.5%	5.9%	4.0%	0.3%	3.2%
	Quema	11.9%	1.6%	0.4%	0.7%	5.0%
	Otra forma	1.7%	0.3%	0.1%	0.6%	0.3%
	No especificado	0.5%	0.4%	0.4%	0.7%	0.2%
	Total	100%	100%	100%	100 %	91.3%
Vehículos utilizados para la recolección de residuos sólidos urbanos según tipo de vehículo	Con compactador	10,187	878	552	227	3
	Con caja abierta	4,272	342	104	21	2
	Otro	1,379	101	54	24	-
	Total	15,838	1,321	710	272	5

Tabla 70. Indicadores del servicio público municipal de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

Fuente: Encuesta Intercensal INEGI, 2015 y Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Módulo 6 Residuos Sólidos Urbanos. INEGI, 2015.

Espacios de Participación Barrial

“En el Aguacate solo se recoge una vez a la semana la basura y no pasa por todo el pueblo, solo cubre la mitad.”
Auditorio de la Macroplaza (Zapotlanejo)

“No recogen la basura si no hay propina.”
Plaza principal Santa Anita (San Pedro Tlaquepaque)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Se requiere modernizar y reparar el mobiliario existente debido a su antigüedad, además se requiere de nuevos rellenos sanitarios debido a que los actuales ya están re-basados en su capacidad, generando con ello contaminación y a su vez graves daños ambientales. El diagnóstico de la gestión de los residuos sólidos urbanos requiere un análisis del ciclo completo. Las implicaciones en el medio ambiente y en la calidad de vida de los ciudadanos de la metrópoli se han trabajado en el eje de Ciudad Sustentable. (Cf. Ciudad Sustentable, apartado 5.5.2.3. Residuos sólidos urbanos).

Mercados y centrales de abasto. En todos los municipios del AMG se requiere de rehabilitación, modernización y remodelación de mercados y centrales de abasto debido a la falta de mantenimiento constante por parte de los locatarios, gobierno municipal y del personal que está destinado a dar dicho mantenimiento.

Espacios de Participación Barrial

“No tenemos un mercado funcional en la zona.”

Plaza principal de San Martín de las Flores (San Pedro Tlaquepaque)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Según información del Gobierno de Jalisco existen 123 mercados municipales en el AMG y 2 centrales de abasto que tienen la siguiente distribución: en Guadalajara 91 mercados municipales y 2 centrales de abasto, en Ixtlahuacán de los Membrillos 1 mercado municipal, en Juanacatlán 1 mercado municipal, en El Salto 1 mercado municipal, en Tlajomulco de Zúñiga 1 mercado municipal, en San Pedro Tlaquepaque 1 mercado municipal, en Tonalá 11 mercados municipales, en Zapopan 15 mercados municipales y en Zapotlanejo 1 mercado municipal.

INDICADOR	AÑO 2014			
	CLASIFICACIÓN	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO
Número de mercados públicos, centrales de abasto y tianguis	Mercado municipal	123	91	1
	Central de abasto	2	2	-
	Tianguis	253	134	-
	Total	378	227	1

Tabla 71. Indicadores del servicio público municipal de mercados y centrales de abasto.

Fuente: Página del gobierno del Estado de Jalisco, www.jalisco.gob.mx/jalisco/municipios, Septiembre de 2016.

Ante los procesos de homogenización que ejercen fuertes presiones en las ciudades latinoamericanas, los mercados funcionan como reductos de las relaciones entre las urbes y su región. Son una puerta de entrada a numerosos productores, medianos y pequeños, tanto del AMG como de todo Jalisco y de muchos otros estados. Su valor patrimonial es difícilmente valorable y las funciones sociales que se generan a su alrededor irremplazables. Se trata de proyectos generacionales que se han construido socialmente a lo largo de muchos años; redes ciudadanas con enormes potenciales para ejercer como puntos nodales en intervenciones espaciales.

Rastros y servicios complementarios. En los municipios del AMG es necesaria la modernización de maquinaria en la mayoría de los rastros, así como mejorar las instalaciones debido a la antigüedad de dichos inmuebles, causa de esto es que no se realizó un mantenimiento continuo y adecuado. Además en la mayoría de los rastros se necesitan plantas de tratamiento de las aguas residuales que se generan. Según el DENUE 2016 de INEGI existen 11 rastros municipales en el AMG distribuidos de la siguiente manera: en Guadalajara 1, en Ixtlahuacán de los Membrillos 1, en Juanacatlán 1, en El Salto 1, en Tlajomulco de Zúñiga 3, en San Pedro Tlaquepaque 1, en Tonalá 1, en Zapopan 1 y en Zapotlanejo 1.

INDICADOR	AÑO 2014		
	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO
Número de rastros municipales	11	3	1

Tabla 72. Indicadores del servicio público municipal de rastros y servicios complementarios.

Fuente: Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, INEGI, 2016.

En este tema sobre rastros el IMEPLAN firmó convenio con CESJAL para la coordinación de mesas de trabajo para acompañar la transición de los rastros metropolitanos a su modernización con el fin de elaborar un diagnóstico, del cual surgen tres recomendaciones:

1. Migrar hacia un modelo de Concesión para la prestación de este servicio.
2. Reubicar a los rastros o mataderos fuera de las áreas urbanas.
3. Analizar la posibilidad de dar un nuevo vocacionamiento a los sitios que hoy ocupan las actuales instalaciones conocidas como rastros” (CESJAL, 2016).

Panteones. De acuerdo a los comentarios recolectados, los panteones de los municipios del AMG requieren mantenimiento, sobre todo poda de árboles, cambio de criptas deterioradas y remodelación de infraestructura. Así mismo se requieren acciones para ampliar o construir nuevos panteones debido a que en los municipios existen panteones al 90 y el 100% de su capacidad. En el AMG existen 60 panteones municipales distribuidos de la siguiente manera: en Guadalajara 5, en Ixtlahuacán de los Membrillos 4, en Juanacatlán 2, en El Salto 2, en Tlajomulco de Zúñiga 16, en San Pedro Tlaquepaque 9, en Tonalá 7, en Zapopan 7 y en Zapotlanejo 8¹⁵⁰.

INDICADOR	AÑO 2014		
	AMG	VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO	VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO
Número de panteones municipales	60	16	2

Tabla 73. Indicadores del servicio público municipal de panteones.

Fuente: Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, INEGI, 2016.

Espacios de Participación Barrial

“En Santa Fe, Zapotlanejo, hace falta que arreglen el panteón existente y que lo amplíen o construyan otro.”
Auditorio de la Macroplaza (Zapotlanejo)

“El panteón está saturado, nos hacen falta cementerios.”
Plaza principal de La Calera(Tlajomulco de Zúñiga)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Calles y su equipamiento. En los municipios del AMG se requiere la intervención en la mayoría de las calles y avenidas con bacheo, reparación de machuelos, banquetas, limpieza, rehabilitación de asfalto, mejorar la vialidad de empedrado y terracería. De

¹⁵⁰ Páginas web de los gobiernos municipales, informes de gobierno municipales y DENUE.

acuerdo a información del INEGI¹⁵¹, en el AMG, el 51.9% de las vialidades cuentan con pavimento o concreto, el 20.8% de las vialidades cuentan con empedrado o adoquín, el 16.7% de las vialidades no cuenta con ningún tipo de recubrimiento en sus vialidades y el resto (10.7%) no se especifica (INEGI, CEU, 2014).

En cuanto a la distribución de manzanas según disponibilidad de banqueta en sus vialidades circundantes el 46.5% cuenta con banqueta en todas sus vialidades, el 37.5% cuenta con banqueta en alguna de sus vialidades, el 14.4% no cuenta con banqueta en ninguna de sus vialidades y el 3.4% no se especifica (INEGI, CEU, 2014).

INDICADOR	CLASIFICACIÓN	AÑO 2014									
		NACIONAL		JALISCO		AMG		VALOR MUNICIPAL MÁS ALTO		VALOR MUNICIPAL MÁS BAJO	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Distribución del número de vialidades según tipo de recubrimiento de la calle	Pavimento o concreto	3'659,080	52.6%	196,791	43.4%	136,943	651.9%	34,826	45.6%	1,388	45.3%
	Empedrado o adoquín	500,438	7.2%	112,817	24.9%	54,808	20.8%	18,855	24.7%	630	20.6%
	Sin recubrimiento	2'151,596	30.9%	97,355	21.5%	44,023	16.7%	12,071	15.8%	650	21.2%
	No especificado	642,788	9.2%	46,326	10.2%	28,226	10.7%	10,550	13.8%	396	12.9%
	Total	6'953,902	100%	453,289	100%	264,000	100%	76,302	100%	3,064	100%
Distribución del número de manzanas según disponibilidad de banqueta en sus vialidades circundantes	Todas sus vialidades	433,891	32.6%	37,039	41.7%	23,336	46.5%	5,638	42.0%	37	23.4%
	Alguna de sus vialidades	487,468	36.7%	33,305	37.5%	17,894	35.7%	4,992	37.2%	82	51.9%
	En ninguna	365,224	27.5%	15,396	17.3%	7,251	14.4%	2,181	16.3%	36	22.8%
	No especificado	43,353	3.3%	3,100	3.5%	1,706	3.4%	599	4.5%	3	1.9%
	Total	1,329,936	100%	88,840	100%	50,187	100%	13,410	100%	158	100%

Tabla 74. Indicadores del servicio público municipal de calles y su equipamiento.

Fuente: Características del Entorno Urbano INEGI, 2014.

Las carencias mencionadas generan problemáticas como calles y avenidas poco funcionales e inseguras. La calle representa la interacción directa del ciudadano con su ciudad; por lo tanto, su estado forma parte en una proporción muy importante de los comentarios negativos colectados a lo largo del proceso de planeación participativa.

¹⁵¹ Nota: La información de entorno urbano sólo se levantó para localidades de 5,000 habitantes.

Espacios de Participación Barrial

“En la colonia La Loma las calles están en muy mal estado son terracerías que deberían emparejar o por lo menos empedrar.”

Plaza Principal de Santa Cruz del Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

“En la colonia La Normal hay muchas calles llenas de baches que se requiere pavimentar y arreglar las bocas de tormenta y las tapas de las alcantarillas están a desnivel provocando ruido y desperfectos en los automóviles.”

Auditorio de la Macroplaza (Zapotlanejo)

“Problemas de asfalto, calles y banquetas deplorables con intervenciones insatisfactorias. No es espacio transitable para tercera edad ni discapacidad.”

Dirección de Turismo (Guadalajara)

“Los parques están abandonados y sin mantenimiento.”

Centro Multidisciplinario el Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Parques y jardines y su equipamiento. Los municipios cuentan con grandes problemas por la falta de mantenimiento y de limpieza de áreas verdes. Asimismo existe falta de equipamiento para poda, riego, rehabilitación y modernización del mobiliario existente; se requiere pintado de herrería y juegos, reforestación y alumbrado público. Las carencias mencionadas generan problemáticas como la existencia de espacios públicos sin árboles, inseguros y descuidados.

Las calles y los parques y jardines forman parte del espacio público inmediato, tal como se ha abordado el eje de Ciudad Bella, Culta y Recreativa. En este eje se plantea la cobertura espacial tanto de parques y jardines como de unidades deportivas (Cf. *Ciudad Bella Culta y Recreativa, apartado 4.4.1.3. Espacios culturales y recreativos*). Por su parte, el eje Ciudad Sustentable aborda la problemática de las calles desde la perspectiva de la movilidad urbana, orientando el diagnóstico a las desigualdades en torno a las inversiones en distintos modos de transporte (Cf. *Ciudad Sustentable, apartado 4.5.1.4. Movilidad Urbana*).

Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito. De acuerdo a la respuestas a la solicitud de información realizada, los municipios tienen problemas por la carencia de equipamiento y de personal en seguridad pública (el número de policías preventivos municipales por cada mil habitantes es de 1.37¹⁵²). Tales deficiencias están directamente asociadas a la capacidad que tienen los municipios para construir un ambiente seguro. El resultado de esta relación es la existencia tanto de un alto grado de percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía y de problemas estructurales de violencia en la metrópoli. Las relaciones entre el crimen y el delito y las condiciones situacionales de

¹⁵² Cálculos propios con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales INEGI, 2015.

la violencia son abordadas en el eje Ciudad Segura y Cohesionada, eje que tiene como uno de sus principios llevar a mayores rendimientos el capital humano de los cuerpos de seguridad municipales mediante la aplicación de políticas públicas orientadas a la seguridad humana.

Asimismo algunos municipios además de contemplar los servicios públicos básicos expuestos anteriormente y basados en el Artículo 115 constitucional, incluyen algunos servicios que por la naturaleza e importancia de los mismos son de carácter intermunicipal. Algunos de estos servicios son el transporte público (ver apartado de movilidad en el eje de Ciudad Sustentable), el servicio médico de urgencias (ver apartado de salud en el eje de Ciudad Digna y Participativa) o el desarrollo y mantenimiento de equipamientos culturales (ver eje de Ciudad Bella Culta y Recreativa). Se trata de servicios públicos municipales que deben de ser considerados como parte de la infraestructura mínima requerida para que una ciudad sea funcional y eficiente, ya que tienen una incidencia directa en la calidad de vida de los habitantes.

En síntesis, como resultados de la información proporcionada por los municipios, del foro temático de este eje y las aportaciones de los ciudadanos que participaron en los espacios barriales de participación ciudadana, se diagnostica que el principal efecto de las tres causas presentadas anteriormente es que las necesidades básicas de la población no están cubiertas debido a la mala calidad y rezago en la cobertura de los servicios públicos municipales. Este problema tiene relación directa con los demás problemas planteados en este eje transversal: las condiciones de fragmentación en el otorgamiento de los servicios públicos incrementan las posibilidades de fallas administrativas y de la generación de prácticas perversas, como desorganización, opacidad, incremento de costos, baja rendición de cuentas, actos de corrupción y baja calidad del servicio o su nula prestación en los peores casos. Todas estas situaciones se manifiestan a través de una percepción negativa de la mayor parte de los ciudadanos acerca del desempeño que realizan las autoridades municipales.

5.1.1.2. Coordinación Interinstitucional e Intermunicipal

Las instancias de coordinación intermunicipal no son una novedad, ya que durante el siglo XIX aparecieron en Europa y Estados Unidos así como en el siglo XX en América Latina con el fin de proveer mejores servicios públicos, resultado de la industrialización, la urbanización, la migración, así como de la centralización del poder político. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115 a la letra dice:

“Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”.

Asimismo Arellano menciona lo siguiente:

“Sin embargo, en las últimas tres décadas, y como resultado de la globalización económica, los procesos de descentralización y democratización así como nuevos fenómenos en los flujos migratorios, se han concretizado territorialmente en un proceso que perspectivas académicas de corte urbano, funcional y geo-económico ha llamado como de «metropolización». Este proceso devino con mayor claridad a partir de la década de 1980 cuando se presentó una acelerada urbanización en el mundo que conformó grandes áreas, zonas y/o regiones metropolitanas (Arellano, 2014)”.

Según SEDESOL-CONAPO-INEGI para el año 2010, en México había 59 zonas metropolitanas en la que estaban incrustados 367 municipios. En estas 59 zonas metropolitanas se asentaba el 56,8 % de la población nacional al vivir en ellas 63,8 millones de habitantes.¹⁵³

Además el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) considera que pueden existir varios beneficios al crear instancias de coordinación intermunicipal para la provisión de servicios públicos en nuestro país. Algunas de estas ventajas son evidentes, como es el caso de la provisión de servicios de transporte y agua. Sin embargo, hay muchas otras ventajas como el proteger bienes públicos, simplificar trámites o en la planeación de un crecimiento metropolitano ordenado. Dicho instituto menciona que aunque las ventajas de las alianzas intermunicipales son muchas, hay algunos beneficios que son particulares a la provisión de ciertos servicios, mientras otros son más generales como:

1. *“Generar economías de escala. Las economías de escala se refieren a los casos en los cuales producir poco es muy costoso pero al hacerlo en grandes cantidades los costos disminuyen.*
2. *Incrementar el poder de negociación de las autoridades municipales; tanto con entes públicos como privados.*
3. *Crear una metodología e instrumentos innovadores para gestionar sistemas y recursos.*
4. *Detonar capacidades sociales e institucionales existentes de la zona, es decir, promover una ciudadanía más activa y participativa.*
5. *Generar redes de comunicación informal gobierno-sociedad-ONG-academia; en las que el conocimiento científico se divulga para crear y reconocer bienes públicos, además de crear vínculos con redes ciudadanas.*
6. *Más y mejor información; que permite mejores diagnósticos para entender las debilidades y oportunidades de la zona y de los bienes públicos compartidos a futuro.*
7. *Mayor rendición de cuentas” (IMCO, 2010).*

En el caso de nuestro Estado, la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco fue promulgada en febrero de 2011 y establece el esquema de coordinación intergubernamental, a partir de un enfoque integral de planeación de largo plazo, en el que participan las instancias de coordinación para la gestión metropolitana. Dicha Ley busca promover la mejora en la prestación de los servicios públicos para la población que reside en las áreas metropolitanas mediante figuras de coordinación para

¹⁵³ Para estos organismos la definición y delimitación de zona metropolitana es: “el conjunto de dos o más municipios en donde se localiza una ciudad de 50 mil habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2007)”.

sus gobiernos municipales. Para efectos de coordinación y asociación metropolitana, dispone que las materias de interés público son:

- I. La planeación del desarrollo sustentable metropolitano;
- II. La infraestructura metropolitana;
- III. La realización de funciones y prestación de servicios, públicos municipales, en coordinación o asociación metropolitanas; y
- IV. Las demás que establezca el convenio respectivo o autoricen conjuntamente los ayuntamientos, dentro de su competencia.

A partir de esta ley, la asociación intermunicipal en el Área Metropolitana de Guadalajara se trabaja con las siguientes instancias de coordinación metropolitana:

La Junta de Coordinación Metropolitana.

Es un órgano colegiado de coordinación política de representación del AMG, integrado por los nueve presidentes municipales que integran la metrópoli y el Gobernador del Estado, cuenta con un Secretario Técnico en funciones ejecutivas, que es a su vez el Director General del IMEPLAN. Tiene como función esencial realizar las acciones necesarias para la eficacia de la coordinación metropolitana, velar por el cumplimiento de la Agenda Metropolitana y autorizar los instrumentos de planeación, programación y proyectos específicos.

El Consejo Ciudadano Metropolitano.

Es el órgano intermunicipal de participación ciudadana y carácter honorífico, integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el AMG (cuando menos dos representantes por municipio). Tiene por objeto realizar y participar en el seguimiento y evaluación de asuntos y materias metropolitanas, así como elaborar, emitir, recibir, discutir, organizar y canalizar propuestas desde la sociedad civil.

El Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana.

Es el órgano colegiado integrado por representantes de los Gobiernos Municipales del AMG, del Gobierno del Estado, del Instituto Metropolitano de Planeación u otras dependencias y entidades del Gobierno Federal, Nacionales o Internacionales, incluyendo entes Intermunicipales. Apoya en lo técnico a las Instancias de Coordinación Metropolitana del AMG en la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano. Constituyéndose en el enlace institucional de concertación para la ejecución de la política metropolitana.

El Instituto Metropolitano de Planeación.

Es un Organismo Público Descentralizado (OPD) intermunicipal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Promueve la gestión metropolitana eficaz a través de la evaluación de la provisión de los servicios públicos y funciones municipales en el AMG, y en su caso el análisis y recomendaciones para su convergencia.

El principal objetivo del IMEPLAN es elaborar y proponer instrumentos de planeación metropolitana, estudios y propuestas de proyectos, así como mecanismos de coordinación de las instancias metropolitanas, e intervenir en todas las fases de las políticas en el ámbito de sus atribuciones. Su constitución como instancia técnica autónoma tiene por objeto reforzar en la gestión de proyectos estratégicos y recursos económicos para mejorar la provisión de los servicios públicos a escala metropolitana.

Con la visión de construir una Ciudad Funcional y Honesta, actualmente como parte de las instancias emanadas de la ley de coordinación metropolitana antes mencionada, el IMEPLAN coordina el diseño y la creación de una serie de agencias con visión compartida que, respetando las atribuciones municipales, permitirá que éstos no tengan que actuar aislados para la prestación de servicios municipales; aspecto crítico en el contexto de una urbe como el AMG.

A partir de la firma de la Agenda Metropolitana en noviembre de 2015, se han generado avances como la instalación de mesas de trabajo metropolitanas de los temas de movilidad, urgencias médicas, ambiental y gestión de residuos. Asimismo, se ha lanzado la marca ciudad para el AMG “Guadalajara, Guadalajara” y actualmente se ultimán los detalles para la firma de un acuerdo de colaboración entre los municipios del AMG para instrumentar un modelo de seguridad metropolitana basado en la Agencia de Seguridad Metropolitana.

AGENDA METROPOLITANA ¹⁵⁴	AGENCIAS METROPOLITANAS PROPUESTAS	ESTADO
I. Seguridad ciudadana	De seguridad	En creación
II. Recuperación de espacios públicos		
III. Movilidad	De Movilidad	Mesas de trabajo
IV. Modelo de vivienda DOTS ¹⁵⁵		
V. Gestión del Medio Ambiente	De Urgencias Médicas	Mesas de trabajo
a. Gestión integral del agua		
b. Gestión integral de residuos	De Gestión del Agua	Proyectada
c. Cambio climático y resiliencia		
VI. Proyectos estratégicos de inversión para el desarrollo	De Parques y Espacios Públicos	Proyectada
a. Marca Ciudad	Cooperación Intermunicipal para el desarrollo	Proyectada
b. Cartera de Inversiones		
c. Cooperación Internacional para el Desarrollo	De Medio Ambiente	Mesas de trabajo
VII. Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIG METRO)	De Gestión de residuos sólidos	Mesas de trabajo
VIII. Atención a emergencias y contingencias		

Tabla 75. Agenda y Agencias Metropolitanas.

Fuente: Elaboración Propia.

El esfuerzo que realizan las instancias de coordinación metropolitanas se ve respaldado por los resultados del foro temático. De acuerdo a ellos, el problema central de la coordinación institucional e intermunicipal es que en el AMG existe una carencia de creación, instrumentación y fortalecimiento del modelo e instancias de coordinación institucional para la mejor prestación de los servicios públicos municipales en el contexto metropolitano, derivando en insuficiencia y/o inexistencia de organismos de coordinación interinstitucional e intermunicipal. Estas opiniones fueron expresadas en el desarro-

¹⁵⁴ Esta Agenda Metropolitana fue propuesta y aprobada de manera unánime por la Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, en una Sesión Ordinaria celebrada en el municipio de Zapopan, Jalisco, el día 17 de Noviembre de 2015.

¹⁵⁵ Desarrollo Orientado al Transporte Sustentable.

llo del foro temático sobre este eje el día 5 de junio del 2016. Las dos principales causas expresadas fueron la carencia de visión compartida y la insuficiencia de atribuciones en órganos de coordinación metropolitana.

Foro Temático

“El diseño institucional para gobernar la ciudad es una barrera para la coordinación inter-institucional. En un marco de federalismo, las competencias fragmentadas tienden a volver ineficaz la función gubernativa y la toma de decisiones se vuelve errática, fragmentada, parcial e inoportuna.”

Javier Gutiérrez
Jefatura de Gabinete, Ayuntamiento de Guadalajara

“El problema de coordinación interinstitucional se debe a que hay condiciones institucionales y financieras que limitan que los organismos y políticas públicas en la materia terminen cediendo a las condiciones políticas.”

Alberto Arellano Ríos
Colegio de Jalisco

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

La primera causa, la carencia de visión compartida, es generada en parte por la perspectiva limitada a las demarcaciones municipales: cada municipio realiza acciones y/o proyectos sólo hasta donde llega su límite municipal por lo que en ocasiones se llevan a cabo obras o acciones inconclusas. Por otro lado, por la ausencia de visiones enmarcada en el largo o mediano plazo. Es decir, la falta de una proyección de acciones y proyectos futuros que, aunque estén establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo no tienen un seguimiento y cumplimiento oportuno. Existe además en torno a estas limitantes un fuerte recelo informativo. Se trata de información que no se hace pública por el temor de algunos políticos a ser desplazados y/o perder poder.

La segunda causa es la insuficiencia de atribuciones a los órganos de coordinación metropolitana. Esto se debe en gran medida a los intereses y diferencias políticas y partidistas que tienen las autoridades en turno.

Dentro de los efectos que podemos encontrar a consecuencia de la carencia de instrumentos de coordinación interinstitucional e intermunicipal, se encuentran la lentitud existente al momento de realizar algunos trámites y/o servicios en ocasiones debido a la falta de modernización y uso de tecnologías de la información y la comunicación en algunas dependencias de los municipios, provocando que dichos procesos sean desgastantes y cansados para el ciudadano.

En algunas ocasiones se manifiesta también la existencia de duplicidad en algunos trámites o procesos poco eficientes, lo cual origina costos innecesarios para los municipios en un contexto de presupuesto limitado. Además los municipios tienen una carente responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia, situación que se complica debido la heterogeneidad entre las dependencias y los municipios, complicando de esta forma que los procesos sean claros y medibles ante la ciudadanía.

Espacios de Participación Barrial

“No debe notarse los límites municipales pues actualmente si tu vez la Av. Patria solo está arreglada lo que corresponde a Guadalajara, y lo que corresponde a Tonalá está descuidada.”

Explanada Walmart Loma Dorada (Tonalá)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Entre los intentos de algunas dependencias por ofrecer servicios entre dos o más municipios han surgido diversos organismos descentralizados y/o desconcentrados, bajo gestión estatal o intermunicipal. Estos organismos deben contar con una visión para atender cada uno de los problemas del AMG de forma metropolitana, y para generar criterios comunes para actuar coordinada y específicamente en las diversas atribuciones municipales enunciadas por la Constitución.

Existen algunos organismos intermunicipales que se han creado para atender problemáticas específicas de delimitaciones establecidas pero no integran una estrategia común de toda el AMG. Un ejemplo claro es el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana (SIAPA), la instancia encargada de dotar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en cantidad y calidad suficiente a los habitantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara, contribuyendo a su salud y bienestar¹⁵⁶. Como se puede apreciar en el eje Ciudad Sustentable, el SIAPA limita la prestación de sus servicios a cuatro municipios (Guadalajara, parte de Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá); por lo que no existe una visión metropolitana que incida en la extracción de agua subterránea o en el establecimiento de precios justos, por poner tan solo un par de ejemplos (Cf. *Ciudad Sustentable, apartado 5.2.2.2. Gestión Integral del Agua*).

Finalmente, existen algunas referencias de organismo intermunicipales dentro del Estado de Jalisco de cuyas experiencias se pueden extraer valiosos análisis. Estos casos de coordinación interinstitucional se de prestación de servicios entre distintos niveles de gobiernos muestran en la tabla siguiente:

¹⁵⁶ <http://siapa.gob.mx/gobierno> consultado el día 9 de mayo de 2016 a las 11:00 hrs.

ORGANISMO	SERVICIO PÚBLICO PRESTADO
Servicios y Transportes (SyT) Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio	Prestación del servicio público de transporte de personas.
El Sistema de Tren Eléctrico Urbano (SITEUR) Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio	Prestación del servicio público de transporte urbano masivo de pasajeros.
El Hospital Civil Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio	Prestar servicios de salud a la población en los términos que se establecen en las Leyes General y Estatal de Salud, y se sujetará a lo establecido en el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, entre los Ejecutivos Federal y el de esta Entidad Federativa. Así también, funge como hospital-escuela de la Universidad de Guadalajara.
El Instituto Jalisciense de la Vivienda (IJALVI)	Es el organismo que tiene a su cargo la facultad de planear, promover y ejecutar, directa o indirectamente, los proyectos necesarios a efecto de llevar a cabo Políticas y Programas de Vivienda o adquisición de terreno, con la finalidad de que los habitantes del Estado que no tengan casa-habitación o terreno para ello, puedan adquirirlos.
El Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste (SIMAR- Sureste) Organismo Público Descentralizado	Conformado por nueve municipios (Concepción de Buenos Aires, La Manzanilla de la Paz, Mazamitla, Quitupan, Valle de Juárez, Santa María del Oro, Teocuitatlán, Tizapán el Alto y Tuxcueca del Estado de Jalisco y el municipio de Marcos Castellanos del Estado de Michoacán de Ocampo), es operador del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja de Río Ayuquila (JIRA)	Es un organismo de gestión ambiental diseña y aplica estrategias para el manejo integral de la cuenca, atiende y soluciona su deterioro ambiental y garantiza la conservación del patrimonio natural, a partir de las iniciativas locales y a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios y con la participación de los distintos sectores de la población, para lograr el desarrollo sustentable y el bienestar humano. Está integrado por Autlán de Navarro, Ejutla, El Grullo, El Limón, San Gabriel, Tonaya, Tuxcacuesco, Tolimán, Unión de Tula y Zapotitlán de Vadillo.

Tabla 76. Organismos intermunicipales en el Estado de Jalisco.

Fuente: Elaboración Propia.

5.1.1.3. Planeación, programación, presupuestación y evaluación

En el AMG, los instrumentos de planeación, programación, presupuestación y evaluación están desarticulados entre sí, lo cual genera diversas problemáticas al obstaculizar la implementación eficiente e inteligente de recursos y la priorización de acciones orientadas a la función y servicios públicos municipales.

Actualmente existen dos causas principales del problema central mencionado anteriormente. Resultado de lo expresado durante el foro temático de este eje y espacios barriales de participación ciudadana, la primera es que la planeación en general sigue dependiendo de tiempos políticos y de la administración en turno (Causa compartida entre este apartado y el apartado 6.1.2.1.: Prestación de servicios públicos municipales). La segunda es la carencia de una evaluación y seguimiento reales del el gobierno por el ciudadano (situación abordada en el quinto apartado de este eje), lo cual se ve reflejado con la existencia de pocos indicadores, que dicen poco y por lo tanto no se puede proyectar un seguimiento eficaz y oportuno.

Espacios de Participación Barrial

“Necesitamos que el gobierno entrante continúe los programas ya iniciados en la administración anterior. Y no que cada tres años tengamos que iniciar de cero.”

Dirección de Turismo (Guadalajara)

“Con los cambios de administración, los procesos se truncan y no hay continuidad.”

Explanada Walmart Loma Dorada (Tonalá)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Referente a la planeación en la escala Federal la hoja de ruta a seguir la dicta el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018), el cual considera que:

“La tarea del desarrollo y del crecimiento corresponde a todos los actores, todos los sectores y todas las personas del país. El desarrollo no es deber de un solo actor, ni siquiera de uno tan central como lo es el Estado. El crecimiento y el desarrollo surgen de abajo hacia arriba, cuando cada persona, cada empresa y cada actor de nuestra sociedad son capaces de lograr su mayor contribución (PND 2013-2018)”.

En la escala estatal el camino a seguir la dicta el Plan Estatal de Desarrollo (PED 2013-2033), el cual precisa:

“Los objetivos generales, directrices, estrategias y líneas de acción que contribuirán al desarrollo integral del estado a corto, mediano y largo plazo (PED 2013-2033)”.

En la escala municipal la guía es el Plan Municipal de Desarrollo que en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios (LPEJM) en su Artículo 40, lo cita de la siguiente manera:

“El Plan Municipal precisará los objetivos generales, estrategias y líneas de acción del desarrollo integral del municipio; se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirán la orientación de los programas operativos anuales, tomando en cuenta, en lo conducente, lo dispuesto en el Plan Estatal y los planes regionales respectivos” (LPEJM, 2000).

El Plan Municipal de Desarrollo (PMD) se define como un documento legal, que, además de delinear objetivos estratégicos y líneas de acción de mediano plazo, pretende definir el camino que permita el desarrollo integral de cada uno de los municipios en todos sus ámbitos. En el AMG, los instrumentos de planeación existentes en los municipios que la AMG no están vinculados entre sí. Además no plantean estrategias con un enfoque integral para resolver los problemas, ni cuentan expectativas de largo plazo. Por ser estos los planes en donde recae el quehacer de los municipios, se analizaron los planes municipales de desarrollo de los nueve municipios que integran esta área metropolitana.

Como resultado de este análisis a continuación se presenta el estatus que guardan cada uno de ellos, conforme lo establecido en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, la cual señala que dichos planes municipales de desarrollo deben ser actualizados, evaluados o sustituidos,

aprobados y publicados. Para las administraciones municipales 2015-2018 es necesario considerar lo siguiente:

- El PMD deberá ser evaluado y, en su caso, actualizado o sustituido, dentro de los seis primeros meses del inicio del periodo constitucional de la administración municipal, es decir hasta el 31 de Marzo de 2016.
- La aprobación o en su caso actualización o sustitución del PMD, se hará dentro de los sesenta días naturales siguientes a la presentación, es decir hasta el 31 de Mayo de 2016.
- El PMD debe ser publicado en la gaceta u órgano oficial de difusión municipal, dentro de los treinta días naturales siguientes es decir el 30 de Junio de 2016.

A continuación se realiza un balance del estatus en que se encuentran los Planes Municipales de Desarrollo 2015-2018 de los 9 municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara:

MUNICIPIOS	EN PROCESO DE ELABORACIÓN	DOCUMENTO EN EXISTENCIA	APROBADO	PUBLICADO EN GACETA MUNICIPAL Ú ORGANO OFICIAL
Guadalajara	✓	✓	✓	✓
El Salto	✓	✓	✓	Sitio Web
Ixtlahuacán de los Membrillos	✓	✓	✓	✓
Juanacatlán	✓			
San Pedro Tlaquepaque	✓	✓	✓	Sitio Web
Tlajomulco de Zúñiga	✓	✓	✓	Sitio Web
Tonalá	✓			
Zapopan	✓	✓	✓	✓
Zapotlanejo	✓	✓	✓	Sitio Web

Tabla 77. Estatus en octubre 2016 de los Planes Municipales de Desarrollo 2015-2018 de los municipios del AMG.

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de las páginas web de los municipios, llamadas telefónicas y solicitudes de transparencia.

El análisis presentado en la tabla anterior fue realizado en un primer momento el mes de Julio de 2016; fecha en la cual los municipios deberían de haber publicado sus planes municipales de desarrollo; sin embargo, en esa fecha sólo tres cumplieron con lo anterior. De los Planes Municipales de Desarrollo 2015-2018 del AMG que se aprobaron y se lograron consultar, se analizaron los siguientes requerimientos básicos: Ejes Transversales, Ejes Estratégicos, Temas, Objetivos, Estrategias, Líneas de Acción, Indicadores y Proyectos. Dicho análisis se representa en la tabla siguiente:

MUNICIPIOS	EJES		TEMAS	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN	INDICADORES	PROYECTOS
	TRANSVERSALES	ESTRATÉGICOS						
Guadalajara (1)	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓
El Salto (2)	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓
Ixtlahuacán de los Membrillos (3)	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓
Juanacatlán								
San Pedro Tlaquepaque (4)	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Tlajomulco de Zúñiga (5)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Tonalá								
Zapopan (6)	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Zapotlanejo(7)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗

Tabla 78. Análisis de los requerimientos básicos de los Planes Municipales de Desarrollo 2015-2018 de los municipios que integran el AMG.

Fuente: Elaboración propia. (1) Descargado de su página web el día 25 de Abril de 2016. (2) Descargado de su página web el día 30 de Julio de 2016. (3) Descargado de su página web el día 25 de Mayo de 2016. (4) Descargado de su página web el día 19 de Junio de 2016. (5) Descargado de su página web el día 29 de Agosto de 2016. (6) Descargado de su página web el día 19 de Abril de 2016. (7) Descargado de su página web el día 7 de Abril de 2016.

De este análisis podemos inferir que existe una gran discrepancia entre las diferentes formas que tiene cada municipio para determinar la elaboración de su Plan Municipal de Desarrollo. Por lo tanto existen municipios con un Plan Municipal muy completo y elaborado y existen otros que suelen tener tan solo un documento esquemático y que carecen de elementos de suma importancia para llevar a cabo una ejecución correcta de dichos planes.

MUNICIPIOS	ELEMENTOS CON LOS QUE CUENTA CADA PMD
Guadalajara	7/8
El Salto	5/8
Ixtlahuacán de los Membrillos	4/8
Juanacatlán	
San Pedro Tlaquepaque	6/8
Tlajomulco de Zúñiga	7/8
Tonalá	
Zapopan	6/8
Zapotlanejo	7/8

Tabla 79. Resumen del análisis de los requerimientos básicos de los Planes Municipales de Desarrollo 2015-2018 de los municipios que integran el AMG.

Fuente: Elaboración propia.

La inexistencia de elementos tales como indicadores o el establecimiento de proyectos específicos, ocasiona que la evaluación y seguimiento de los planes de desarrollo municipal sea deficiente. Aunado a esto, no existe a nivel municipal o metropolitano un sistema que permita tal seguimiento, pues sólo se cuenta con mediciones a escala estatal pero que carecen de indicadores concretos, actuales, con información desagregada a nivel municipal y de fácil medición, ya que en ocasiones dicha información se vuelve imposible de replicar o actualizar debido a al uso de fórmulas que no están acompañadas por información que describa la forma en que se realizaron los distintos indicadores. En el caso Estatal, el sistema de indicadores se denomina MIDE Jalisco (Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco) y es definido de la siguiente manera:

“Un sistema de monitoreo que permite la consulta, la actualización y el seguimiento de la evolución periódica así como del cumplimiento de metas de los indicadores vinculados al Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Está compuesto actualmente por 410 indicadores, que de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2018-2033, miden el avance en las Dimensiones del desarrollo” (SUBSEPLAN).

Por lo anterior es necesaria la creación de un sistema de seguimiento y evaluación de carácter metropolitano en donde se monitoree la aplicación de este programa y la evolución del AMG a través de indicadores reales, concretos y de fácil actualización.

A manera de conclusión es posible mencionar que la carencia y en algunos casos la desarticulación de instrumentos de planeación, programación, presupuestación y evaluación genera el abandono de proyectos de administraciones anteriores, pues en la mayoría de los casos los programas son enfocados en algunos casos para la captación de votos más que a solventar necesidades. Lo cual tiene como consecuencia el incumplimiento de tareas debido al uso ineficiente de recursos federales, estatales y municipales.

5.1.1.4. Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y rendición de cuentas son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.

En esta perspectiva, el acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las dependencias del municipio y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.

La rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia. Debido al centralismo que ha padecido nuestro país por décadas y la estructura piramidal que ha manejado existe un alto rezago de los municipios en materia de transparencia. Aunque comienzan a existir avances en la cultura de rendición de cuentas, todavía queda una brecha importante por cubrir.

A pesar de que el reconocimiento al derecho a la información garantizado por el Estado se ha venido manifestando desde la reforma al Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 1977, es a partir de la reforma al mismo artículo en el año 2007 en donde se estableció la obligatoriedad de todas las autoridades gubernamentales de cualquier nivel de gobierno (federal, estatal y municipal) a hacer pública toda la información en su poder.

Esta reforma resulta particularmente relevante ya que la información es poder y los ciudadanos, por fin pueden obligar a sus gobiernos a revelar los detalles de su gestión. Este ha sido un gran paso en la consolidación de las recientes instituciones y de las prácticas de transparencia gubernamental en México. De forma complementaria y consecuente a la reforma del Artículo 6 constitucional, en el año 2013 el congreso expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios misma que tiene como objetivos:

- I. Reconocer el derecho a la información como un derecho humano y fundamental;
- II. Transparentar el ejercicio de la función pública, la rendición de cuentas, así como el proceso de la toma de decisiones en los asuntos de interés público;
- III. Garantizar y hacer efectivo el derecho a toda persona de solicitar, acceder, consultar, recibir, difundir, reproducir y publicar información pública, de conformidad con la presente ley;
- IV. Clasificar la información pública en posesión de los sujetos obligados y mejorar la organización de archivos;
- V. Proteger los datos personales en posesión de los sujetos obligados, como información confidencial; y
- VI. Regular la organización y funcionamiento del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (Gobierno del Estado, 2013).

La complejidad que guarda la metrópoli se ve reflejada en la entrega de los servicios públicos municipales a los ciudadanos. Su operación integral contribuye a mejorar y mejorar la eficiencia de los servicios públicos municipales en el AMG en su conjunto, independientemente de las fronteras entre los municipios. El surgimiento de las Agencias Metropolitanas para proporcionar servicios públicos municipales cobra gran relevancia desde la oportunidad de solventar las carencias que padecen actualmente los ciudadanos para recibir productos y servicios ofertados por los ayuntamientos.

El problema central en este tema es la ausencia, ineficiencia u opacidad de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en torno a la operación de los servicios públicos municipales en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Espacios de Participación Barrial

“Falta de transparencia por parte del gobierno; así como acceso total a los gastos que se realizan.”

Plaza San Gerardo (Tonalá)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Actualmente nos encontramos con una deficiente conducción de políticas encaminadas al desarrollo e implementación de Gobiernos Abiertos. Los gobiernos abiertos crean puentes y plataformas que acercan a ciudadanos y autoridades para colaborar juntos en la búsqueda de soluciones a problemas que enfrenta cualquier sociedad.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Parte estratégica de un Gobierno Abierto yace en la implementación de una política de datos abiertos: “Los datos abiertos son datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen” (Open Knowledge Foundation, 2010-2012).

Todo lo anterior queda simplificado cuando vemos que las principales causas de la ausencia de transparencia y la rendición de cuentas expresada en el foro temático que se realizó para este eje y los resultados de los espacios barriales de planeación participativa, es la sistematización incompleta e irregular de información pública por un lado y la limitada difusión que existe del tema por otro. Respecto a la segunda causa, el lenguaje que se utiliza no es accesible al ciudadano y los funcionarios y personal de las áreas de transparencia no siempre están preparados para ejercer como gestores de la información pública, entendiendo que desde el 2007, año de la reforma al Artículo 6 Constitucional, varias instancias se han visto inmersas en un proceso de profesionalización.

De la misma forma, las causas mencionadas anteriormente, manteniendo las conclusiones de los especialistas que atendieron a foro realizado para este eje, nos llevan a diversos efectos tales como procesos de auditorías sin un seguimiento constante para la presentación de informes finales, asignaciones de cargos políticos en contextos poco claros o resistencias marcadas a permitir el acceso de información que podría evidenciar malversación de recursos. Todo esto hace que la información en la mayoría de las ocasiones sea incompleta y desactualizada, lo cual nos lleva a que finalmente la rendición de cuentas sea limitada, propiciando la probable existencia de corrupción y la carencia de una evaluación y seguimiento apropiados.

Espacios de Participación Barrial y Foro Temático

“Falta una cultura de cadenas productivas éticas que no se empañan con las cadenas de corrupción. El tema de residuos es un ejemplo, en vez de hacer empresas, se ‘encajan’ el dinero. Es necesario establecer mecanismos locales para romper la cultura de corrupción.”

Parque de la Solidaridad (Guadalajara)

“La corrupción es la madre de todos los problemas, desgraciadamente en México lo tenemos muy arraigado y será difícil de combatir y es un freno para abatir los demás problemas como la planeación adecuada, la presupuestación, etc. que servirían para dar un adecuado servicio municipal.”

Miguel Ángel Pérez Rodríguez
 Ayuntamiento de Zapotlanejo

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial y durante los Foros Temáticos. (Cf. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

Existen organismos dedicados a la evaluación de municipios referente a la transparencia; tal es el caso del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) el cual es un grupo de organizaciones civiles en alianza voluntaria desde 2002 cuyo objetivo es evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos locales para mejorar rendición de cuentas y el marco normativo en la materia, mediante la aplicación y procesamiento de herramientas de medición, evaluación y seguimiento.

El Colectivo CIMTRA está conformado por grupo locales ubicados en diferentes estados de la República. Cada uno de ellos aglutina a organizaciones de diferente origen como universidades, cámaras empresariales, organismos civiles, ciudadanos organizados, entre otros. En nuestro estado CIMTRA Jalisco agrupa a las organizaciones; ACCEDE, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Diocesana de Pastoral Social, Tu y Yo A.C., Colegio Estatal de Estudios Políticos y Gobierno, Nuestra Tierra, Coparmex-Jalisco.

El objetivo principal de este colectivo es evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos locales para mejorar la rendición de cuentas y el marco normativo en la materia. Lo anterior mediante la aplicación y procesamiento de una herramienta de medición, evaluación y seguimiento. La metodología consiste en aplicar dicha herramienta a modo de comprobación de hechos y no como una simple encuesta de percepción. Esta herramienta está compuesta por tres campos para la transparencia: información a la ciudadanía, espacios de comunicación gobierno-sociedad y atención ciudadana.

En cuanto a la evaluación realizada por CIMTRA para los municipios del AMG en cuestión de transparencia el Ranking muestra a Tlajomulco de Zúñiga como el mejor evaluado y a El Salto como menos transparente, cabe mencionar que el municipio de Juanacatlán no es evaluado. Dicho Ranking se presenta en la siguiente tabla.

MUNICIPIOS	CALIFICACIÓN (%)	VUELTA	LUGAR
Tlajomulco de Zúñiga	98.2	1a	1
Guadalajara	96.2	1a	2
Zapopan	94.2	1a	3
San Pedro Tlaquepaque	71.7	1a	5
Ixtlahuacán de los Membrillos	29.7	1a	15
Tonalá	28.5	1a	16
Zapotlanejo	12.6	1a	30
El Salto	7.8	1a	44
Juanacatlán	No se evalúa	No se evalúa	No se evalúa

Tabla 80. Ranking CIMTRA de los municipios que integran el AMG.
Fuente: Elaboración propia a partir de información del colectivo CIMTRA.

5.1.1.5. Participación ciudadana y el funcionamiento de la ciudad.

El problema central identificado es la articulación deficiente existente entre la participación ciudadana y la prestación de los servicios públicos municipales. Es decir, la participación ciudadana en ocasiones se vuelve complicada debido a que no existen mecanismos suficientes que ayuden al ciudadano a participar de una manera ágil y eficiente.

La insuficiencia de mecanismos ágiles de participación ciudadana en la vigilancia y seguimiento de las dependencias municipales limita aún más la mejora en la eficiencia de los servicios públicos, favorece la corrupción, genera descontento ciudadano y afecta negativamente su vida cotidiana en cuanto a su disfrute. Asimismo y en base a las expresiones generadas en los foros temáticos y espacios barriales de participación ciudadana existe una serie de problemas comunes y hasta el momento no hay instancias adecuadas que ofrezcan una solución.

Más allá de expresar su opinión respecto al estado de los servicios públicos, los ciudadanos cuentan con herramientas limitadas. Las barreras a la participación se pueden encontrar parcialmente en el resto de los apartados abordados en este eje. Por ejemplo, el limitado uso de indicadores por parte de los ayuntamientos (y en consecuencia, casi inexistente inversión en su creación y actualización de información de evaluación y seguimiento), la discontinuidad entre un periodo administrativo y otro, lo

que anula cualquier intención de evaluar el desempeño de una política pública municipal a largo plazo y la presentación de la información de forma accesible y clara, permitiendo que cualquier ciudadano pueda realizar de forma sencilla el seguimiento de cualquier ejercicio presupuestal

En la opinión de los expertos que asistieron al foro temático de este eje, la principal causa de que la participación ciudadana sea complicada es el desconocimiento de cómo funciona verdaderamente la administración pública, lo cual tiene una directa relación con la transparencia debido a que los formatos y conceptos son heterogéneos. Es decir, cada dependencia o municipio utiliza formatos diferentes en sus procedimientos de trámites y/o servicios en un contexto en el que la educación cívico política es limitada o inexistente.

Existe una gran falta de exclusión entre la sociedad y el gobierno debido a su distanciamiento, lo cual es reflejo de algunas prácticas indignantes que en ocasiones se realizan, abusos de poder y violaciones de derechos. El resultado es que existe actualmente tanto una desconfianza importante como una apatía generalizada por parte de la ciudadanía. ¿La gente manda? ¿Las opiniones de los ciudadanos verdaderamente son tomadas en cuenta? O cuando existe la participación ciudadana ¿es sólo una simulación de ejercicios? Estos cuestionamientos fueron expresados en el foro temático de este eje y en algunos foros barriales de participación ciudadana.

Espacios de Participación Barrial

“Hace falta funcionarios competentes, más accesibles a la ciudadanía, que nos escuchen y que salgan a las calles a ver nuestras necesidades.”

Expianada Walmart Loma Dorada (Tonalá)

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

En la actualidad el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) como mecanismo que se pueden utilizar en beneficio de la sociedad en general, ha conformado una tendencia creciente para reducir la brecha entre los gobiernos y la ciudadanía. La atención a la ciudadanía es uno de los pilares sobre los cuales se estructura la administración municipal y la prestación de los servicios de manera eficiente y con calidad permite un acercamiento más afable, cómodo, natural y sencillo con la ciudadanía.

Para tratar de equilibrar esta relación entre el gobierno municipal y la ciudadanía, algunos municipios están generando aplicaciones de software como ejemplo Guadalajara que ha lanzado una aplicación móvil digital llamada **Ciudapp** orientada a ayudar a diagnosticar las principales necesidades de la ciudad, siendo esta una nueva forma de participación ciudadana, que surge como una herramienta de comunicación directa entre los ciudadanos y el gobierno, y que recibirá reportes ciudadanos acerca de las deficiencias en la prestación de servicios públicos.

En el mismo sentido, el IMEPLAN está elaborando el Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIGmetro), un sistema que concentrará información recolectada y creada en colaboración con los nueve municipios del Área Metropolitana de Guadalajara. Su objetivo es implementar una plataforma

interoperable, ordenada e integradora de la información de los nueve municipios que conforman el AMG. Se trata de una innovación debido a la utilización de Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC's) para facilitar la gobernanza metropolitana. Al trabajar con aplicaciones y herramientas web se permitirá una colaboración amplia y de fácil acceso, tanto para los organismos municipales como para la ciudadanía en general. Los ciudadanos podrán realizar gran cantidad de trámites y servicios con eficiencia y celeridad.

EL SIGmetro Impulsará la generación, incorporación e intercambio de nuevas capas de información y bases de datos que permiten el análisis de las dinámicas en un territorio metropolitano en constante cambio y evolución. La actualización de la información municipal sobre temas de relevancia, desde una perspectiva metropolitana, es de gran utilidad pública y permite el desarrollo de instrumentos municipales eficientes y con diagnósticos apegados a las condiciones reales.

Este apartado se limita a la problemática entre el funcionamiento de la ciudad, desde la perspectiva de la prestación de los servicios públicos municipales y la incidencia que tiene la ciudadanía en el tema. La participación Ciudadana como derecho y obligación para ejercer los derechos y luchar por su garantía y ampliación es desarrollada en el eje Ciudad Digna y Participativa. (Cf. *Ciudad Digna y Participativa*, apartado 5.3.2.6 *Participación Ciudadana*).

5.1.2. Apartado estratégico

La estrategia de desarrollo requiere de instituciones sólidas y de procedimientos confiables para que la ciudadanía efectivamente se apoye en tales instituciones y procesos con el fin de mejorar las capacidades económicas, sociales, culturales y, en general, de convivencia sana en la metrópoli.

De poco sirve el diseño de estrategias y proyectos técnicamente factibles si no se cuenta con la capacidad de implementación en un entorno específico. Por ello, es necesaria la existencia de organismos, mecanismos y prácticas de políticas de desarrollo que efectivamente contribuyan a los objetivos que persigue la sociedad en su conjunto.

Los servicios públicos municipales son complejos y su óptima ejecución requiere del trabajo de múltiples instancias dentro de las administraciones. En general, planteamos tres áreas de atención:

- Ampliar la infraestructura de servicios públicos.
- Mejora de perfiles de servidores públicos.
- Mejora regulatoria para la simplificación de trámites.

Asimismo, para fortalecer la coordinación intersectorial e intermunicipal se requiere de un modelo de articulación y gestión metropolitana que corresponsabilice a cada uno de los municipios del devenir conjunto de la metrópoli.

La disciplina, claridad y honestidad del ejercicio público de la gestión requiere de adecuados procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación; para lo cual, actuaremos sobre las siguientes líneas:

- Articulación de instrumentos e instancias de planeación.
- Sistema de seguimiento de efectividad y eficiencia de servicios municipales.
- Continuidad de proyectos con base en evaluación.

La gobernanza exige una activa participación de la sociedad y para ello, se necesita que el poder público actúe con transparencia y rinda cuentas a la ciudadanía. Por lo anterior se requiere facilitar la información y el acceso a la misma mediante distintas líneas de acción:

- Auditorías internas municipales.
- Transparencia intermunicipal.
- Tecnologías para la transparencia.
- Capacitación a funcionarios en materia de transparencia.
- Comunicación ágil y con lenguaje llano para la rendición de cuentas.
- Promoción de la aplicación de la justicia para castigar la corrupción y detener la impunidad.

La participación señalada en el párrafo anterior requiere implantarse tanto en las decisiones públicas estratégicas, como se señaló en el eje de Ciudad Digna y Participativa, como en la valoración e incidencia sobre la provisión cotidiana de los servicios públicos municipales. Ante esto planteamos dos elementos clave:

- Mecanismos de interlocución ciudadana para la prestación de servicios.
- Participación ciudadana para la planeación.

5.1.3. Visión

La gestión de la ciudad requiere procesos de comunicación, acuerdos y ejercicio conjunto de políticas de las instancias pares de los diferentes municipios. Cada demarcación afecta y es afectada por su incidencia en los demás municipios metropolitanos y por lo que le repercute directa e intensamente lo que ocurre en los demás. Actuar como si se estuviera en espacios aislados obstaculiza la funcionalidad, la eficacia y la congruencia con que merece ser gobernada la ciudad.

La coordinación en la gestión no refiere a un solo aspecto de la vida de la ciudad o de las atribuciones municipales, sino la selección de todos aquellos aspectos en los que ese funcionamiento permita lograr mejores resultados que con el actuar individual.

De igual modo, cada instancia de carácter municipal requiere actuar de manera interdependiente con las del resto, ya que generalmente las problemáticas que deben atender no están circunscritas sólo a la estructuración administrativa de los gobiernos.

Desarrollar una gestión coordinada y eficaz implica reforzar los procedimientos de participación ciudadana, especialmente en términos de vigilancia de la honestidad de la gestión pública. Para ello se requiere garantizar una plena transparencia de la información pública, no sólo con respecto a los ingresos y uso de recursos, sino igualmente en lo relativo a los criterios efectivamente empleados para la toma de decisiones. La ciudadanía debe saber cómo se prioriza la realización de determinadas obras

o proyectos, cómo se decide quiénes las ejecutan, en qué períodos, con qué garantías, y en qué riesgos físicos o financieros podría caer la sociedad, en el corto, mediano y largo plazo. Las autoridades deben informar fehacientemente sobre su gestión (en términos de los compromisos establecidos con antelación ante la ciudadanía) del buen uso de los recursos públicos financieros, materiales y humanos, del impacto de sus acciones en términos de sustentabilidad, seguridad, cohesión social, desarrollo, equidad, inclusión y cultura de la ciudad.

Existen mecanismos ágiles, amigables y diversos, efectivamente empleados de manera amplia por la ciudadanía, para vigilar las decisiones públicas e incidir de manera determinante en las mismas. La ciudadanía constata constantemente que el gobierno no roba, no viola derechos humanos, no engaña, es capaz y responde eficientemente al mando que ejerce la ciudadanía sobre él.

Lo anterior ha generado que los servicios público municipales estén cubiertos y para ello se ha maximizado el uso de los recursos públicos municipales.

5.2. DERECHOS HUMANOS

Introducción

Este eje, como parte de los ejes transversales, tiene la intención de marcar una línea continua que permee la manera de problematizar, construir diagnósticos y generar estrategias a partir de priorizar el cumplimiento de lo que desde la segunda mitad del siglo pasado, se ha definido y ampliado como el campo de los Derechos Humanos Universales. La mirada centrada en estos derechos recoge la reflexión de un marco común de necesidades humanas que requieren atenderse de manera integral y complementaria para el logro de un desarrollo colectivo y personal. Se trata de una guía que de orientación para las políticas públicas que se puedan desprender de los planteamientos que ofrece el PDM.

La reforma del 2011 al Artículo 1 Constitucional, en materia de derechos humanos, señala la obligación de las autoridades públicas de México, de velar por los mismos, incluyendo tanto a los señalados explícitamente por la propia Constitución como los suscritos por México en tratados internacionales.

Artículo 1: Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a la protección más amplia de las personas.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 1º modificado, 2011).

En estos términos, el Artículo 1º constitucional involucra a los gobiernos locales para acatar que ella y los tratados internacionales en materia de derechos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales

o ambientales, por ejemplo) firmados por México. Ello implica ubicar el cumplimiento de la obligación constitucional en el conjunto de los ejes estratégicos y las políticas metropolitanas.

El surgimiento de los derechos humanos a lo largo de la historia ha sido el producto de luchas y exigencias de personas que aspiran vivir libres en una sociedad justa e igualitaria, de ahí que su extensión identifica diferentes generaciones que son una expresión del radio cada vez más grande en su cobertura de diversos ámbitos de la vida.

La Primera Generación de derechos humanos se denomina Derechos Civiles y Políticos, surgieron con la revolución francesa. Son libertades fundamentales, que se plasmaron en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Es decir, no discriminación, vida, libertad, seguridad jurídica, igualdad, no actos de tortura, nacionalidad, libertad de tránsito, asilo político, libertad de expresión y libertad de asociación.

La Segunda Generación se denomina Derechos Sociales, Económicos y Culturales, surgen con el constitucionalismo social, a través de la seguridad social, el derecho al trabajo, educación, vivienda, salud y alimentación.

La Tercera Generación surge al finalizar la segunda guerra mundial, y contempla la autodeterminación de los pueblos, paz, justicia internacional, medio ambiente sano, cooperación internacional, desarrollo que permita una vida digna.

El diagnóstico de los componentes de cada derecho, es decir, los elementos que permiten una medición y valoración en su ejercicio, ha sido abordado en el resto de los ejes del PDM. En particular, los derechos civiles y políticos se han asociado, aunque no de manera única (y ubicando la integralidad de todos ellos) a los ejes de Ciudad Segura y Cohesionada y Ciudad Funcional y Honesta; los económicos, al de Ciudad Equitativa y Líder; los sociales, al de Ciudad Digna y Participativa; los culturales, al de Ciudad Bella, Culta y Recreativa; y, los ambientales, al de Ciudad Sustentable. Este eje presenta algunas de las herramientas necesarias para hacerlos valer así como un breve diagnóstico de los resultados colectados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos y las opiniones realizadas a lo largo de las discusiones entre especialistas durante el Foro Temático realizado para este eje.

5.2.1. Diagnóstico

5.2.1.1. Elementos clave para abordar el ejercicio de los derechos humanos.

En el contexto nacional, un antecedente importante fue la respuesta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco contra el estado mexicano en el año 2009 por la violación a la integridad personal, a la dignidad y a la vida privada que derivó en el año 2011 en la reforma del primer capítulo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “De las Garantías Individuales”, pasando a constituir “De los Derechos Humanos y sus Garantías”.

La trascendencia de la reforma y el impacto en nuestro Estado de Derecho evidencia el reconocimiento de progresividad que caracteriza los derechos humanos, de tal manera que antes, al hablar de garantías constitucionales, no se ofrecía el reconocimiento natural a los derechos fundamentales, in-

herentes al ser humano; lo que mermaba su cumplimiento, respeto e institucionalización. Todos estos, elementos necesarios para el desarrollo humano.

Toda persona que reside en el Estado Mexicano tiene derecho a la protección, el respeto y la garantía de sus derechos humanos. Reforzada por los Tratados Internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, la Constitución mexicana establece además la obligación de todas las autoridades de garantizar los derechos humanos de las personas, favoreciendo en todo tiempo al ser humano atendiendo al principio pro-persona.¹⁵⁸

En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación ha interpretado la obligación que tienen las autoridades de respetar, garantizar, promocionar y aplicar los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones, dejando claro que la obligación es de hacer. Sin embargo, la omisión por parte de la autoridad también se señala como una afectación directa al derecho humano. Las diversas interpretaciones a través de jurisprudencias y tesis aisladas señalan lo siguiente:

GARANTÍA¹⁵⁹: De la jurisprudencia se señala que la garantía del derecho humano requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos y la provisión de recursos para facilitar el ejercicio de sus funciones. La resolución del derecho humano atendiendo al principio de progresividad no debe ser sólo la solución de la violación, sino la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos.

PROTECCIÓN¹⁶⁰: La obligación de protección se caracteriza como el deber que tienen los órganos del Estado en el margen de sus atribuciones, para prevenir violaciones a los derechos fundamentales, provenientes de una autoridad o algún particular, debe funcionar como un mecanismo de vigilancia ante el riesgo de vulneración del derecho fundamental.

RESPECTO¹⁶¹: La obligación de respetar los derechos humanos estriba en el deber de la autoridad que le impide interferir en el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción u omisión; es decir, debe mantener el goce del derecho.

PROMOCIÓN¹⁶²: La obligación de promover los derechos humanos versa en los mecanismos que debe aplicar la autoridad para que las personas conozcan sus derechos y las herramientas de defensa, se debe proveer a las personas de toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutarlos.

Los derechos humanos se rigen bajo los siguientes principios:

- **Universalidad:** “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”¹⁶³, el principio de universalidad establece que los derechos humanos se deben respetar, garantizar, promocionar, interpretar y cumplir en beneficio de todo ser humano,

¹⁵⁸ Principio que establece la mayor protección a la persona.

¹⁵⁹ Jurisprudencia no. 2008515, perteneciente a la Décima Época. Gaceta del Semanaria Judicial de la Federación.

¹⁶⁰ Jurisprudencia no. 2008516, perteneciente a la Décima Época. Gaceta del Semanaria Judicial de la Federación.

¹⁶¹ Jurisprudencia no. 2008517, perteneciente a la Décima Época. Gaceta del Semanaria Judicial de la Federación.

¹⁶² Tesis aislada no. 2007597, perteneciente a la Décima Época. Gaceta del Semanaria Judicial de la Federación.

¹⁶³ Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 1, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias sexuales.

- **Interdependencia:** Todos los derechos humanos se encuentran vinculados entre sí, la violación de un derecho humano impacta negativamente a otro derecho humano; es decir, se interrelacionan entre sí.
- **Indivisibilidad:** Los derechos humanos no se pueden fragmentar, la garantía, respeto, promoción, interpretación y cumplimiento de los derechos humanos se debe realizar atendiendo a un enfoque integral.
- **Progresividad:** Los derechos humanos son progresivos; es decir, siempre surgen y deben responder a la realidad social y cultural de las personas, no pueden ser regresivos en detrimento de la sociedad.

Desde la perspectiva local, el cumplimiento de algunos derechos humanos se vislumbra a través del efectivo cumplimiento de los servicios públicos que prevé la Constitución en el Artículo 1 constitucional mencionado con anterioridad. Aunque los derechos fundamentales se encuentren garantizados a través de normas, el Estado debe adoptar medidas razonablemente calculadas para garantizar el disfrute del derecho en particular. Se trata de medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales, para realizar el disfrute de un derecho en particular.

Los derechos humanos se deben institucionalizar a través de organizaciones públicas para garantizarlos, y a través del resguardo judicial. Un proceso de institucionalización implica un proceso de proyección y de identificación. La identificación es la aceptación y deseo de incorporarse en un nivel de conciencia de la realidad, o en un rechazo de pertenecer a dicha conciencia, en donde se le asigna un lugar, una jerarquía y un plan de vida específico dentro del mundo (Lourau, 1991).

Por su parte el proceso de institucionalización es un proceso humano de transformación de la realidad, considerándola como un mundo abierto, disponible al cambio (Berger y Luckman, 1966). Para lograr un efectivo cumplimiento, respeto, garantía y promoción de derechos humanos, no es suficiente plasmarlo en alguna norma, sino se debe llevar a cabo un proceso de institucionalización de los derechos humanos, donde más allá de los procesos judiciales que en sentido reactivo pretenden resarcir derecho humano vulnerado, se deben crear instituciones con incidencia gubernamental, organizativa, presupuestal, económica, de mercado, en donde el derecho humano responda a la necesidad y exigencia cultural y social de los seres humanos.

“Los derechos humanos son pretensiones humanas legítimas originadas y conectadas con la idea de dignidad humana y los valores que la componen: autonomía, seguridad, libertad, igualdad y solidaridad, y al mismo tiempo las condiciones mínimas del desarrollo de esa idea de dignidad que, a partir de unos componentes básicos e imprescindibles, debe interpretarse en clave histórica. La idea universal de humanidad, por tanto se traduce inmediatamente en el reconocimiento de un determinado número de derechos que exigen su incondicional protección por parte de la sociedad y el poder político.”(Ansuategui, 2000).

Una primera problemática surge cuando se constata que en el AMG los derechos humanos carecen de una institucionalización que impide el cumplimiento, la garantía, la promoción y el respeto de los derechos humanos.

El Estado debe involucrar en sus procesos de política a los ciudadanos, enfocar sus procesos de planeación hacia la movilización social, colocándose al servicio de las necesidades humanas. Las políticas públicas con un enfoque de derechos humanos (Giménez, 2010) presentan diferencias sustantivas en relación al enfoque de necesidades según se muestra en la siguiente tabla.

ENFOQUES TRADICIONALES	ENFOQUES DE DERECHOS
Enfoque sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas.	Visión integral e intersectorial del desarrollo.
Las necesidades son alcanzadas o satisfechas.	Los derechos son realizados (respetados, protegidos y cumplidos).
Las necesidades no conllevan responsabilidades u obligaciones, aunque pueden generar promesas.	Los derechos siempre conllevan una correlación de responsabilidad u obligaciones.
Las necesidades no son necesariamente universales.	Los derechos humanos son indivisibles dada su interdependencia.
Las necesidades pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad asistenciales.	La caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde la perspectiva de los derechos humanos.
La sostenibilidad es deseable. La participación es una estrategia.	La sostenibilidad es necesaria. La participación es un objetivo, una meta y una estrategia.
Se centra en las manifestaciones de los problemas o en sus causas inmediatas centradas en el acceso a servicios básicos de calidad.	Centrados en las causas estructurales básicas así como en las manifestaciones focalizadas en el cumplimiento de derechos y en el empoderamiento.
Las necesidades básicas pueden ser alcanzadas por medio de metas o de resultados.	Los derechos humanos se pueden realizar solamente atendiendo tanto los resultados como los procesos.

Tabla 81. Diferencias de los enfoques basados en necesidades y en derechos.

Fuente: El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. GIMÉNEZ MERCADO CLAUDIA, VALENTE ADARME XAVIER.

5.2.1.2. El ejercicio de los Derechos Humanos en el AMG.

Sin embargo los derechos humanos no han tenido un enfoque de política pública de manera tan comprensiva como sería deseable, según se puede apreciar en los distintos instrumentos de planeación en los diferentes niveles de gobierno. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en su apartado “México en Paz”, marca como objetivo garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación, involucrando los derechos humanos en el apartado de legalidad y no como un eje transversal.

Dentro del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 en Jalisco, de igual manera en el apartado –Garantía de Derechos y Libertad-, prevé como violación de derechos humanos respecto a la violencia de género, exclusión de grupos vulnerables, violación a derechos de migrantes y discriminación a las personas con discapacidad.

Por lo que respecta a los planes de desarrollo municipales, Guadalajara y San Pedro Tlaquepaque prevén los derechos humanos como un eje transversal a diferencia de los municipios de Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Zapopan y Zapotlanejo, que acogen los derechos

humanos en sus apartados de seguridad y paz, por lo que respecta al municipio de Tonalá, los Derechos Humanos están asociados específicamente a una estrategia y una línea de acción y en el PMD de El Salto, no se menciona el tema de los derechos humanos

En el presente Programa de Desarrollo Metropolitano, los derechos humanos son un tema que implica transversalidad debido a que su cumplimiento, su garantía, respeto y promoción busca la satisfacción de necesidades sociales, económicas, políticas, culturales, sustentables y no tan sólo de seguridad como se ha señalado en diversos planes.

El eje Ciudad Segura y Cohesionada parte de la Seguridad Humana, misma que busca el estricto cumplimiento de los derechos humanos; por otro lado, establece como uno de los requerimientos de la cohesión social la no privación de los derechos fundamentales y el derecho a la información del riesgo se convierte en un elemento clave para la construcción de un sistema de resiliencia urbana. Los ejes Ciudad Equitativa y Líder y Trabajo Decente y Empleo Digno desarrollan los derechos económicos, especialmente los asociados al trabajo digno y a los derechos laborales. El eje de Ciudad Digna y Participativa aborda los derechos sociales desde un marco de justicia social. El eje Ciudad Bella Cultura y Recreativa estipula que el desarrollo de las capacidades culturales de la población del AMG sólo es posible a través de ejercicio de los derechos culturales. El eje Ciudad Sustentable aborda el derecho a un medio ambiente sano, mediante diagnósticos específicos a la calidad del aire, el estado de nuestro recurso agua, la forma en que el Derecho Humano al agua es vulnerado y los desafíos que se enfrenta la metrópoli al buscar ejercer su derecho a la movilidad. Por último, el eje transversal Ciudad Funcional y Honesta aborda las dificultades existentes en el ejercicio del derecho a la información.

Ahora, respecto a las violaciones y denuncias específicas de los derechos humanos, durante el año 2015 se presentaron 4,686 quejas¹⁶⁴ presuntas de violaciones a derechos humanos en el AMG ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ). En las quejas se denunció la violación a los siguientes Derechos Humanos:

Violación al derecho a la legalidad, y seguridad jurídica, violación al derecho a la integridad y seguridad personal, violación a los derechos ambientales, violación al derecho a la protección de la salud, el ejercicio individuo de la función pública, prestación indebida del servicio público, discriminación, amenazas, intimidación, violación a los derechos laborales, negativa al derecho de petición, lesiones, detención arbitraria, negativa o inadecuada prestación de servicios en materia de salud, violación a los derechos de personas con algún tipo de discapacidad, violación al derecho a la igualdad, y al trato digno, allanamiento de morada, ataque a la propiedad privada, cobro indebido de contribuciones extorsión, hostigamiento sexual, negativa de atención médica, violación a los derechos del niño, violación al derecho al trabajo o actividad económica que acomode, negativa de asistencia a víctimas de delito, negativa o inadecuada prestación de servicios en materia de agua, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, la negativa de expedición de licencias o permisos y la violación al derecho a la protección de la salud.

En lo que respecta de enero 2016 a octubre 2016, se presentaron en el AMG 1,310 quejas¹⁶⁵ en las cuales se denuncias las presuntas siguientes violaciones a derechos humanos:

¹⁶⁴, ¹⁶⁵ El total de quejas comprende a los municipios de: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, que fueron los municipios del AMG de los cuáles la CEDHJ compartió información por medio de Sistema Nacional de Transparencia.

Ejercicio indebido de la función pública, violación a los derechos ambientales, violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, violación al derecho a la protección de la salud, prestación indebida del servicio público, violación a los derechos laborales, amenazas, intimidación, violación al derecho de la integridad y seguridad personal, negativa al derecho de petición, violación a los derechos de las personas de la tercera edad, violación al derecho a la igualdad y al trato digno, discriminación por género, lesiones, violación a los derechos de personas con algún tipo de discapacidad, negativa o inadecuada prestación de servicios en materia de agua, ejercicio indebido de la función pública, hostigamiento sexual, violación a los derechos laborales, incumplimiento de las prestaciones de seguridad social, actos y faltas contra el debido funcionamiento de la administración pública, desaparición forzada o involuntaria de personas y violación a los derechos del niño.

La información obtenida a través de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco se clasificó en las tres generaciones de derechos culturales. La distribución de las presuntas violaciones (denuncias registradas por la comisión) se presenta mediante la gráfica siguiente.

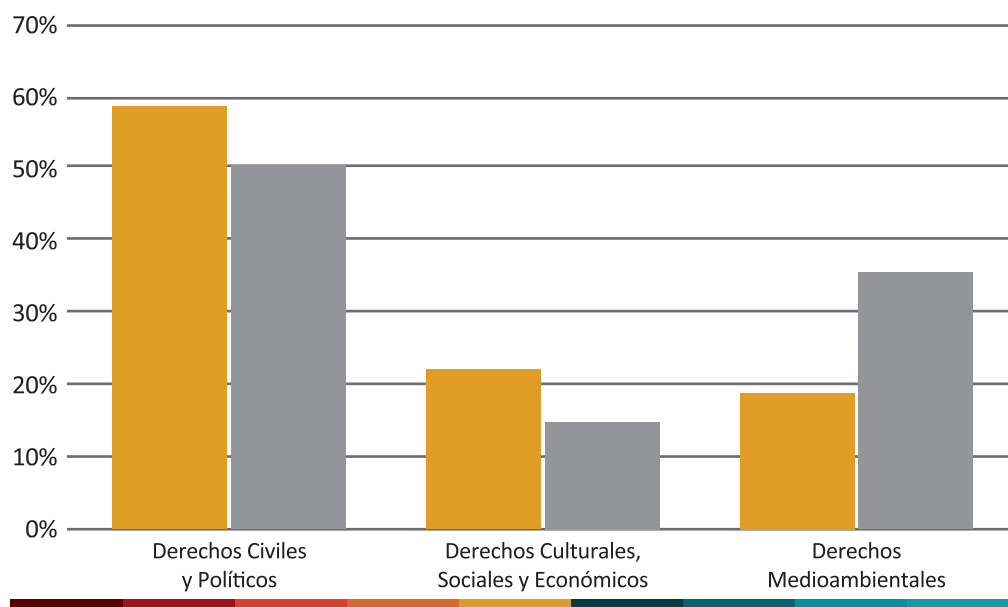


Gráfico 21. Distribución de las resuntas violaciones de Derechos Humanos en el AMG de acuerdo a la generación a la que se asocian.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEDHJ.

Según el informe 2016 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco las violaciones a los derechos de legalidad y seguridad jurídica ocupan el segundo lugar con un total de 3104 violaciones denunciadas por los habitantes. Por lo que respecta al año 2015, las violaciones al derecho de integridad y seguridad personal ocuparon el primero lugar con 7,943 quejas presentadas, y en año 2014 las violaciones a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, ocuparon el tercer lugar con 2889, todas las anteriores en el Estado de Jalisco.¹⁶⁶

¹⁶⁶ El número de presuntas violaciones no coincide con el número total de quejas presentadas ante la CEDHJ ya que una queja puede contener la denuncia de varias violaciones.

Aunado a lo anterior, de conformidad con el informe estadístico 2016 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Jalisco se recibieron un total de 12,830 quejas, a nivel estatal. Menos que las quejas registradas en 2015 (15,329) pero mayor al promedio registrado entre los años 2010 y 2015.

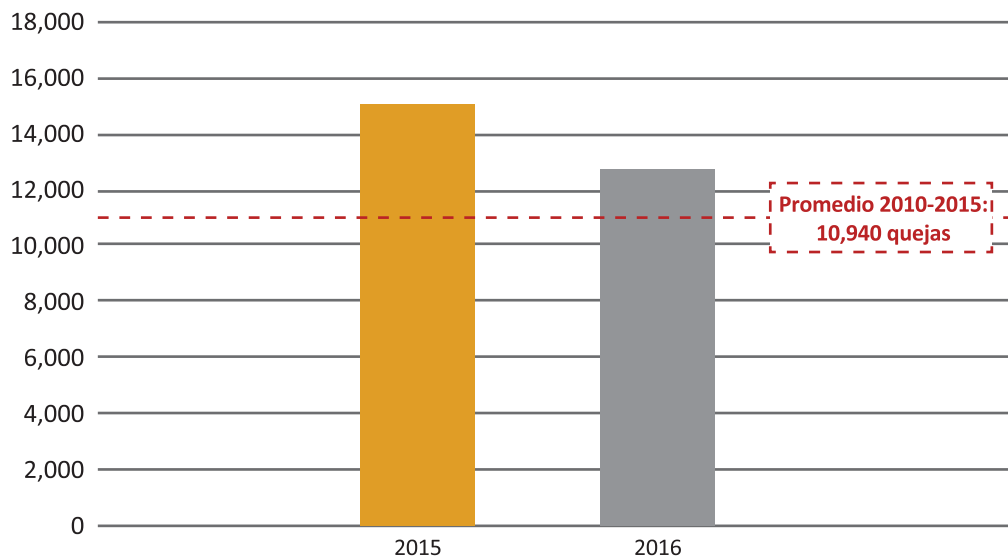


Gráfico 22. Quejas registradas por la CEDHJ en los años 2015 y 2016 para el Estado de Jalisco.
 Fuente: Elaboración propia con datos de la CEDHJ y el PED-Actualización 2016.

Con fines analíticos el Foro Temático organizado de este eje se dividió en tres mesas de discusión. Cada una de acuerdo a los diferentes tipos de derechos por generaciones. A continuación se muestran las opiniones de los especialistas en torno al cumplimiento y ejercicio de los derechos humanos en el AMG, así como las aportaciones en torno problemáticas específicas de los derechos humanos realizadas en los Espacios de Participación Barrial, apoyando las aportaciones por los marcos internacionales referentes a cada generación de derechos.

Primera Generación: Derechos Civiles y Políticos.

Si por política se entiende que es la agencia de cambio que poseen los ciudadano para alterar su entorno, y por derecho se comprende que es una acción facultada por la ley, los derechos civiles y políticos, se conciben como las acciones respaldadas por un ordenamiento jurídico que permite a los individuos modificar de manera progresiva su entorno; en otras palabras, como lo determina el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el pueblo al ser una parte inherente del estado, tiene el deber de participar en las actividades referentes a la forma de gobierno de su país. De igual forma, dicho pacto vela por los derechos fundamentales que refieren a la libertad de expresión y libre pensamiento, así como los derechos de seguridad jurídica y debido proceso.

Esto se observa en el hecho de que los países partícipes en el pacto convergen en evitar los actos arbitrarios de las autoridades en contra de la población civil al momento de que los mismos hacen valer su derecho fundamental a la libertad de expresión en las dinámicas políticas del territorio en que

se encuentran. Con base en dicho instrumento se garantiza que hombres y mujeres sin importar sus condiciones económicas, culturales y sociales puedan participar en la gobernabilidad de su país sin temor a represión alguna.

El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, el derecho a la libertad personal, las garantías judiciales, el derecho a la indemnización, la protección de la honra y la dignidad, la libertad de conciencia y religión, libertad de pensamiento y expresión, el derecho de rectificación o respuesta, el derecho de reunión, la libertad de asociación, de votar y ser elegidos, el derecho de participar en los asuntos públicos, son derechos que se encuentran protegidos en la Convención Americana de Derechos Humanos suscrita y ratificada por el Estado Mexicano el 03 de febrero de 1981.¹⁶⁷

En dicho instrumento jurídico de conformidad al artículo 1, parte I: “De los deberes y de los Estados y Derechos Protegidos”, el Estado Mexicano se compromete a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, comprendiendo los Derechos Civiles y Políticos.

Foro Temático

“El problema central es la violación de tacto o por omisión por parte de las autoridades y de particulares a los derechos civiles y políticos, debido a la falta de planeación y la mala implementación de las buenas políticas públicas; y por otra parte el daño que hace la falta de certeza jurídica que resulta de ello.”

Brenda Rodríguez Alatorre
Colegio de Jalisco

“La implementación de políticas públicas bajo un principio de discriminación, crea la exclusión social y restringe el acceso a los derechos humanos.”

Janet Valverde Hernández
FM4 Paso Libre

“Existe una desigualdad crónica y sistemática ante el acceso a la justicia, el disfrute a la ciudad, la participación política y las posibilidades de desarrollo.”

Jorge Alberto Alatorre Flores
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Durante el Foro Temático del ejercicio de planeación participativa, los participantes externaron existe una insuficiente certeza jurídica, desigualdad en el acceso al sistema de justicia, discriminación en la aplicación e implementación de las políticas públicas. Se reconoció de forma general que existen avances en materia de transparencia, pero sin eficacia en rendición de cuentas, negligencia y omisión institucional en la observancia del cumplimiento del derecho a la información. Se señaló de igual manera la exclusión sistemática en espacios públicos que generan la falta de derecho a la ciudad, el problema estructural de contar con un modelo de implementación de políticas reactivo y sin visión de largo plazo; y finalmente, la escasez de mecanismos y cultura de participación del ciudadano en la toma de decisiones.

¹⁶⁷ Convención Americana de Derechos Humanos.

Segunda Generación: Derechos Culturales, Sociales y Económicos.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son derechos Humanos vinculados a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en ámbitos como el trabajo, la vivienda la seguridad social, la educación, la cultura, y el desarrollo progresivo. La plena realización de los Derechos Económicos, Sociales y Económicos tiende a reducir las desigualdades entre los miembros de la sociedad y, por lo tanto juegan un papel clave en asegurar una igualdad sustantiva. A través del efectivo cumplimiento de estos derechos se fortalecen los cimientos necesarios para que todas las personas vivan con dignidad.

Los Derechos Sociales comprenden la garantía del derecho al trabajo en todas sus categorías, en condiciones justas y favorables para todos, así como sistemas amplios de seguridad social, el derecho a una nutrición adecuada, el derecho un alto nivel de salud, el derecho a la enseñanza gratuita a todos los niveles, el derecho a una vivienda digna y el derecho a los servicios comunales (agua, luz, drenaje, gas), derechos que se encuentran protegidos en los artículos 4, 3 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad al artículo primero constitucional las autoridades están obligadas a promover, respetar y garantizar su efectivo cumplimiento.

De conformidad al artículo primero de la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social, el desarrollo social es un derecho humano que se funda en el respeto de la dignidad y el valor de la persona humana, a través del cual se logra una justicia social, y por ende se eleva la calidad de vida de la sociedad, lo anterior en un marco de cumplimiento de derechos humanos y libertades fundamentales. Asimismo el artículo sexto manifiesta que el desarrollo social exige que se garantice a toda persona el derecho a trabajar, y además exige la participación de todos los miembros de la sociedad en un trabajo productivo y socialmente útil.

Los Derechos Económicos embisten el derecho a la creación de las condiciones necesarias para un desarrollo económico y social, acelerado y continuo que permita la igualdad de oportunidades de los individuos, la eliminación de toda forma de explotación económica extranjera, en particular los monopolios internacionales, a fin de permitir a los pueblos de todos los países el goce pleno de los beneficios de sus recursos naturales, la planificación del progreso y desarrollo en lo social como parte del desarrollo global equilibrado, así como la instauración de sistemas nacionales y elaboración y ejecución de políticas y programas sociales, tomando en cuenta las diferentes condiciones y necesidades en particular de las regiones desfavorecidas o atrasadas con respecto al resto del país.

En ese sentido, el progreso social y el desarrollo económico en una integralidad son derechos humanos que garantizan el desarrollo sustentable, y, a través del crecimiento económico, la generación de empleo, la justa distribución del ingreso y la riqueza, permiten el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Asimismo de conformidad a lo establecido en el artículo 9 de la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social, el progreso y el desarrollo en lo social son de interés general para la comunidad internacional, que debe complementar, mediante una acción internacional concertada, los esfuerzos emprendidos en el plano nacional para elevar los niveles de vida de las poblaciones. Sus objetivos, atendiendo al artículo 10 de dicha declaración, se muestran en la tabla siguiente.

CUADRO 7: Objetivos del progreso y del desarrollo social.

Art. 10 la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social

- a) La garantía del derecho al trabajo en todas las categorías y el derecho de todos a establecer sindicatos y asociaciones de trabajadores y a negociar en forma colectiva;*
- b) El fomento del pleno empleo productivo, la eliminación del desempleo y el subempleo, el establecimiento de condiciones de trabajo justas y favorables para todos, inclusive el mejoramiento de la salud y de las condiciones de seguridad en el trabajo;*
- c) La garantía de una remuneración justa por los servicios prestados sin discriminación alguna, así como el establecimiento de un salario mínimo suficiente para asegurar condiciones de vida decorosas;*
- d) La protección del consumidor;*
- e) La eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada;*
- f) La eliminación de la pobreza; la elevación continua de los niveles de vida y la distribución justa y equitativa del ingreso;*
- g) El logro de los más altos niveles de salud y la prestación de servicios de protección sanitaria para toda la población, de ser posible en forma gratuita;*
- h) La eliminación del analfabetismo y la garantía del derecho al acceso universal a la cultura, a la enseñanza obligatoria gratuita al nivel primario y a la enseñanza gratuita a todos los niveles; la elevación del nivel general de la educación a lo largo de la vida;*
- i) La provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios.*

La cultura por su parte, debe considerarse como el conjunto de rasgos distintivos espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social y que abarcan, además de las artes y las letras, estilos de vida, maneras de vivir juntos, sistemas de valores, tradiciones y creencias.

Los Derechos Culturales comprenden los siguientes derechos humanos: garantizar la libre circulación de las ideas mediante la palabra y la imagen, la libertad de expresión, el pluralismo de medios de comunicación, el multilingüismo, la igualdad de acceso a expresiones artísticas, al saber científico y tecnológico, y el derecho a la creatividad en toda su diversidad e inspiración, es decir; un verdadero diálogo entre culturas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Declaración Universal sobre la diversidad cultural, los derechos culturales hacen parte integral de los derechos humanos, que son universales, indivisibles e interdependientes, el desarrollo de la diversidad creativa exige la plena realización de los derechos culturales, por lo tanto toda persona tiene el derecho de expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee, particularmente, en su lengua materna; toda persona tiene el derecho a una educación y una capacitación de calidad que respete plenamente su identidad cultural; toda persona debe participar en la vida cultural que elija y ejercer sus propias prácticas culturales, dentro de los límites que impone el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Foro Temático

“El problema en el contexto rural es la centralización de oportunidades económicas, culturales y sociales en las urbes.”

Mónica E. Sánchez Torres

Directora de Asuntos Internacionales Jalisco

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

Asimismo el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales firmado por el Estado Mexicano el 12 de mayo de 1981, establece que los Partes en el pacto reconocen el derecho a toda persona a participar en la vida cultural, y el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho humano a la cultura.

En relación a esta segunda generación de Derechos Humanos los participantes al Foro Temático de Derechos Humanos externaron la siguiente problemática:

- a) Desvinculación de la planeación con el consumo y prácticas culturales, recreativas y deportivas locales a diferente escala (barrial, municipal y metropolitano), débil apoyo para la ampliación de industrias creativas que puedan generar cadena de valor en donde se incluyan a artesanos del AMG, débil protección al patrimonio cultural y de promoción a la identidad, ausencia de aplicación de reglamentos y de coordinación entre autoridades, segregación de visiones culturales, falta de financiamiento.
- b) Situación del empleo formal precario que afecta el acceso a otros derechos.
- c) Políticas públicas sin continuidad, carencia de indicadores con perspectiva de derechos humanos.
- d) Impactos negativos en la calidad de vida como resultado de las formas de implementación de las políticas de desarrollo urbano, vivienda y movilidad.
- e) Condiciones con brechas importantes de desventaja que viven los migrantes en tránsito y personas con discapacidad en el AMG.

Sin embargo atendiendo al artículo 26 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, el Estado Mexicano se comprometió a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de Organización de los Estados Americanos, en la medida de los recursos disponibles, es decir; el desarrollo integral que abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, que comprende el artículo 30 de la Carta de Organización de los Estados Americanos.

Tercera Generación: Medioambientales

El derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible es esencial para el pleno disfrute de una amplia gama de derechos humanos, entre ellos los derechos a la vida, a la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento.

En esa tesitura, atendiendo a lo establecido en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, los seres humanos constituyen en el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Asimismo el principio 7 de dicha declaración establece que los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra, en vista que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Según lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, el estado Mexicano garantizará el respeto a dicho derecho humano.

Los participantes al Foro Temático de Derechos Humanos manifestaron que el medio ambiente no se ha priorizado como un derecho (tener acceso a áreas verdes/ aire limpio), que existe desconocimiento sobre los recursos naturales que se tienen en el AMG, y por lo tanto no es posible un manejo y protección adecuados, se experimentan superposiciones de derechos (derecho a vivienda se sobrepuso a derecho a un medio ambiente sano, poniendo vivienda en lugares de pasivos ambientales), el sistema de evaluación de impacto ambiental es inefectivo, se omite la aplicación de las normas y se realiza un manejo de las fuentes energéticas.

Foro Temático

“Para lograr el Desarrollo Sustentable, es importante lograr un equilibrio de los componentes social, económico y ambiental. Actualmente en los actos de gobierno está basado primordialmente en el económico, dejando de lado una mayor importancia del social y el ambiental. Los servicios ambientales no son comprendidos.”

Eduardo Arturo Mosqueda Sánchez
Instituto de Derecho Ambiental, A.C.

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas de las intervenciones por parte de especialistas llevadas a cabo en los foros temáticos (Cf. Apartado 3.3.2.5.).

El satisfacer derechos humanos y llevar a cabo su cumplimiento por medio de estrategias y acciones encaminadas a hacerlos cumplir permite entonces acceder a una ciudad segura y cohesionada, sustentable, culta, bella y recreativa, equitativa y líder, digna y participativa, funcional y honesta, y con acceso a trabajo decente, a una distribución justa de la riqueza y disminución de la pobreza.

5.2.2. Apartado estratégico

El eje de derechos es transversal. Esto significa que no es a partir solamente de las acciones aquí definidas que se procurará garantizar el cumplimiento de tales derechos. Todo el PDM está pensado en contribuir a su garantía. La especificidad de este eje, refiere las posibilidades de articulación de todos

los demás en óptica de derechos humanos. Nuestro objetivo es que más allá de quienes sean las autoridades o los grupos de influencia metropolitana, se institucionalicen los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y ambientales, para su cabal cumplimiento.

En este eje, consideramos central el contar con un sistema de indicadores de acceso a los Derechos Humanos; igualmente, se requiere que las finanzas públicas, particularmente los presupuestos, se ejerzan bajo una perspectiva de Derechos Humanos, de la misma manera que comienza a ejercerse con perspectiva de género; es de la misma forma relevante inculcar en todos los actores sociales y agentes económicos, así como entre las autoridades, la cultura de la legalidad y del respeto a los derechos humanos. Por último, se necesita generar una atención especial para la inclusión de la población más vulnerable a la defensa de sus derechos, incluyendo a los migrantes de otras nacionalidades y los diversos grupos marginados de nuestro propio país, particularmente los indígenas.

5.2.3. Visión

El conjunto de las políticas en el AMG está alineado y tiene coherencia con el respeto irrestricto de los derechos establecidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales firmados por México en la materia.

El contexto de paz que vive la ciudad fortalece la seguridad de toda la población para ejercer en plenitud sus derechos civiles y políticos. Tal participación ejerce la capacidad crítica de la ciudadanía para mejorar constantemente las políticas en favor de la sustentabilidad y del bienestar de la población.

La concentración del ingreso, del patrimonio y la polarización social están siendo sólidamente revertidas, lo que –dados los crecientes niveles de productividad– permite el acceso universal de la ciudadanía al conjunto de los satisfactores básicos y de los derechos sociales contenidos en la legislación.

La comunidad del AMG procura el bien común, es solidaria y subsidiaria. La equidad de género es una práctica sistemática en las esferas laboral, educativa, de participación ciudadana y en general, en el conjunto de las prácticas de vida social y familiar.

La población indígena se encuentra organizada y ampliamente valorada por el entorno de la ciudad. Su importancia en la vida cultural, productiva y social le ha permitido al AMG ser una capital de desarrollo de la pluriculturalidad, particularmente con respecto a las culturas originarias.

Existe una multitud de espacios de aprendizaje recíproco entre niños, jóvenes y adultos mayores. No hay menores de edad que trabajen, con excepción de actividades que eventualmente desarrollen talentos y capacidades particulares de ellos mismos, y que no entorpezcan su formación educativa, su vida familiar y el conjunto de los derechos de la infancia.

La población migrante en tránsito que se encuentra en el AMG, es apoyada solidaria y subsidiariamente para garantizar que se cumplan sus derechos humanos y por consiguiente tenga una estancia en condiciones dignas. Quienes se han quedado a vivir en la ciudad, en condiciones legalmente reconocidas, contribuyen cultural y productivamente con ella, y a su vez se integran socialmente a la vida local.

Este reconocimiento recíproco le implica al AMG el reconocimiento internacional de ser una ciudad amable, incluyente y especialmente atractiva.

La discapacidad no es un factor que obstaculice la participación de la población que tiene alguna en todas las esferas de la vida de la ciudad. La infraestructura pública está adaptada para generar condiciones adecuadas de inclusión y las prácticas sociales de la población la promueven constantemente.

Existe un pleno respeto a la intimidad, a toda orientación sexual y a la apariencia física. La ciudadanía está consciente de que ya sea por orientación sexual, apariencia física, nacionalidad, origen étnico, ideología, religión, etc., todos somos minoría.

5.3. TRABAJO DECENTE Y EMPLEO DIGNO

Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 123 “*toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil.*” Por su parte, el Artículo 2º de la Ley Federal de Trabajo establece una equivalencia entre el trabajo digno de la Constitución y el Trabajo decente, planteado por la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 2.- Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales. Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo señala que “el trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres”.¹⁶⁸

Además, el trabajo decente ha sido incorporado de manera central en el octavo objetivo la agenda 2030 de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. Dicho objetivo se orienta a la promoción de

¹⁶⁸ <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.

un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo productivo y el trabajo decente. En particular, el objetivo 8.5 establece como meta para el 2030: “lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”.¹⁶⁹

El Programa de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo comprende cuatro grandes dimensiones:

- Creación de empleo: Oportunidades de empleo e ingreso para todas las personas en condición de trabajar, sin discriminación y con remuneración suficiente.
- Protección social: Protección y seguridad social para los trabajadores y sus familias, sin distinción.
- Derechos y principios fundamentales del trabajo.
- Diálogo social y tripartismo efectivo.

El desarrollo de estas dimensiones implica la generación de empleo formal como condición necesaria pero no suficiente para la obtención del trabajo decente. Se requiere igualmente el acceso a un ingreso que garantice el poder adquisitivo de la canasta básica familiar; la equidad y la no discriminación por sexo, edad, etnia, discapacidad, preferencia sexual, etc.; la erradicación del trabajo forzoso e infantil; proteger los derechos laborales y promover un ambiente de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los migrantes, en particular mujeres (Programa de Trabajo Decente OIT, meta 8.8); proteger y promover la seguridad social, incluyendo pensiones y protecciones frente a desempleo; reducir las desigualdades, en particular la inequidad fiscal, salarial y de protección social; favorecer la libre sindicalización, democrática y transparente; compatibilizar los tiempos de trabajo, de transporte, de descanso, de recreación y de atención familiar; establecer instrumentos de diálogo y negociación social tripartita entre empresas, trabajadores y Estado en cuestiones de orden público (Consejos económicos y sociales), etc.

Conforme el Banco Mundial, desde el año 2008 la mayoría de la población mundial vive en las ciudades y la tendencia seguirá siendo creciente en las próximas décadas.¹⁷⁰ Más allá de la creciente dispersión del AMG, que debe ser contrarrestada en una eficaz redensificación, la Ciudad vista como conjunto requiere generar condiciones de trabajo digno y decente para una población creciente y una intensa transición demográfica, en un periodo que se caracterizará por el fin del bono demográfico.

En efecto, la población trabajadora tendrá cada vez mayor edad, estará más escolarizada y se enfrentará con un proceso económico en el que el desarrollo tecnológico sustituirá cada vez más trabajadores. El AMG debe entonces generar una estrategia que permita articular las transformaciones previsibles en el contexto económico, con las transformaciones en las capacidades de la población, garantizando el trabajo digno y decente que ésta merece. Para lograrlo, se requiere la integración de toda la política pública y de la intervención de todos los agentes económicos y de los actores sociales. No basta el funcionamiento autónomo del mercado de trabajo para la generación del trabajo digno y decente, se requiere de una política integral enfocada en esa dirección, de una organización de la producción y de los servicios que sea inclusiva y no concentradora del poder, de un equilibrio entre la internacionalización de las actividades realizadas en la ciudad (dirigidas hacia las exportaciones o en general hacia su atractivo global), con una orientación que proteja las actividades tradicionales con

¹⁶⁹ <http://www.fe.ccoo.es/cms/g/public/o/6/o165499.pdf>

¹⁷⁰ <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?end=2015&start=1960&view=chart> f

potencial de futuro y que atienda las necesidades de la población local, estatal y nacional en favor de su bienestar social.

La evolución de la ocupación y del empleo es sumamente volátil con respecto a la situación económica general, pues depende del comportamiento de la actividad económica y de la productividad. Es decir, del crecimiento económico, de la estructura de éste entre los diversos sectores productivos, entre los diversos tamaños de unidades económicas, de la productividad, de los niveles de encadenamiento productivo local y de las formas de organización de las unidades económicas. A su vez, cada uno de estos factores está igualmente multideterminado: el crecimiento económico depende de la dinámica del consumo interno y por ende del poder de compra de la población; de los niveles de inversión y de la generación específica de empleo (y de sus encadenamientos) por unidad de capital invertido; de la eficiencia del gasto público para generar empleo productivo y de atención a las demandas sociales; de la incidencia de la dinámica exportadora en la generación de empleo y del efecto de desplazamiento de trabajadores derivado de las importaciones.

5.3.1. Diagnóstico

La ciudad cuenta con tasas de desocupación relativamente reducidas y con una creciente proporción de trabajadores en la economía formal con respecto al total de la ocupación.

No obstante, la desocupación es un asunto de importancia primaria para quienes la sufren, principalmente jóvenes, mujeres, personas que son desplazadas de su empleo por razones de edad (a pesar de estar en plenitud de sus facultades laborales), población con discapacidad, etc.

El hecho de contar con una ocupación económica o específicamente con un empleo, no implica que ésta sea digna o decente para la mayoría de los trabajadores.¹⁷¹ Las remuneraciones tienden a ser cada vez más reducidas; prevalecen altas proporciones de los trabajadores desarrollando jornadas de trabajo superiores a las máximas legales (48 horas semanales); se cuenta con tasas significativas de subempleo (personas que trabajan menos horas de las que desearían y están dispuestas a trabajar); la mayoría de los trabajadores permanecen insertos en la economía informal; se desarrolla un proceso de precarización del trabajo en la economía formal (especialmente en cuanto estabilidad laboral); decrecen las prestaciones y coberturas sociales; persiste una baja sindicalización y escasez mecanismos de diálogo social en los efectivamente puedan participar la mayor parte de los trabajadores; diversos sindicatos están siendo cuestionados en cuanto a su representatividad efectiva de los trabajadores; se registran con elevados riesgos y accidentes de trabajo, etc.

¹⁷¹ Conforme a la metodología establecida por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la Población Ocupada abarca al conjunto de la Población Económicamente Activa (PEA) que se encuentra desarrollando actividades generadoras de Producto Interno Bruto (es decir, económicamente contabilizables), sea en empresas, en instituciones (públicas o privadas) y en hogares. La población desocupada es aquella parte de la PEA que, simultáneamente, reúne tres condiciones: no ha trabajado ni una hora en la semana previa a ser entrevistada, está disponible para trabajar y busca activamente incorporarse a la actividad económica (buscando empleo o procurando instalar un trabajo independiente). La PEA en conjunto integra a los mayores de 15 años que están ocupados y desocupados. En cuanto al empleo, éste refiere esencialmente a los ocupados que se encuentran efectuando trabajo subordinado. Cabe señalar que en el concepto general de la OIT (XIII Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, 1982) el empleo abarca al conjunto de la población que genera el Producto Interno Bruto, es decir a la que la ENOE denomina población ocupada. Por consiguiente, el concepto de desempleo de la OIT es igualmente equivalente a la de desocupación utilizado por el INEGI.

Espacios de Participación Barrial y Foro Temático

“Los empleos están lejos, mal pagados y con horarios muy largos. Nos hace falta empleo en el propio municipio. Lo poco que gana la gente, lo invierte en el camión para llegar a trabajar.”

Centro Multidisciplinario el Valle (Tlajomulco de Zúñiga)

“Hay falta de empleo digno. No hay muchos trabajos buenos y bien pagados.”

Club Deportivo Río Grande (El Salto)

“Existe una violencia en todas sus expresiones en empresas y en organizaciones gubernamentales lo que conlleva a la violación de derechos laborales.”

Violeta Magdalena Azcona Reyes

Presidenta del Colectivo Pro Inclusión e Igualdad Jalisco

Nota Metodológica: Las opiniones presentadas fueron colectadas en mesas de discusión entre ciudadanos llevadas a cabo en los Espacios de Participación Barrial y durante los Foros Temáticos. (Cfr. Apartado 3.3.2.5: Integración sistemática de aportaciones).

5.3.1.1. Desocupación y comportamiento económico

La desocupación es un fenómeno principalmente urbano, pues en las ciudades los mercados de trabajo son más activos, el trabajo subordinado es más significativo y los cambios de ocupación más frecuentes. En México los estados con menor tasa de desocupación son generalmente los más rurales y con mayores niveles de pobreza. La mayor prevalencia de la desocupación en el entorno urbano se traduce en que el AMG tenga generalmente mayores tasas que en el conjunto de Jalisco.

Sin embargo, la tasa de desocupación del AMG se compara favorablemente con el entorno nacional, aunque es más volátil y dependiente de la coyuntura general de la actividad económica. Desde el inicio del levantamiento de la ENOE hasta el año 2008 la desocupación en el AMG fue similar y ligeramente inferior que la nacional, lo que mostraba una buena empleabilidad de los trabajadores. No obstante, la situación se revirtió a partir de la recesión internacional de ese año y que impacto especialmente a México y el AMG desde fines de ese año. A partir de ese momento, la tasa de desocupación del AMG ha sido superior a la del promedio nacional, estableciéndose una diferencia significativa en el 2015. La mejora en la demanda externa (especialmente de origen norteamericano) del 2016 se acompañó de una reducción de la desocupación del AMG superior a la nacional. En otros términos, la desocupación se encuentra correlacionada con la inserción internacional de la economía de la ciudad.

Lo anterior implica un bajo margen de maniobra local frente a los cambios internacionales. La cuestión es cómo aprovecharlos y, simultáneamente, contar con un mayor margen de maniobra interna frente a sus fluctuaciones, lo que implicaría el reforzamiento del mercado interno.

TASA DE DESOCUPACIÓN ABIERTA	NACIONAL	JALISCO	AMG
2005	3.5	2.9	3.4
2006	3.1	2.7	3.2
2008	3.4	3.0	3.1
2009	5.1	4.4	5.2
2010	5.2	4.9	5.6
2012	4.8	4.6	5.2
2015	4.3	5.3	5.0
2016	3.9	3.7	4.2

Tabla 82. Tasa de desocupación 2005-2016 (Años seleccionados, 2do. trimestre de cada año).
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (www.inegi.org.mx).

5.3.1.2. La ocupación y sus condiciones

La población ocupada tiene múltiples formas de ser clasificada: por posición en el trabajo, ocupación, sector de actividad económica, nivel de ingresos, duración de la jornada laboral, prestaciones, tamaño del establecimiento en el que trabajan, etc.

Posición en el trabajo

Por posición en el trabajo, la gran mayoría de los ocupados en el AMG son trabajadores asalariados y su proporción tiende a aumentar, salvo cuando se presentan coyunturas económicas críticas. En el año 2005 su proporción era de 65.6% y desde entonces ha aumentado, hasta alcanzar el 69.3% en el segundo trimestre del 2016. En el conjunto de Jalisco y del país las proporciones son ligeramente menores, aunque tienden a igualarse. En Jalisco fueron 59.5 y 68.1% para ambos momentos, respectivamente; a nivel nacional ha aumentado de 59.1% en el 2005 a 64.5% en el 2016. Lo anterior implica que el AMG tiene una relevancia aun mayor que en el país las condiciones laborales de la población asalariada.

La otra posición en el trabajo altamente significativa en cuanto a la proporción de los trabajadores que se ubican en ella es la de cuentapropistas, es decir, de trabajadores independientes sin trabajadores subordinados dependientes de ellos. Su evolución es contrapuesta a la de los asalariados: en el AMG es una proporción menor a la de Jalisco y ésta es a su vez menor a la nacional. Tiene una tendencia a reducirse, salvo en momentos críticos, como en la recesión 2008-2009. Al segundo trimestre del 2016 se ubican en esta situación 17.8% de los trabajadores del AMG, frente a 18.1% en Jalisco y 22.3% en el conjunto del país.

La proporción de empleadores se comporta de manera errática, pero con una tendencia a reducirse, especialmente a raíz de los periodos económicos críticos. En la víspera de la crisis del 2008 eran empleadores 6.8% de los ocupados en el AMG, pero desde entonces el porcentaje se ha reducido constante y significativamente, hasta alcanzar 5.3% en el 2016. El mismo fenómeno se produce a nivel estatal y nacional, llegándose a 5.1% y 4.4% de empleadores en Jalisco y en México, respectivamente.

5.3.2. Apartado estratégico

El empleo es la bisagra fundamental entre la generación de riqueza y el acceso a parte de ella por los trabajadores y sus hogares. Una adecuada política de desarrollo debe lograr condiciones dignas de

trabajo y de generación de ingreso para los habitantes de una sociedad. Ello depende de múltiples factores, desde el entorno macroeconómico, que permita la generación correcta de empleos, la defensa de los derechos laborales y la incorporación efectiva de los trabajadores en su empleo, hasta el establecimiento de políticas de mercado de trabajo que faciliten la obtención de empleo y una adecuada remuneración por el trabajo realizado.

En el plano de las políticas públicas se integran tres grandes dimensiones:

- La política de empleo, entendida como la consideración de la mayor generación posible de trabajo digno y decente, como un eje fundamental en toda la definición de las políticas públicas efectuadas por los poderes públicos en el AMG y en su relación con todos sus interlocutores sociales.
- La política de mercado de trabajo, orientada desde el lado de la oferta de trabajo a la capacitación y educación de la población en función de mejorar sus capacidades productivas, su defensa de una distribución justa de los beneficios obtenidos por dicha mejora y la mejora en su calidad de vida. Desde el lado de la demanda, una política orientada a la mejora en las capacidades y acciones de las MPyME's para generar mejores condiciones laborales y posibilidades de emprendimiento, así como una regulación y acción pública para asegurar que los grandes corporativos contribuyan a la mejora de la cantidad y calidad del empleo del conjunto de la ciudad.
- La política laboral, guiada por la búsqueda del pleno cumplimiento de todos los derechos laborales y del impulso a las actividades económicas que permitan que las empresas laboren eficientemente en favor de ellas y de sus trabajadores, sin el obstáculo de prácticas corruptas de chantajes, extorsiones o intimidaciones perversas de cualquier tipo.

La estrategia de desarrollo deberá incorporar igualmente la articulación de las actividades empresariales, comunitarias, familiares, sociales y solidarias que contribuyan sustentablemente a la generación, consolidación y mejora del empleo digno y decente, efectuadas por el conjunto de los actores sociales.

5.3.3. Visión

Cómo se señaló en el eje de Ciudad Equitativa y Líder, el AMG genera una estrategia de promoción de empleo basada en el trabajo digno y decente. Se privilegia la inversión que garantice remuneraciones correctas para los trabajadores, estabilidad en el empleo y en general, el cumplimiento de todos los derechos laborales. La producción es altamente flexible, pero generando estabilidad y mejora para los trabajadores. Se impulsa la lógica de la flexiseguridad lanzada por diversos organismos de las Naciones Unidas, como la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Económica para América Latina.

En el AMG se generan condiciones para el desarrollo de los emprendedores y de las MPyME's en un entorno en el que las grandes empresas generan empleo estable, bien remunerado y respetuoso de todos los derechos laborales de los trabajadores, quienes participan activamente en la vida de la em-

presa, mediante representaciones libres y democráticas. Las grandes empresas se articulan cada vez más con las MPyME's en una lógica de equilibrio en sus expectativas y condiciones de negociación. La mayor parte de los sectores y ramas de actividad integran una gran cantidad de unidades económicas formales, sin que se presenten tendencias a la concentración de los mercados por parte de un puñado de ellas, lo que permite mejores condiciones laborales para el conjunto de la población económicamente activa. Las grandes empresas son valiosas en tanto y cuanto contribuyen, a la sustentabilidad, a la promoción de mejores condiciones de trabajo ante el conjunto del tejido económico, al desarrollo tecnológico local, a la generación de conocimiento propio regional y a la consolidación de la ciudad y del estado en el país y el mundo.

Todo trabajador y trabajadora tienen una remuneración que les garantiza un nivel de vida decoroso, entendiéndose por ello, el que puedan acceder al menos a la adquisición de una canasta de consumo básico digna para sí mismos y para sus dependientes. Las jornadas laborales superiores a los máximos legales regulares se presentan sólo de manera excepcional, como horas extras adecuadamente pagadas. Se respetan el conjunto de los derechos laborales y la gran mayoría de las personas cuentan no sólo con protección social sino con promoción de sus beneficios. Los niveles de ingreso dependen de las competencias y esfuerzo de las personas sin discriminación de ningún tipo. Los niveles de ingreso de las mujeres son similares a los de los hombres a trabajo igual, de la misma manera que las remuneraciones a los indígenas con respecto a los no indígenas, de la población con discapacidad a quienes no la tienen o de un grupo de edad con respecto a otro. Tampoco se ejercerá discriminación por preferencia sexual, religión, estado civil, condición de gravidez, migratoria o de ningún otro tipo. Todo acto de hostigamiento sexual o laboral ha sido debidamente castigado, de tal manera que hay un pleno respeto a la dignidad humana de todos los trabajadores en su sitio de trabajo, sin privilegio alguno.

La mejora en las condiciones laborales reduce constantemente los riesgos y accidentes de trabajo, así como el cansancio y la tensión con que se ejerce. Los desplazamientos hacia y desde el sitio de trabajo son eficientes, rápidos, cómodos y seguros.

Los sindicatos operan de manera libre, transparente y democrática, tanto para los trabajadores como para los empleadores. La negociación abierta permite mejores condiciones laborales, mayor productividad y una distribución del ingreso cada vez más equitativa.

Existen amplios mecanismos de solidaridad social que permiten que toda la población reciba los beneficios del crecimiento económico, lo que implica un fortalecimiento de los mecanismos de seguridad social y de prestaciones sociales. Simultáneamente, existen sólidos mecanismos de subsidiariedad para apoyar temporalmente a la población trabajadora que se encuentre en situaciones complejas, como en el caso de la desocupación, en tanto logra insertarse dignamente en una ocupación productiva.

El conjunto de la población trabajadora cuenta con las condiciones para compatibilizar su vida laboral con una adecuada disponibilidad de tiempo para su vida comunitaria, familiar y personal, tanto de carácter recreativa como no recreativa.

6 CONSIDERACIONES FINALES

El Programa de Desarrollo Metropolitano del AMG (PDM-AMG) 2042, es una responsabilidad compartida en tanto que somos ciudadanos de esta metrópoli que actuamos desde una infinidad de espacios para alimentar nuestra vida colectiva y nuestra responsabilidad ante las generaciones futuras.

El escenario ha sido dispuesto para transformar el AMG en la ciudad que queremos, hemos desarrollado y aprobado el primer Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet) y la primera Agencia Metropolitana está por ser creada, pero es en el PDM que encontramos el instrumento que expone los grandes retos comunes de nuestra ciudad y que servirá de guía general al conjunto de acciones que en el corto, mediano y largo plazo, impulsen el desarrollo metropolitano sustentable.

El reto no es menor, por tanto en el PDM mantenemos la visión de la ciudad que queremos. Este instrumento materializó la oportunidad para participar, diseñar, proponer, decidir, dar seguimiento y evaluar las acciones públicas sobre la ciudad. Manteniendo la invitación permanente a la sociedad, al conjunto de la ciudadanía, a integrar un sistema sólido y transparente de participación crítica y trascendente que nos lleve más allá de formular instrumentos. Requerimos y merecemos un modelo de gobernanza y gestión adecuada a las características y necesidades de una gran ciudad, de nuestra metrópoli y casa común.

Es el momento de actuar y decidir el futuro que anhelamos, garantizando el bienestar y la prosperidad de los ciudadanos en su conjunto a partir de la experiencia, conocimientos y determinación de una intensa coordinación metropolitana, privilegiando invariablemente el interés público para el presente y el porvenir. El compromiso es claro, honrar las palabras de Pablo Vaggione representante de ONU Hábitat México: “El AMG tiene todos los elementos para convertirse en el prototipo que impulse la Nueva Agenda Urbana a escala nacional e internacional. La corresponsabilidad de los actores de la nueva gobernanza que aquí se está construyendo invita a pensar en grande y a tener las más altas aspiraciones para la transformación de la ciudad, hecha con la gente y para la gente.”

La gran Guadalajara, será reconocida por su liderazgo nacional y su distinguida presencia mundial. Desde aquí promoveremos un movimiento de impulso social para todo el país, seremos el motor de

cambio que nos permita transformar nuestro presente, superar los rezagos, vencer obstáculos, aprovechar las oportunidades, y alcanzar un nivel de vida digno y trascendente para todos.

Considerando que las ciudades del futuro están llamadas a tener un papel cada vez más relevante como motores de la economía, como centros de conectividad, creatividad, innovación, comercio y servicios, nos hemos planteado el desafío de convertir a nuestra metrópoli en la ciudad digna y ejemplar por excelencia, en la que nuestra cultura florezca y se desarrolle con intensidad.

La ciudad que construiremos será un referente para otras por haber logrado integrar a todos los ciudadanos en un modelo compartido y armónico de desarrollo. Será un paradigma de justicia y equidad, pues se borrarán las dolorosas separaciones entre personas excluidas y con acceso a oportunidades y condiciones para aprender, emprender y prosperar. También será un ejemplo de buen gobierno, de alta eficiencia, con absoluta transparencia y sin corrupción, pues la impunidad no tendrá cabida en caso de que se presentara.

Nuestra ejemplar ciudad será un campo fértil para el desarrollo cultural, la innovación, creatividad y creación de contenidos con alto impacto en las cadenas productivas y en los centros de comercio nacional e internacional. Será la ciudad modelo en la formación de ciudadanos, la gestión metropolitana y el desarrollo sustentable, en un sólido entorno de paz y legalidad. En la ciudad que queremos, los ciudadanos confiaremos en nosotros, en los otros y en las instituciones. Ejerceremos libremente nuestros derechos y respetaremos las diferencias, es decir, viviremos sin miedo. Será la ciudad en la que siempre hemos querido vivir: limpia, sana, bella y disfrutable. Valorará a las personas y las integrará en sus procesos de gobierno para funcionar bien.

Los habitantes y las autoridades seremos corresponsables de su marcha y destino, cuidaremos los espacios públicos, nos preocuparemos y ocuparemos en cuidar los bienes comunes. Los servicios de la ciudad funcionarán muy bien y serán de calidad, el gobierno integrará a las mejores personas para brindar un servicio honesto y eficiente.

El espacio público invitará al encuentro, a la convivencia y la participación será la casa de todos. El talento de la gente será cultivado, reconocido y aprovechado. La ciudad será generadora de oportunidades y condiciones de vida digna para todas las personas. Se convertirá en el espacio en el que nos atreveremos a soñar, emprender y realizar. En ella, nos sentiremos orgullosos de su identidad, logros y aportaciones al mundo.

Guadalajara, la ciudad fundacional de nuestra metrópoli, es una ciudad vibrante que se aproxima a cumplir sus primeros 500 años de vida en el 2042. Con la nueva visión metropolitana y el uso sistemático de sus instrumentos de planeación y gestión, damos los primeros pasos para la recuperación de su grandeza. Iniciamos la etapa del desarrollo sostenible hacia su consolidación como una gran ciudad del mundo, modelo de ciudad que pueda mostrarse como el referente de la integración metropolitana con la más alta calidad de vida en Latinoamérica.

Es tiempo de actuar y trascender, es la hora de atrevernos a dar el gran salto hacia el futuro porque la ciudad lo necesita y los ciudadanos lo merecen. Estamos listos para volver a cantar con gran orgullo: ¡Guadalajara, Guadalajara!



7

SIGLARIO

4D	Dispersa, Distante, Desconectada y Desigual
AGUI	Áreas de Gestión Urbana Integral
AH-I	Asentamientos Humanos Irregulares
AMG	AMG
ANP	Áreas Naturales Protegidas
APD	Áreas con Potencial de Desarrollo
APR	Áreas con Potencial de Reciclamiento
BRT	Bus Rapid Transit
C.U.S.MAX	Coefficiente de Utilización del Suelo Máximo Optativo
C3E	Comunidades Compactas, Cercanas, Conectadas y Equitativas
CBCR	Ciudad Bella, Culta y Recreativa
CDP	Ciudad Digna y Participativa
CEA	Comisión Estatal del Agua
CEJ	Colectivo Ecologista Jalisco
CEL	Ciudad Equitativa y Líder
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CESJAL	Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad
CEU	Características del Entorno Urbano
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CFH	Ciudad Funcional y Honesta
CH4	Metano
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica
CIMTRA	Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes
CIUDAPP	Aplicación digital del Gobierno de Guadalajara
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNGMD	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales
CO	Monóxido de Carbono

CO ₂	Dióxido de Carbono
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COP	Convención de Cambio Climático
COPARMEX-JALISCO	Confederación Patronal de la República Mexicana edición Jalisco
COPLAUR	Comisión de Planeación Urbana
COV	Compuestos Orgánicos Volátiles
CP	Centros de Población
CS	Ciudad Sustentable
CSC	Ciudad Segura y Cohesionada
DDHH	Derechos Humanos
DENUE	Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas
DIE	Desarrollo Integral y Eficiente
DOF	Diario Oficial de la Federación
DOT	Desarrollo Orientado al Transporte
DPI	Distancia hasta el Punto Ideal
EI	Encuesta Intercensal
ENCC	Encuesta Nacional de Consumo Cultural en México
ENDEMS	Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior
ENHPCC	Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Cultural
ENVP	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
EPB	Espacios de Participación Barrial
FT	Foros Temáticos
FPRD	Fallecimientos por Presunta Rivalidad Delincuencial
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FV	Foro Virtual
GRD	Gestión de la Reducción del Riesgo de Desastre
I-1	Industria ligera de riesgo bajo
I-2	Industria media de riesgo medio
I-3	Industria pesada de riesgo alto
IE-U	Instalación Especial Urbana
IE-R	Instalación Especial Regional
IE-RG	Instalación Especial por Instalaciones de Riesgo
IITEJ	Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco
I-J	Industrial Jardín
IJALVI	Instituto Jalisciense de la Vivienda
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMECA	Índice Metropolitano de la Calidad del Aire
IMEPLAN	Instituto Metropolitano de Planeación
IMEPLAN-AMG	Instituto Metropolitano de Planeación del AMG.
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
IN-U	Infraestructura Urbana
IN-R	Infraestructura Regional
IMTJ	Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco

IMUVI	Instituto Municipal de la Vivienda de Guadalajara
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INECC	Instituto de Ecología y Cambio Climático
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado
ITDP	Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo
ITESO	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
JIRA	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja de Río Ayuquila
LGPC	Ley General de Protección Civil
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LPEJM	Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios
LSS	Ley del Seguro Social
MAH	Marco de Acción de Hyogo
MASC	Medios Alternativos de Solución de Conflictos
Mi Bici	Sistema de Transporte Público en bicicleta
MIDE JALISCO	Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco
MIPyMES	Micros, Pequeñas y Medianas Empresas
N ₂ O	Óxido nitroso
NAU	Nueva Agenda Urbana
NDVI	Valor del Índice Diferencial Normalizado de Vegetación
NEUS	Nuevos Entornos Urbanos Sustentables
NO ₂	Bióxido de nitrógeno
NO _x	Óxidos de nitrógeno
NSJP	Nuevo Sistema de Justicia Penal
O ₃	Ozono
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCOIT	Organismo Coordinador de la Operación Integral del Servicio de Transporte Público
ODS	Objetivos de Desarrollo de Sostenible
OE	Ordenamiento Ecológico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-HABITAT	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
OPD	Organismo Público Descentralizado
Plan DN-III-E	Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre
PECC	Programa Espacial de cambio Climático
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PDC	Polígonos de Desarrollo Controlado
PDM	Programa de Desarrollo Metropolitano

PDM-AMG	Programa de Desarrollo Metropolitano del AMG
PDUCP	Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población
PEA	Población Económicamente Activa
PECA	Plan especial de cultura y arte
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PM ₁₀	Partículas Suspendidas Menores a 10 micrómetros
PM _{2.5}	Partículas Suspendidas Menores a 2.5 micrómetros
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PMDPV	Plan Municipal de Desarrollo Puerto Vallarta
PMDU	Programa Municipal de Desarrollo Urbano
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POEL	Programa de Ordenamiento Ecológico Local
POET	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Jalisco
POFA	Polígono de Fragilidad Ambiental
POTmet	Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano
PPDU	Planes Parciales de Desarrollo Urbano
PREP	Programa de Recuperación de Espacios Públicos
PROAIRE	Programa para Mejorar la Calidad del Aire
RI-RG	Áreas de Restricción por Instalaciones de Riesgo
RRD	Reducción del Riesgo de Desastre
RHP	Regiones Hidrológicas Prioritarias
RSU	Residuos Sólidos Urbanos
RTP	Regiones Terrestres Prioritarias
SCINCE	Sistema para la Consulta de Información Censal
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDEUR	Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno de Jalisco
SEMADET	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Estado de Jalisco
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SIAPA	Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado
SIC	Sistema de información cultural
SIAT	Sistema de Agua Tlajomulco
SIG	Sistema de Información Geográfica
SIMAJ	Sistema de Red Automática de Jalisco
SIMAR- SURESTE	Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste
SIMEP	Sistema Intermunicipal del Espacio Público
SITEUR	Sistema de Tren Eléctrico Urbano
SIUVE	Sistema Único de Vigilancia Epidemiológica
SO ₂	Bioxido de azufre
SUBSEPLAN	Subsecretaria de Planeación y Evaluación
SyT	Servicios y Transportes
TDDS	Trabajo Digno, Decente y Suficiente
TIC'S	Tecnologías de Información y Comunicación
TPM	Transporte Público Masivo

U de G	Universidad de Guadalajara
UC	Uso Condicionado
UGA	Unidades de Gestión Ambiental
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
USCUSyS	Uso de suelo, Cambios de Uso de Suelo y Silvicultura
USEPA	United States Environmental Protection Agency
WUP	World Urbanization Prospects
ZCG	Zona Conurbada de Guadalajara
ZMG	Zona Metropolitana de Guadalajara

8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acta de la sesión ordinaria de la Junta de Coordinación Metropolitana del AMG de fecha 17 de noviembre de 2015.

Allegretti G. (2014), Participatory democracies, a slow march toward new paradigm from Brazil to Europe? en *Quelles villes pour le XXI siècle?*, INFOLIO, Francia.

Arellano, A. (2014). La Coordinación Metropolitana en el Ámbito Subnacional Mexicano: un Análisis Institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14 (23), pp. 33-70 En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337539189002>

Arriagada, C. & Rodríguez, J. (2003) Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política.

ARUP - IMEPLAN (2016) Manejo Integral de Residuos Sólidos Urbanos en el AMG. Reporte Diagnóstico.

Ayuntamiento de Zapopan (2010) Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable para el AMG. Plan de trabajo y revisión de estudios anteriores. Preparado por Steer Davies Gleave. México.

Azkarte, A., Ruiz, M., Santana, A. (2003) El patrimonio arquitectónico. Vitoria-Gasteiz: Universidad del País Vasco

Bass, S., Ramasamy, S., Dey de Pryck, J., & Battista F. (2009). Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres Una Guía. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Ballesteros de León, G. (s.f.) La Seguridad Humana como Sistema Simbólico. Mejía, J.

Ballesteros de León, G. & Murillo, J. (2014). *Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana*. Casa San Ignacio, México.

Becerra, O., Bravo, T. Castillo, A., Del Río, M., Demerutis, J., González E. Hermosillo, C., Ladrón, O., Mercado, J., Mora, F., Reyes E., & Reyes, R. (2014) *El lenguaje contemporáneo del urbanismo. Glosario de términos urbanos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño.

Berger, P. & Luckman, T. (1967). *The Social Construction of Reality. A treatise in the sociology of knowledge*. Londres: Penguin

Beger, P. & Luckman, T. (1995) *Modernidad y crisis de sentido. Capítulo: Los fundamentos de significación de la vida humana*. Op. Cit.

Bernache (2012) *El confinamiento de la basura urbana y la contaminación de las fuentes de agua en México*. Revista de El Colegio de San Luis, II (4), julio-diciembre, pp. 36-53.

Bernache, G (2015) *La gestión de los residuos sólidos: un reto para los gobiernos locales*. Sociedad y Ambiente, año 3,1 (7)

Brundtland, G. H. (1987). *Report of the World Commission on environment and development: "our common future."* New York: United Nations.

Borja, Jordi; Muxí, Zaida. (2000). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electra.

Borgatti, S. & Cross, R. (2004) *The ties that share: Relational characteristics that facilitate information seeking*. WULF, Volker, HUYSMAN, Marleen (edit), *Social Capital and Information Technology*, MIT-Press, Cambridge (Mts).

Fausto, E. & Munguía, R. (2010). *Capítulo inmobiliario habitacional en el desarrollo metropolitano de Guadalajara. Caos y corrupción urbanística*. En Iracheta, A. y Soto, E. (comp.), *Impacto en la vivienda en el desarrollo urbano: una mirada a la política habitacional en México*. Memorias del III Congreso Nacional de Suelo Urbano (95-125). México: El Colegio Mexiquense.

C102- *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*. Entró en vigor en el Estado Mexicano el 12 de octubre de 1961.

Camacho, M. O. & Flamand, L. (2008) *Políticas intergubernamentales para controlar la contaminación del aire en ciudades mexicanas: una evaluación*, XVII (2), 261-313.

Camberos, J. (1993). *Influencia postindustrial en la conformación de los usos del suelo en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Espacio urbano, cambio social y geografía aplicada*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Carrión, F. (2000) *Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos*. Santiago de Chile: CEPAL

Castellanos, F. (2003). Lineamientos Esenciales del Derecho Penal. Ciudad de México: Editorial Porrúa.

Castells, M. (1981) Problemas de Investigación en Sociología Urbana. Madrid: Alianza

Casteel, C., PEEK-ASA Corinne (2000) Effectiveness of Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) in Reducing Robberies, American Journal of Preventive Medicine, Am J Prev Med 2000;18(4S)

Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales, CEAS (2016) Hacia una ley de derechos culturales, documento sin publicar

Centro Nacional de Prevención a Desastres, CENAPRED (2001). Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México. Ciudad de México: CENAPRED

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2000). Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- (2005) Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile.

- (2016) Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- (2002) El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Capítulo I Capital social: Definiciones, controversias, tipologías. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco, CESJAL (2016) Recomendación para migrar hacia un modelo de concesión para la prestación del servicio público de sacrificio que brindan los rastros de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga.

Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, CIATEJ (2012)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2007) Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Diagnóstico Integral del Polígono de Fragilidad Ambiental (POFA) y su entorno. Guadalajara: CIATEJ

Código Urbano para el Estado de Jalisco (2008). Congreso del Estado. Gobierno del Estado de Jalisco.

Colectivo Ecologista de Jalisco (2013) Costos Económicos y Ambientales de los Autos en el AMG. Recuperado de: <http://ciudadpixel.mx/documentos/Reporte%20Autos%20LAC%20CEJ.pdf>

Comisión Estatal del Agua, CEA (2015a) "Ficha Técnica Hidrológica municipal, El Salto". Guadalajara:-CEA

-(2015b) "Ficha Técnica Hidrológica municipal, Guadalajara". Guadalajara:CEA

-(2015c) "Ficha Técnica Hidrológica municipal, Ixtlahuacán de los Membrillos".

Guadalajara: CEA

- (2015d) "Ficha Técnica Hidrológica municipal, Juanacatlán". Guadalajara:CEA
- (2015e) "Ficha Técnica Hidrológica municipal, Tlajomulco de Zúñiga". Guadalajara:CEA
- (2015f) "Ficha Técnica Hidrológica municipal, San Pedro Tlaquepaque". Guadalajara:CEA
- (2015g) "Ficha Técnica Hidrológica municipal, Tonalá". Guadalajara:CEA
- (2015h) "Ficha Técnica Hidrológica municipal, Zapopan". Guadalajara:CEA
- (2015i) "Ficha Técnica Hidrológica municipal, Zapotlanejo". Guadalajara:CEA
- (2015j) Actualización del estudio análisis de los consumos de los distintos tipos de usuarios en la Zona Conurbada de Guadalajara para la definición de la curva de la demanda actual y futura

Comisión Nacional del Agua, Conagua (2005) Programa Hidráulico del Estado de Jalisco. México: Conagua

- (2009) Programa Hídrico Visión 2030 del Estado de Jalisco. México: Semarnat
- (2013) Base de datos del Registro Público de Derechos de Agua (REPGA), Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, Dirección Administrativa Jalisco.

Comisión Nacional para la Cultura y las Artes, CONACULTA (2010a) Encuesta Nacional de hábitos, prácticas y consumo culturales. Ciudad de México: CONACULTA

- (2010b) Atlas de Infraestructura Cultural de México. Ciudad de México: CONACULTA
- (2011) ¿Qué es el patrimonio cultural inmaterial?. Infokit
- (s/f) Patrimonio cultural, Inmaterial y Turismo: Salvaguardas y oportunidades

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Corpovisionarios, Alcaldía de Medellín, Secretaría de Cultura Ciudadana. (2015). Retos y Oportunidades de la Cultura Ciudadana en Medellín. Medellín.

Cotler, H., Galindo, A., González, I., Pineda, R. y Ríos, E. (2013) Cuencas hidrográficas. Fundamentos y perspectivas para su manejo y gestión. Ciudad de México: SEMARNAT

Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Consejo Nacional de Población, CONAPO & Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010

- (2004) Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2000

Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la SUBSEPLAN. Metodologías de Indicadores MIDE Jalisco. Gobierno de Jalisco.

Dubet, F. (2011). Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Duhua, E., Giglia, A. (2008) Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. Ciudad de México: Siglo XXI Editores - (2016) Metrópoli, espacio público y consumo. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica

Eco, U. (1991) Tratado de Semiótica General. Barcelona: Lumen.

Escobedo, F. J., Wagner, J. E., Nowak, D. J., et al. (2008). Analyzing the cost effectiveness of Santiago, Chile's policy of using urban forests to improve air quality. *Journal of Environmental Management*, 86 (1), 148-157.

Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del AMG.

Escudero, R. (2009) La Seguridad Humana: una propuesta conceptual. El tiempo de los Derechos, Huri Age. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Fernández Güell, J. (2006) Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Editorial Reverté.

Flores, Carlos A. (2016) Jalisco en la escena del tráfico de drogas en Moloeznik, Marcos y Rodríguez, Abelardo (coord.) Seguridad y Justicia en Jalisco, Guadalajara: COACYTJAL- CASEDE, Universidad de Guadalajara

Gallardo, J. (2005) Estudio ambiental del ácido sulfhídrico como contaminante del aire en las comunidades de Juanacatlán y El Salto Jalisco, 2004-2005. Tesis de Maestría en Ciencias de la Salud Ambiental. México: Universidad de Guadalajara

Garibay, M.G., Curiel, A., Orozco, M.G., García, J., Hernández, G., Pinal, G., García, M.L., Herrera, V. (2009) Aire y salud. Universidad de Guadalajara. Instituto de Medio Ambiente y Comunidades Humanas.

García, F. (2010) La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). Investigaciones Geográficas n. 71, encontrado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112010000100009

García M., Tapia L. G. (2009) Guía de aplicación (coords), Sistema Integrado de Indicadores Urbanos. Observatorio de Medio Ambiente Urbano. URBAL- Europe-Aid, Ayuntamiento de Málaga, UN-HÁBITAT, Málaga

García, N. y Piedras E. (2006) Las industrias culturales y el desarrollo de México. México: Siglo XXI Editores.

García, N. (1995) Consumidores y ciudadanos, Conflictos multiculturales de la globalización. Ciudad de México: Editorial Grijalbo

Graizbord, B. (1999) Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social. Economía Sociedad y Territorio, vol. II, núm. 5, enero-junio. El Colegio Mexiquense.

Gobantes, C., Peirano, M., Tapia, V. (s/f) Nuevos procesos de urbanización y transformaciones del barrio tradicional. Taller de Antropología Urbana. Departamento de Antropología, Universidad de Chile

Gobierno del Estado de Jalisco (2010) Plan Maestro de Movilidad Urbana No Motorizada del AMG. Documento Síntesis (informe inédito). Preparado por AU Consultores, S.C., Alta Planning + Design, ITDP México y 8-80 Cities.

Gobierno de Jalisco (2013) Sistema Metropolitano de Espacios Públicos para el Estado de Jalisco y sus municipios. Guadalajara: Estado de Jalisco

Gobierno de Jalisco (2014) Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático. Guadalajara: Estado de Jalisco

Gómez-Baggethun, E. & Barton, D.N. (2013) Classifying and valuing ecosystem services for urban planning. *Ecological Economics* 86, volumen 132, 235-245.

Günter H. (2009) Securitización del Espacio y del Objeto de Referencia. En Oswald, U., Brauch, H. (comps). *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. Cuernavaca: UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias Ortegón, E., Pacheco, J. F., Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL

Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO (2010) Índice de Competitividad Urbana, Acciones Urgentes para las Ciudades del Futuro.

Instituto Metropolitano de Planeación, IMEPLAN (2015) Expansión urbana: Análisis y prospectiva: 1970-2045

-(2015) Resultados de metodología aplicada para el AMG y los municipios del área de gestión metropolitana. Guadalajara: IMEPLAN

-(2016) Informe Final Planeación Metropolitana: Programa de Desarrollo Metropolitano, 2042

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2015) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD).

-(2014) Características del Entorno Urbano (CEU).

-(2016) Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE).

-(2015) Encuesta Intercensal (EI) 2015

-(2015) Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG).

-(2014) Cuenta Satélite de la Cultura de México, 2014

-(2014) Encuesta Nacional de Consumo Cultural de México 2012. Ciudad de México: INEGI

Informe sobre desarrollo humano 2014. "Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana".

Instituto de Información Estadística y Geografía, IIEG (2014) Zonas con mayor riesgo de inundaciones en la ZMG. Guadalajara: IIEG

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, IMTA (2012) Actualización del estudio de calidad del agua del río Santiago (desde su nacimiento en el lago de Chapala, hasta la presa Santa Rosa)

-(2016) Atlas de Vulnerabilidad Hídrica en México por el Cambio Climático

Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, ITDP (2013). Hacia una Estrategia Nacional Integral de Movilidad Urbana. México: ITDP

-(2014). Caminar La Ciudad. Políticas de Seguridad Peatonal en la Ciudad de México. México: ITDP

-(2014) Invertir para movernos: Diagnóstico de inversiones en movilidad en las zonas metropolitanas de México 2014. México: ITDP

-(2012) Gestión de la movilidad para México. Beneficios para su desarrollo económico. México: ITDP

-(2012) La importancia de la reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos. México: ITDP

-(2015) Oportunidades de desarrollo orientado al transporte bajo en emisiones en Guadalajara. México: ITDP

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Politecnico di Milano, Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale- Servizio Riqualificazione Urbana (2006) SAFEPOLIS- Planificación, Diseño Urbano y Gestión para Espacios Seguros, AGIS - Action SAFEPOLIS 2006 - 2007.

Jalomo, F. (2011) Gobernar el territorio entre descentralización y metropolización: el Patronato y el SIAPA como formas de gestión (1952-2006) y escenarios prospectivos. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Joanne, G. & Sánchez, S. (2013) La Calidad del Aire en América Latina: Una Visión Panorámica. EUA, Washington D.C.: Clean Air Institute.

Kaldor, Ma. (2011) El Poder y la Fuerza. La Seguridad de la población civil en un mundo global. Trad. Álvarez, Tusquets, México.

Kis, A. (2010) The Operationalization of the Human Security Concept. Revista Roman de Geografie Politic Año XII, no. 2, pp. 254-266

La tesis aislada 1a. CXLVIII/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 11 de abril de 2014 y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 801.

Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco. En Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Guadalajara: Congreso del Estado

Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. En Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Guadalajara: Congreso del Estado

Ley Federal de Trabajo de México. En Diario Oficial de la Federación. México: Cámara de Diputados

Ley General de Protección Civil. En Diario Oficial de la Federación. México: Cámara de Diputados

Ley de Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Chapala. En Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Guadalajara: Congreso del Estado

Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios. En Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Guadalajara: Congreso del Estado

Ley del Seguro Social. En Diario Oficial de la Federación. México: Cámara de Diputados

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. En Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Guadalajara: Congreso del Estado

Littler, J. (2013). Meritocracy as plutocracy: the marketising of “equality” under neoliberalism. *New Formations: A Journal of Culture/Theory/Politics*, 80-81, 52-72, doi: 10.3898/NEWF.80/81.03.2013

López, E. (1996) *La vivienda social: una historia*. México: Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana.

García, M. del C. & Tapia, L. G. (2009) *Guía de aplicación (coords), Sistema Integrado de Indicadores Urbanos*. Observatorio de Medio Ambiente Urbano. Málaga: URBAL- Europe-Aid, Ayuntamiento de Málaga, UN-HABITAT.

García, M., Tapia L. G.(coords) (2009). *Sistema Integrado de Indicadores Urbanos*. Observatorio de Medio Ambiente Urbano. Málaga: URBAL- Europe-Aid, Ayuntamiento de Málaga, UN-HÁBITAT

Grainer, M. (2007) *La dimensión espacial de la cohesión social*. Informe de investigación realizada durante una breve pasantía realizada en la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Marcial, R. (2016) *Jóvenes en conflicto con la ley: los retos de la prevención*, en Moloeznik, M. y Rodríguez, A. (coord.) *Seguridad y Justicia en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, COACYT-JAL- CASEDE

Marcuse, H. (1972) *Ensayos sobre política y cultura*. Editorial Ariel quincenal.
-(1968) *El Futuro del Arte*. CONVIVIUM (26)

McCulligh, C., Tetrault, D. y Martínez, P. (2012) *Conflicto y contaminación: el movimiento socioecológico en torno al río Santiago*. En Ochoa H, Bürkner HJ. COORD. *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. Guadalajara: ITESO

Mejía, J., Ballesteros G., Murillo J. (2014). *Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana*, Guadalajara: Editorial San Ignacio.

Michellini, J. (2010) *Instituciones, capital social y territorio*. La Pampa y el dilema del desarrollo en la cuenca del Colorado. Editorial Biblos, 524 p.

Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and human well-being: synthesis*. Washington, DC: Island Press

Moloeznik, M. y Rodríguez, A. (coord.) Seguridad y Justicia en Jalisco. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, COACYTJAL- CASEDE

Moreno, E. (1996). La vivienda social: una historia. México: Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana

Muñoz, A. (1957) Arquitectura y memoria: el patrimonio arquitectónico y la Ley de Memoria Histórica. Madrid

Nivon, E. (2008) Desarrollo y debates actuales de las políticas culturales en México. Texto sin publicar

North, D. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press

Nowak, D.J. (1996) Estimating leaf area and leaf biomass of open-grown deciduous urban trees. Forest Science 42, 504-507.

Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida (2014) Servicios Públicos. Encuesta de Percepción Ciudadana 2014. ¿Cómo nos vemos los tapatíos? Guadalajara: Jalisco Cómo Vamos.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2001) Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas. OCDE y Secretaría de Función Pública.

Ochoa H., Bürkner H.J. (2012). Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara. Guadalajara: ITESO

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Dependencia de Seguridad Humana,

Organización de las Naciones Unidas (2009) Teoría y Práctica De La Seguridad Humana. Nueva York.

OIEDRUS (2015) Anuario estadístico agrícola de los municipios: Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zaplotanejo de los años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015

Omid, K., Gozdyra, P., Misic, B., Moola, F., Palmer, L. J., Paus, T. y Berman, M B. (2015) Neighborhood greenspace and health in a large urban center. Sci. Rep. 5, 11610; doi: 10.1038/srep11610

ONU-Hábitat (2009) Teoría y Práctica De La Seguridad Humana. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Dependencia de Seguridad Humana, Organización de las Naciones Unidas. Nueva York: ONU-Hábitat

-(2013) Guadalajara Metrópolis Próspera.- Redefinición del AMG como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-HÁBITAT. Guadalajara: ONU-HÁBITAT

Open Knowledge Foundation (2010-2012) Manual de los Datos Abiertos. Un proyecto de la Fundación para el Conocimiento Abierto. Adaptado, corregido y ampliado por Carlos Bry's.

ONU-Hábitat (2016) Hábitat III Nueva Agenda Urbana Organización de las Naciones Unidas, ONU (2009) “Teoría y Práctica de la Seguridad Humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos.

Organización Mundial de la Salud (2010) Caminar con seguridad: Breve panorama de la seguridad peatonal en el mundo. Recuperado de: http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/make_walking_safe_es.pdf

Organización Mundial de la Salud (2015) Informe sobre la situación mundial de seguridad vial. Recuperado de: http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/Summary_GS-RRS2015_SPA.pdf

Organización Internacional del Trabajo. “Economía Informal” 1. <http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang-es/index.htm>

Organización Internacional del Trabajo. “Seguridad del Empleo”. 1. <http://www.ilo.org/global/topics/social-security/lang-es/index.htm>

Orozco, M. & Palmerin, A. (2012) Reporte de la Gestión del Fondo Metropolitano. México: ITDP

Owen, T. (2002) Human Security Mapping. Op.Cit.

Peces-Barba, G. (1998). Ética Poder y Derecho. Fontamara, México.

Peña, Torres y Romo (2009) Agua y más agua para la Zona Conurbada de Guadalajara: La gestión no sustentable del recurso hídrico en Vargas, S., Soares, D., Pérez, O. y Ramírez, I. (eds) (2009). La gestión de los Recursos Hídricos: Realidades y perspectivas

Peñuela y Carrillo (2012). Definición de zonas de recarga y descarga de agua subterránea a partir de indicadores superficiales: centro-sur de la Mesa Central, México. Investigaciones Geográficas, 81, 18-32.

Pérez Fragoso Lucía (2016). ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.

Peter A. (s.f.) El Capital Social en Gran Bretaña. PUTNAM, Robert, El Declive del Capital Social, Op.Cit

Plan Intermunicipal de Desarrollo Urbano del 2008

Plan Regional Urbano de Guadalajara (1979-1983)

Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG (2016)

Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG) de 1982

Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2033, Gobierno del Estado de Jalisco.

Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018.

Planificación, Diseño Urbano y Gestión para Espacios Seguros, Institut d'Aménagenet et d'Urbanisme, Politecnico di Milano, Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale- Servizio Riqualficazione Urbana, AGIS - Action SAFEPOLIS 2006 - 2007.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014; Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras (2006) Programa Conjunto de Seguridad Humana, Componente de Redes Locales para la Prevención de Violencia.

Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>.

Proyecto de Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana de Guadalajara.

Programa especial de cultura y arte 2010-2018 (2014). En Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México: DOF

Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013 - 2018. Diario Oficial de la Federación. 16 de diciembre de 2013. México.

Proyecto de Programa de Desarrollo Metropolitano de Guadalajara 2013- 2030, Secretaría de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de Jalisco, Febrero 2013.

Reglamento que norma el funcionamiento del Consejo Metropolitano de Guadalajara. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO/Acuerdos/JALACU081.pdf>.

Rajevic Mosler, E. (2010) Cohesión Social e intervención administrativa en el territorio urbano, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz de Urbanismo, Territorio y Medio Ambiente, Getafe.

Ramos, M. G. (2016) Homicidios en México. Jalisco en el mapa de la violencia. en Moloeznik, Marcos y Rodríguez, Abelardo (coord.) Seguridad y Justicia en Jalisco, COACYTJAL- CASEDE, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

Reglas de Operación del Fondo Metropolitano (2016) En Diario Oficial de la Federación. México: Cámara de diputados

Rivas, I. y Montero, M. (2014) Assessment of Surface Runoff Vulnerability to Climate Change in the Lerma-Chapala Basin, México.

Rizo, L.D. y Andreo, B. (2015) Water Quality Assessment of the Santiago River and Attenuation Capacity of Pollutants Downstream Guadalajara City, México. River Research and Applications. DOI: 10.1002/rra

Rosanvallon, P. (2012). La sociedad de iguales. Buenos Aires: Manantial.

Román, I. (2009) El contexto, la infraestructura y el empleo. Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región Centro: el caso de la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco. México: Secretaría de Gobernación, pp. 247-82.

Saraví, G. (2004) Segregación urbana y espacio público: Los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. Santiago de Chile: Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, No. 8 (LC/G.2231-P).

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2010) Lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno. En atención al Artículo 73 de la Ley de Vivienda. Ciudad de México: SEDESOL

Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (2014) Programa para mejorar la calidad del aire Jalisco 2014-2020. Guadalajara.

Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (2015) Plan de Desarrollo Subregión Centro 2015 - 2025. Guadalajara. Recuperado de:
http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/plan_de_desarrollo_subregion_centro.pdf

Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (2015) Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013 - 2033. Guadalajara. Recuperado de:
http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/ped-2013-2033_0.pdf

Secretaría de Salud (2016) Más Ciclistas, más seguros. Guía de intervenciones para la prevención de lesiones en ciclistas urbanos. México. Distrito Federal. Recuperado de: http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/MasCiclistas_MasSeguros.pdf

SEDATU, ONU-Hábitat, Agencia de Cooperación Alemana (2014) Principios para la planeación de las Ciudades en México, Documento de trabajo v0.4. DF.

SEDEUR (2008) Estudio Técnico-Jurídico y Plan de Negocios del Sistema Metropolitano de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Guadalajara.

SEDESOL-CONAPO-INEGI (2010) Delimitación de las zonas metropolitanas 2010. México: Secretaría de Desarrollo Social-Consejo Nacional de Población-Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. DF.

Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, SEMADES (2008) Diagnóstico Integral del Manejo de Residuos Sólidos en la Zona Conurbada de Guadalajara (Zapopan, Guadalajara, Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Chapala, Ixtlahuacán de los Membrillos). Guadalajara.

Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, SEMADET (2013) Áreas Naturales Protegidas encontrado en: <http://semadet.jalisco.gob.mx/medio-ambiente/biodiversidad/areas-naturales-protegidas>

Sistema de Agua Potable y Alcantarillado, SIAPA (2010) Actualización del estudio de diagnóstico y plan integral de inversiones. Guadalajara.

(2015) Informe de actividades y resultados enero-diciembre 2015 encontrado en: http://siapa.gob.mx/sites/default/files/doctrans/informe_anual_2015.pdf

Siquerios, L. F. (2009) El territorio, el medio ambiente y las condiciones urbanas. Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región Centro: el caso de la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco. México: Secretaría de Gobernación, pp. 24-61.

Sobrino, Jaime. (2003) Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México en el 2000. Conapo/Sedesol/Inegi/Instituto de Geografía-UNAM.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU (2013). Programa de Rescate de Espacios Públicos, Lineamientos Específicos para la Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos 2013. Ciudad de México: SEDATU.

Taureck, R. (2006) Securitization Theory- The Story so far. 4th annual CEEISA Convention Universidad de Tartu.

TEEB - The Economics of Ecosystems and Biodiversity (2011). TEEB Manual for Cities: Ecosystem Services in Urban Management. www.teebweb.org

Tinajero Portilla, R. (2016) Reporte sobre violencia de género en Jalisco, en Moloeznik, Marcos y Rodríguez, Abelardo (coord.) Seguridad y Justicia en Jalisco, COACYTJAL- CASEDE, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, p.p. 281-298.

Torres, A. y Durán, J. (2009) La sustentabilidad de la región hidrológica de Guadalajara y el abastecimiento de agua a la ZMG. Presentación en el III Encuentro Nacional sobre Estudios Regionales. Ocotlán: Universidad de Guadalajara, del 7 al 9 de octubre.

Rajevic Mosler, E. (2010) Cohesión Social e intervención administrativa en el territorio urbano, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz de Urbanismo, Territorio y Medio Ambiente, Getafe.

Representación Especial de las Naciones Unidas del Secretario General para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Ginebra, Suiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Rothstein, B. (2002) Capital Social, Socialdemocracia y Neocorporativismo. Madrid: PUTNAM, Robert (edit) El Declive del Capital Social, Galaxia Gutenberg.

ONU-Hábitat (2015) Guadalajara Metrópolis Próspera. Redefinición del AMG como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de

ONU-Hábitat. recuperado de:

http://www.forogobernanzametropolitana.org/sites/default/files/ONU-Habitat_2015_Guadalajara_Metr%C3%B3polis_Pr%C3%B3spera_M%C3%A9xico.pdf

ONU (2009) Teoría y Práctica De La Seguridad Humana. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Dependencia de Seguridad Humana, Organización de las Naciones Unidas. Nueva York.

UNESCO (2014) Indicadores UNESCO de cultura para el Desarrollo, Manual Metodológico.

UNESCO (2003) Reporte de la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural. París: UNESCO

UNESCO/WMO (1992) Glosario Internacional de Hidrología

Unikel, L. (1968) El proceso de urbanización en México: Distribución y crecimiento de la población urbana. México: Colmex

United Nations, UN (1976) Global Review of Human Settlements, a Support Paper for Habitat: United Nations Conference on Human Settlements. Reino Unido: Centre for Housing, Building and Planning of the Department of Economic and Social Affairs.

UN-Habitat (2015) Habitat III Issue papers, 11- Public Space

UN-Habitat (s.f.) Programa Ciudades Seguras. Un enfoque democrático en materia de seguridad urbana. Programa de las naciones unidas para los asentamientos humanos.

Valdivia, L. y Castillo, M. (2014) Los peligros naturales de Jalisco. Estudio histórico de sus impactos territoriales. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Vargas, U. (2016) Homicidios en México. Jalisco en el mapa de la violencia, en Moloeznik, Marcos y Rodríguez, Abelardo (coord.) Seguridad y Justicia en Jalisco, COACYTJAL- CASEDE, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2016, p.p. 107-119.

Velásquez, E., Giraldo, F. (2009) Hábitat y seguridad urbana: Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad. Bogotá: ONU-HÁBITAT.

Velázquez-López, L., Ochoa-García, H. & Morales-Hernández, J. (2012) Agua y conflictos ambientales en la ribera de Cajititlán, Jalisco. En Tetreault, D.; Ochoa-García, H. y Hernández-González E. (Coords.) Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil. Guadalajara: ITESO.

Waeber, O. (2009) Paz y Seguridad: dos conceptos en evolución constante y su relación constante.

Wong-González, P. (2010) Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. Estudios Sociales, núm 1. Esp, enero, 2010 pp. 10-39.

Yudín, M. (2014). Patrimonio y ciudadanía - Movimientos ciudadanos en defensa del patrimonio en los barrios y territorios. PhD. Universidad de Sevilla.

Ziccardi, A. (2015). Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. México, D.F.: PUEC-UNAM.

9 ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Principios constitucionales A.	20
Tabla 2. Principios constitucionales B.	25
Tabla 3. Alineación PMD - PED.	34
Tabla 4. Alineación del PDR y el PDM.	36
Tabla 5. Alineación PDM - Objetivos del desarrollo sostenible.	38
Tabla 6. Evolución de la delimitación de la Guadalajara Metropolitana (1948-2015).	43
Tabla 7. Etapas de elaboración del PDM.	48
Tabla 8. Apartados que debe contener un Plan de Desarrollo.	50
Tabla 9. Temas o ejes estratégicos.	51
Tabla 10. Matriz del marco lógico del PDM.	57
Tabla 11. Número de espacios de participación barrial, sede, fecha y ubicación.	62
Tabla 12. Foros Temáticos y mesas.	65
Tabla 13. Ejemplo de Ficha Técnica de un indicador.	71
Tabla 14. Matriz del marco lógico del PDM.	72
Tabla 15. Tipos de seguridad humana.	77
Tabla 16. Incidencia delictiva en el AMG, enero-agosto de 2016 según tipo de delito de competencia local.	80
Tabla 17. Componentes y dimensiones de la cohesión social.	83
Tabla 18. Componentes del índice de cohesión social del BID.	84
Tabla 19. Indicadores del índice de marginación urbana 2010.	85
Tabla 20. Líneas de acción propuestas por el programa SAFEPOLIS	92
Tabla 21. Información de riesgos a nivel estatal referente a fenómenos perturbadores naturales y antrópicos.	99
Tabla 22. Municipios metropolitanos con Atlas de Riesgos Naturales.	101
Tabla 23. Municipios metropolitanos con Atlas de Riesgos Antrópicos.	102
Tabla 24. Peligros naturales considerados en los Atlas de Riesgos y en los PMDU y PDUCP de los municipios sin Atlas.	104
Tabla 25. Clasificación de asentamientos irregulares por cantidad de peligros incidentes.	108

Tabla 26. Frecuencia de peligros en los asentamientos irregulares.	109
Tabla 27. Crecimiento económico mundial 2000-2015, general y per cápita, en dólares corrientes.	114
Tabla 28. Indicadores del comportamiento económico mundial, 1974-2015.	115
Tabla 29. Crecimiento económico de México 2000-2015, general y per cápita, en dólares corrientes.	116
Tabla 30. Indicadores del comportamiento económico mexicano, 1974-2015.	117
Tabla 31. Crecimiento anual de la Población total, la Producción Bruta y del Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes.	118
Tabla 32. Concentración del ingreso corriente 2010-2012.	121
Tabla 33. Asistencia escolar en el AMG por grupos de edad.	132
Tabla 34. Años de escolaridad promedio en hombres y mujeres de 15 años y más.	133
Tabla 35. Porcentaje de población con carencia por acceso a servicios de salud.	134
Tabla 36. Porcentaje de población con carencia en calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos.	136
Tabla 37. Porcentaje de personas que se han sentido discriminadas por alguna condición.	143
Tabla 38. Gasto de los hogares de Jalisco en los rubros de Recreación y cultura y Educación; por año de encuesta y por quintil socioeconómico. Valores en pesos constantes al año de la aplicación de la encuesta y en porcentajes.	160
Tabla 39. Hábitos, prácticas y consumo culturales en Jalisco.	161
Tabla 40. Encuesta de percepción ciudadana 2014: Cultura y recreación.	162
Tabla 41. Las actividades culturales como profesión.	164
Tabla 42. Información de la Cuenta Satélite de la Cultura De México.	165
Tabla 43. Acceso a Tecnologías de la Información y la Comunicación en el AMG, comparación 2010-2015.	166
Tabla 44. Acceso a TIC's en el AMG por grado de marginación. 2010.	168
Tabla 45. Características del entorno urbano.	170
Tabla 46. Cruce de datos: Cobertura del Espacio público con distintos rangos de población y con el Índice de Marginación de acuerdo al mapa I-OT-158 sobre cobertura de espacio público.	171
Tabla 47. Cobertura de los equipamientos culturales y recreativos con distintos rangos de población de acuerdo al mapa I-OT-159 sobre cobertura de equipamiento cultural y recreativo.	174
Tabla 48. Cobertura de los equipamientos culturales y recreativos con distintos rangos de población de acuerdo al mapa I-OT-159 sobre cobertura de equipamiento cultural y recreativo. (Continuación).	175
Tabla 49. Superficie de áreas verdes por habitante en centralidades de impulso.	188
Tabla 50. Áreas Naturales Protegidas con presencia en el AMG.	195
Tabla 51. Municipios y sus organismos operadores del agua.	200
Tabla 52. Coberturas de agua potable en viviendas particulares habitadas del AMG.	200
Tabla 53. Fuentes de abastecimiento del AMG.	202
Tabla 54. Situación de los principales acuíferos del AMG.	204
Tabla 55. Generación de aguas residuales y capacidad de tratamiento en el AMG.	210
Tabla 56. Generación diaria de residuos en el AMG en 2015 y 2025.	217
Tabla 57. Modelos de gestión de RSU en el AMG.	219
Tabla 58. Porcentaje de viviendas según medios de manejo de residuos en el AMG.	220
Tabla 59. Porcentaje de del AMG según su condición de separación de residuos.	221
Tabla 60. Distancia entre los sitios de disposición final y cabeceras municipales.	221
Tabla 61. Sitios de transferencia en el AMG.	222

Tabla 62. Rellenos sanitarios del AMG.	222
Tabla 63. Costos anuales del manejo de RSU en el AMG en 2015.	224
Tabla 64. Índice de motorización. Número de vehículos de motor registrados en circulación por cada 1,000 habitantes.	236
Tabla 65. Guías y estándares de calidad del aire para contaminantes criterio: comparativa con parámetros internacionales.	246
Tabla 66. Indicadores del servicio público municipal de Agua Potable.	259
Tabla 67. Indicadores del servicio público municipal de drenaje.	260
Tabla 68. Indicadores del servicio público municipal de tratamiento y disposición de sus aguas residuales.	261
Tabla 69. Indicadores del servicio público municipal de alumbrado público.	262
Tabla 70. Indicadores del servicio público municipal de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.	263
Tabla 71. Indicadores del servicio público municipal de mercados y centrales de abasto.	264
Tabla 72. Indicadores del servicio público municipal de rastros y servicios complementarios.	265
Tabla 73. Indicadores del servicio público municipal de panteones.	265
Tabla 74. Indicadores del servicio público municipal de calles y su equipamiento.	266
Tabla 75. Agenda y Agencias Metropolitanas.	271
Tabla 76. Organismos intermunicipales en el Estado de Jalisco.	274
Tabla 77. Estatus actual de los Planes Municipales de Desarrollo 2015-2018. de los municipios del AMG.	276
Tabla 78. Análisis de los requerimientos básicos de los Planes Municipales de Desarrollo 2015-2018 de los municipios que integran el AMG.	277
Tabla 79. Resumen del análisis de los requerimientos básicos de los Planes Municipales de Desarrollo 2015-2018 de los municipios que integran el AMG.	277
Tabla 80. Ranking CIMTRA de los municipios que integran el AMG.	281
Tabla 81. Diferencias de los enfoques basados en necesidades y en derechos.	289
Tabla 82. Tasa de desocupación 2005-2016.	303



10

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Principales problemáticas mencionadas por los asistentes a los espacios de participación barrial durante los diálogos.	61
Gráfico 2. Grupos de edad de los participantes en los EPB.	63
Gráfico 3. Valoración de la calidad de vida en el AMG a partir de los cuestionarios aplicados en los EPB.	63
Gráfico 4. Género de los participantes en los EPB a partir de los formularios contestados.	64
Gráfico 5. “¿Cuáles son las formas de participación política que usted está dispuesto a realizar?”	145
Gráfico 6. Respuestas por grupo de edad a la pregunta: “Para usted su tiempo libre es...”.	145
Gráfico 7. Actividades culturales por tipo y por municipio.	173
Gráfico 8. Espacios culturales por tipo y por municipio.	173
Gráfico 9. Cambio de porcentaje de superficie sembrada en el AMG.	196
Gráfico 10. Relación entre inundaciones y urbanización del AMG.	214
Gráfico 11. Generación y composición de RSU.	218
Gráfico 12. Distribución porcentual de inversiones en movilidad por tipo en el AMG, 2011-2013.	229
Gráfico 13. Satisfacción con diversos aspectos del transporte público colectivo.	231
Gráfico 14. Vehículos de motor registrados para circular en el AMG 1980-2014.	236
Gráfico 15. Distribución porcentual de vehículos de motor registrados en circulación en el AMG.	237
Gráfico 16. Condiciones que debería tener el transporte público para que 26% de los usuarios de automóvil en el AMG decidieran dejarlo.	238
Gráfico 17. Porcentaje de días al año por tipo de calidad del aire.	243
Gráfico 18. Contribución porcentual de cada categoría por contaminante, al total de las emisiones para el Estado de Jalisco del año 2008.	244
Gráfico 19. Porcentaje por sector de contribución de emisiones de GEI.	245
Gráfico 20. Muertes debidas a la contaminación atmosférica, desglose por enfermedad.	249
Gráfico 21. Distribución de las resuntas violaciones de Derechos Humanos en el AMG de acuerdo a la generación a la que se asocian.	291
Gráfico 22. Quejas registradas por la CEDHJ en los años 2015 y 2016 para el Estado de Jalisco	292

11 ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Esquema PDM 2.0.	7
Ilustración 2. Prolongaciones jurídico-administrativas del PDM.	14
Ilustración 3. Sistemas de planeación nacionales.	15
Ilustración 4. Ciclo de la gestión pública.	19
Ilustración 5. Sistema concéntrico.	22
Ilustración 6. Externalidades del PDM.	28
Ilustración 7. Situación del PDM y del POTmet.	29
Ilustración 8. Instrumentos de planeación de la región centro.	35
Ilustración 9. Árbol de problemas.	54
Ilustración 10. Árboles de problemas con un mismo efecto.	54
Ilustración 11. Árboles de problemas con interrelación de causas.	55
Ilustración 12. Árbol de problemas con otro problema central como una de sus causas.	55
Ilustración 13. Árbol de objetivos.	56
Ilustración 14. Árbol integral de objetivos.	56
Ilustración 15. Nube de palabras de la descripción de cómo les gustaría ver el AMG en el futuro los asistentes a los EPB.	59
Ilustración 16. Nube de palabras de la descripción de cómo ven el AMG en el futuro los asistentes a los EPB.	60
Ilustración 17. Calendario del proceso de Planeación Participativa.	66
Ilustración 18. Nube de palabras de la descripción de los problemas en la ciudad elaboradas por los asistentes a los espacios barriales, generada a partir de los diálogos en las mesas.	67
Ilustración 19. Sistema Estatal de Planeación.	100
Ilustración 20. Ciclo de dependencia del automóvil y dispersión de las ciudades.	228
Ilustración 21. Línea del tiempo transporte masivo en el AMG.	235

12 ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Delimitación de la Región Centro del Estado de Jalisco.	17
Mapa 2. Asistentes totales por sede en Espacios de Participación Barrial.	60
Mapa 3. Ubicación de las sedes donde se llevaron a cabo los Espacios de Participación Barrial.	62
Mapa 4. Principales resultados de las mesas de diálogo en los Espacios de Participación Barrial.	69
Mapa 5. Índice de suficiencia de servicios básicos.	87
Mapa 6. Fenómenos perturbadores de tipo geológico.	105
Mapa 7. Fenómenos perturbadores de tipo hidrometeorológicos.	105
Mapa 8. Fenómenos perturbadores considerados para los asentamientos irregulares.	107
Mapa 9. Asentamientos irregulares con presencia de peligros.	108
Mapa 10. Barrios Emblemáticos (Polígonos de protección).	155
Mapa 11. Distribución de hogares con acceso a Internet en el AMG en el 2010.	167
Mapa 12. Estimación de la cobertura del espacio público.	171
Mapa 13. Estimación de la cobertura del equipamiento cultural y recreativo.	174
Mapa 14. Distribución de áreas verdes por habitante en las centralidades.	189
Mapa 15. Áreas Naturales Protegidas en el AMG.	194
Mapa 16. Cobertura de uso de suelo.	196
Mapa 17. Cobertura de redes de abastecimiento en el AMG.	201
Mapa 18. Fuentes de abastecimiento de agua en el AMG.	203
Mapa 19. Edad de tuberías de abastecimiento de agua SIAPA.	206
Mapa 20. Principales puntos de contaminación en el AMG.	207
Mapa 21. Cauces transformados en el AMG.	209
Mapa 22. Densidad de inundaciones, encharcamientos y relación con cauces.	215
Mapa 23. Distancia a sitios de disposición final.	223
Mapa 24. Concentración de rutas de transporte público.	232
Mapa 25. Transporte masivo en el AMG y zona de atención a 800 m.	233
Mapa 26. Número de vehículos registrados por vivienda representados por manzana.	234
Mapa 27. Transporte no motorizado en el AMG.	240
Mapa 28. Estaciones de monitoreo atmosférico y radios de cobertura.	247

PROGRAMA DE DESARROLLO METROPOLITANO
DEL ÁREA METROPOLITANA
GUADALAJARA, 2042

PDM | 2.0

PROGRAMA DE DESARROLLO METROPOLITANO
DEL ÁREA METROPOLITANA
GUADALAJARA, 2042

PDM | 2.0

El Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara (PDM-AMG) 2042, es una responsabilidad compartida en tanto que somos ciudadanos de esta metrópoli, que actuamos desde una infinidad de espacios para alimentar nuestra vida colectiva y nuestra responsabilidad ante las generaciones futuras.

El escenario ha sido dispuesto para transformar el AMG en la ciudad que queremos, hemos desarrollado y aprobado el primer Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet) y la primera Agencia de Seguridad Metropolitana, pero es en el PDM que encontramos el instrumento que expone los grandes retos comunes de nuestra ciudad y que servirá de guía general al conjunto de acciones que en el corto, mediano y largo plazo, impulsen el desarrollo metropolitano sustentable.

imeplan

Instituto **Metropolitano** de Planeación
ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

