

## **CAPITULO 4**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS**

---

Este capítulo está integrado por propuestas que tienen como fin incidir en las políticas públicas urbanas (PPU) en el estado de Zacatecas, en el desarrollo urbano de la conurbación y el ámbito de los dos municipios, así como en aquellas ciudades medias que comparten condiciones de crecimiento y desarrollo similar a la conurbación. Las propuestas de este capítulo están contenidas en dos apartados:

- 1) Propuestas y diseño de PPU que a partir de las condiciones actuales y de las políticas nacionales, estatales y locales, contribuyan al funcionamiento adecuado de la conurbación, la estabilidad económica, social y ambiental e influir en el empleo, la vivienda, en los futuros programas, proyectos o acciones emprendidas por la sociedad, el gobierno así como en una serie de factores y características que hagan más sustentable la distribución del suelo urbano y la calidad de vida de la población.
- 2) Elementos para construir una iniciativa ante la Legislatura Local para la creación del Organismo Público Intermunicipal de Planeación de Urbana y Municipal (IIMPLAN) basados en la necesidad de atender los problemas económicos, sociales y urbanos de la conurbación y de ambos municipios. Este modelo de planeación que se ha establecido en más de 40 municipios de diferentes estados del país, ha demostrado su funcionalidad en la administración como en procesos de planeación urbana y municipal.

Los dos apartados son un aporte teórico y sociopolítico que intenta tener un efecto positivo para el desarrollo urbano sustentable de la conurbación en los próximos años. Este aporte pretende allanar el camino para que las políticas públicas (PP) sirvan de enlace para orientar el desarrollo ordenado, sustentable, equitativo, que se constituyan en coadyuvante en la aspiración de las instituciones públicas,

educativas, organizaciones sociales, el sector privado y el gobierno para frenar en parte, los descalabros urbanos por los que atraviesa esta unidad urbana.

Las PP como se expondrá más adelante, tienen como fin propiciar la articulación de acciones y decisiones gubernamentales que definen el rumbo a seguir al que sociedad y gobierno aspiran en los próximos años para mejorar el bienestar de vida de los pueblos, ciudades, estados y naciones. Dicho rumbo Fernández (1997: 183) lo problematiza como una visión y la concibe como la meta a la que se propone llegar en el futuro, similar a como lo establece una familia, empresa, institución o el Gobierno sustentada en la *Planificación Estratégica*, como una “visión de largo plazo” que debe de orientar el desarrollo de las acciones emprendidas sustentadas en acciones y estrategias.

Por lo anterior, de manera propositiva e intentando construir una visión estratégica que atienda los problemas a los que se enfrenta la urbanización en el Estado se propone:

“Que al año 2030 la conurbación de las ciudades de Zacatecas y Guadalupe sea una urbanización: sustentable, verde, segura, ordenada, socialmente justa y habitable, con mejores niveles de bienestar social y humano, articulada municipalmente, eficiente y competitiva”.<sup>1</sup>

Propuesta que se deja en la mesa de discusión para su revisión en la formulación de políticas públicas urbanas, base para la construcción de una visión consensuada con los diversos actores públicos, políticos, sociales y su retroalimentación con los diversos procesos de planeación urbana y municipal que enfrente la zona de estudio en el futuro.

---

<sup>1</sup> Propuesta formulada en el Taller de Planeación Estratégica de Ciudades (2006) por un grupo de alumnos y profesores que trabajaron en torno a una visión de las ciudades de Zacatecas y Guadalupe. Impartido por el Mtro. Rafael Pérez Fernández (2006) en el Instituto Tecnológico de Zacatecas en octubre del mismo año.

#### **4.1 Políticas públicas para la conurbación**

Las PP son instrumentos gubernamentales: de control administrativo, desarrollo social, humano, económico, cultura, vivienda y de servicios públicos entre otras, que sirven para orientar las estrategias de desarrollo.

Este apartado propone el estudio y diseño de PP que propicien una ciudad más ordenada con mejores oportunidades de bienestar social y sustentando en que algunas ciudades mexicanas y latinoamericanas de tamaño medio han alcanzado respetables niveles de sustentabilidad y competitividad urbana como es el caso de Aguascalientes, San Luis Potosí, León, Gto., Querétaro y Curitiba, Brasil entre otras.

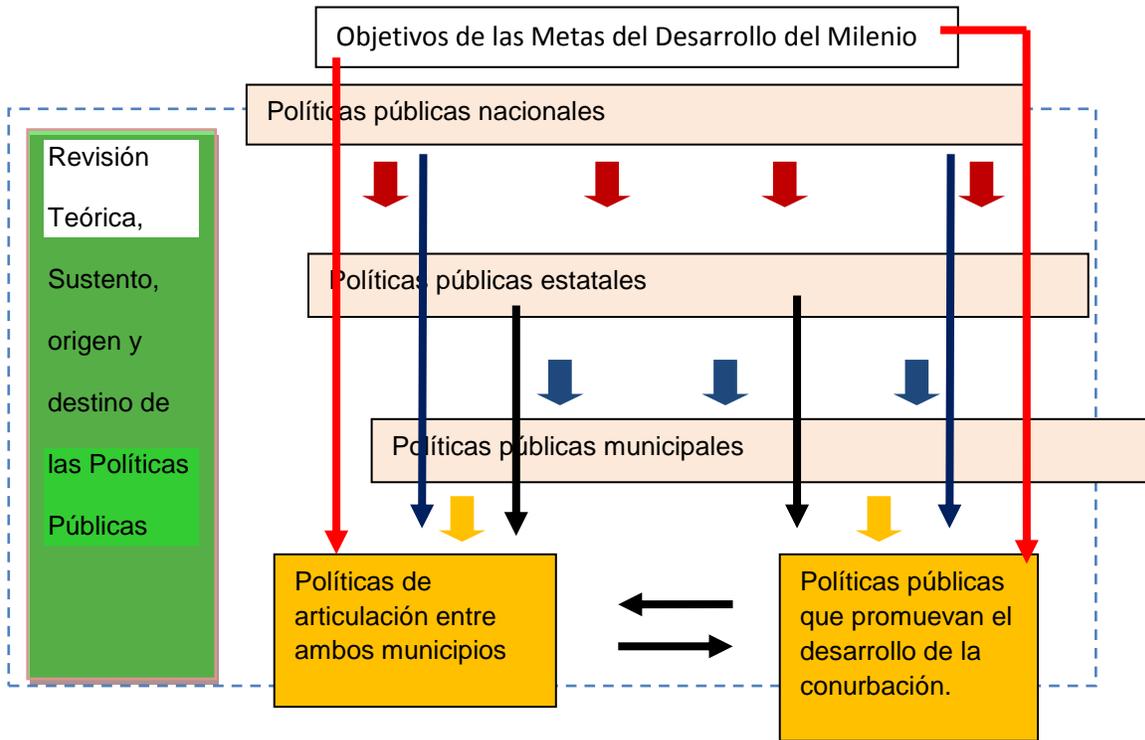
Para este apartado se propone abordar los siguientes puntos:

1. Sustento de las PPU.
2. PP Nacionales, Estatales y Municipales que impactan en la conurbación.
3. Debate sobre la Integración de una Política de “articulación” municipal.
4. Propuesta de PPU sustentadas en los indicadores urbanos.
5. Propuesta de PPU sustentadas en las categorías del desarrollo y el análisis FODA.

Lo más relevante de estos apartados deberá ser la propuesta de PP que procure un desarrollo sustentable que incida en el bienestar general, en mejorar las condiciones de vida de la población, en la activa participación social y en un desarrollo económico y social equilibrado.

El diagrama 4.1 muestra la articulación entre las políticas públicas nacionales, estatales y municipales con el desarrollo de la conurbación y la visión teórico-política para su sustento y justificación.

**Esquema 4.1** Alineamiento de las políticas públicas



**Fuente:** Elaboración propia en base al alineamiento y sustento de las PP locales con las federales y estatales.

#### 4.1.1 Sustento de las políticas públicas urbanas

Este apartado tiene por objeto hacer una revisión del quehacer de las PPU y como se integran estas el campo de los estudios urbanos o en los procesos de urbanización<sup>2</sup> y cómo sustentar el diseño de PPU con orientación en el desarrollo urbano y en la conurbación.

La política tiene su origen en el mundo por el hombre y por su necesidad de socialización, de convivir con otras personas, surge por las relaciones sociales y la aparición de la sociedad, nace con el origen de la familia como núcleo de la sociedad y de la voluntad colectiva de establecer un gobierno o una forma de conducir u

<sup>2</sup> No es propósito de esta investigación entrar en un debate sobre las cualidades teóricas disciplinares y multidisciplinares que componen el concepto de las “políticas públicas”, lo cual se aleja de la intención de esta contribución, sino en todo caso, lograr un acercamiento sobre el quehacer de las políticas públicas urbanas y su verificación palpable en el desarrollo de la ciudad y en la mejora real de la calidad de vida.

organizar los destinos de la comunidad. La política se da como un conjunto de acciones de gestión, coordinación, consenso que tienen como fin lograr acuerdos para el beneficio colectivo, es “el arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses”,<sup>3</sup> lo cual revela la importancia de la acción gubernamental que se establece para el logro de un determinado propósito de la sociedad.

El término de PP fue acuñado por Harold Lasswell en 1951 quien distinguió dos actividades complementarias e interdependientes: El “conocimiento de” y “el conocimiento en” (Kauffer, 2006: 2). Lasswell (1951) explica que el “conocimiento de” hace referencia al análisis y estudio del proceso, se trata de una empresa cognoscitiva y el “conocimiento en” pretende incorporar datos y teoremas en los procesos de deliberación y decisión para mejorar la acción pública (Lasswell, 1951 en Kauffer, 2005: 2). Por lo que mientras uno se refiere a la parte teórica, el otro tiene un carácter práctico.

Según Lasswell (1951), el campo de estudio constituido por el análisis de las PP cubre tres objetivos: El conocimiento, la acción o gestión y la formación. El conocimiento generado pretende ser aplicado a los problemas concretos de la acción política o administrativa, los cuales incluyen múltiples dimensiones y resultan muy complejos dado que involucran valores, precepciones, factores institucionales, actores, conflictos e ideologías (Kauffer, 2005: 3). Lo que significa que el diseño de las PP debe comprender el conocimiento del objeto de estudio de manera particular, ya sea social, económico, cultural, ambiental y verificar su penetración, evolución y comportamiento o solución para un determinado objetivo.

Las PP deben mostrar resultados sociales, políticos, deben clarificar el proceso de su aplicación y cumplimiento de objetivos mediante una serie de estrategias y acciones públicas. Una de las tareas principales es la rendición de **cuentas por parte de las autoridades gubernamentales lo que:**

---

<sup>3</sup> Diccionario enciclopédico Larousse (2005: 813), un decima edición, México, 1825 pp.

“ha propiciado el desarrollo de la evaluación de las PP, cuyo objetivo principal es determinar la eficiencia de las mismas. Se trata de comparar los resultados de las políticas públicas con los objetivos propuestos y los medios utilizados para llevarlas a cabo. La evaluación consiste a la vez en la actividad científica, una práctica profesional y la elaboración de un conjunto de mecanismos institucionales”.

(Kauffer, 2005: 3)

Esto explica que las PP orientan la acción de un gobierno, considerar los mecanismos de su evaluación, gestión, asesoría, así como una propuesta de indicadores que explican el cumplimiento de metas cumplidas y los rezagos a los que se enfrentan la población, el gobierno o las ciudades.

La PP son un medio de actuación del gobierno, un curso de acción, una definición de principios y/o flujos de información en relación con un objetivo público que se expresa en “orientaciones, instrumentos, programas, normas institucionales, entrega de productos, servicios” (Bueno y Valle, 2009: 59), acciones, beneficios sociales y evaluación de resultados. Por ello cuando una PP atiende un problema de una realidad social y muestra su eficiencia en resultados y beneficios públicos y sociales, merece su atención para su análisis y revisión de sus procesos como lo manifestó Lasswell (1951) respecto al “análisis y al estudio del proceso” y a la “decisión para mejorar la acción pública”.

El concepto de PP tiene muchas acepciones lo cual demuestra la diversidad de enfoques, visiones y perspectivas del término, son un medio que tienen como objetivo cumplir con “las formas de intervención y/o programas de acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental a las que corresponde dar las soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos” (Lahera, 2004 en Zicardi, 2007: 118).

Implica además, que las PP demandan de la participación social y la gestión gubernamental con diversos actores públicos, empresariales y sociales para el cumplimiento de metas e involucrar diversas etapas para su gestión, implantación, operación, revisión y evaluación. Lo anterior da cuenta de que el impulso de las PP

no solo es responsabilidad de los gobiernos, sino también de otros componentes de la sociedad.

Las PP públicas deben procurar avanzar en la idea de atender las necesidades, los problemas y rezagos sociales o bien, hacia nuevos procesos de desarrollo que consoliden esquemas de crecimiento económico, industrial, comercial, cultural y turístico entre otros. Tienen que ver con la toma de decisiones y encarar condiciones de la sociedad con los grupos en el poder. En la medida que las políticas públicas tengan un mayor sustento teórico y conocimiento de la realidad social, tendrán mayor posibilidad de un resultado positivo de mayor impacto social. Por el contrario cuando una política pública es solo un recuento de buenas intenciones sin un objetivo claro y sin estrategias para su aplicación, conducirá a resultados en contra de las finanzas públicas gubernamentales y un escenario con rezagos acumulados poco convenientes para la sociedad, el gobierno y empresarios.

Bueno y Valle (2009) proponen que el proceso de conformación de las PP debe estar sustentado en “un complejo proceso de formulación y planificación que incluye la definición de objetivos y a partir de ellos, conformar los programas y medidas concretas a incluir en los planes” (Bueno y Valle, 2009: 60), que aunado a un intenso proceso de investigación y del conocimiento del contexto socioeconómico así como de la realidad política facilite la construcción de estrategias de solución a los problemas de cada territorio, región, estado o país.

Un punto de partida para el diseño de las políticas públicas deben ser tres cuestiones: la concepción política del gobierno que asume el poder, el conocimiento de la realidad social y del contexto geopolítico y los problemas sociales, económicos, ambientales y urbanos a los que se enfrenta tanto el Estado como la sociedad. Lo conveniente sería tratar los problemas según su origen y responsabilizar a “los organismos encargados de la formulación y planificación de la política, tales como secretarías sectoriales, gobiernos estatales, municipales, locales, instituciones de planificación” (Bueno y Valle, 2009: 60), que en términos de organización se denominan sectores de desarrollo y que en general están clasificados según su actividad predominante como: Desarrollo Regional, Agropecuario, Urbano, Obra

Pública, Económico, Turismo, Cultura, Deporte, Medio Ambiente, Social, Finanzas y Justicia principalmente.

Las acciones o proyectos estratégicos resultantes de cada sector, deben verificarse **transversalmente** con el resto, para conocer el grado de afectación e impacto que origina la puesta en marcha de un proyecto visto con otro enfoque. Un ejemplo pudiera ser la ejecución de obras de infraestructura deportiva que al momento de su ejecución invariablemente, afectan la fauna endémica local, que en su caso será necesario evaluar por la dependencia del medio ambiente, al igual que deberá revisarse por el organismo a cargo del deporte y la entidad pública responsable de su construcción, los organismos de contraloría encargados de su verificación y de la auditoría de recursos federales, estatales y municipales destinados para dicha obra.

Las PP deben seguir un proceso de planeación que tiene su origen en el diagnóstico, objetivos, estrategias, corresponsabilidad sectorial, instrumentación de acciones, mecanismos de evaluación y seguimiento (Fernández 1997). No obstante en su puesta en operación, se requiere de un proceso de verificación más intenso que tiene que ver con los recursos disponibles y condiciones en las que se despliegan los beneficios palpables que llegan a la sociedad así como de ir adecuando y realizando los ajustes para su adecuada operación. Al final es necesario recoger en la evaluación los resultados y beneficios de los diversos programas ejecutados y tomar en cuenta los indicadores de medición que muestren los avances así como los rezagos existentes, iniciando un nuevo ciclo. Por ello los indicadores pueden ser un instrumento eficaz de diseño de nuevas políticas de desarrollo para las entidades gubernamentales.

Una metodología para el diseño de PP debe estar sustentado en una estructura que defina una serie de pasos, reflexiones e incluir:

- Marco de referencia
- Justificación
- Objetivos

- Metas
- Medidas de políticas y programas
- Introducción en la práctica y arreglos institucionales

(Bueno y Valle, 2009: 61)

El conjunto de actividades y decisiones públicas que se establezcan por las instituciones gubernamentales deben actuar en la dirección adecuada y tener una influencia sobre la vida de los ciudadanos (Peter, 1982 en Pallares, 1988: 142).<sup>4</sup> Este conjunto de decisiones políticas es la palanca del Estado para impulsar el desarrollo de la sociedad y de las organizaciones gubernamentales, estará soportada por las normas jurídicas, los recursos financieros disponibles, la capacidad de las instituciones para vigilar su acertado cumplimiento hacia programas socialmente responsables, ambientalmente sustentables y económicamente rentables.

#### **4.1.2 Políticas Públicas Nacionales, Estatales y Municipales que impactan en la conurbación**

Revisión de las principales líneas que identifican las políticas públicas de desarrollo urbano en el ámbito nacional, estatal y municipal.

##### **a) Plan Nacional de Desarrollo ([PND] 2007 -2012)**

México es un país eminentemente urbano donde 73.3 millones de habitantes, (70% de la población), viven en ciudades de más de 5,000 habitantes (INEGI 2005); en el 2010, la población urbana aumento a 79.9 millones de habitantes ( 72 % de la población) (INEGI 2010).

La SEDESOL (2007) ha promovido una política de “desarrollo social reduciendo las disparidades regionales, compensar a las regiones rezagadas, distribuir los equipamientos y aumentar el acceso a las oportunidades de progreso

---

<sup>4</sup> Francesco Pallares (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción, Revista de Estudios Políticos, No. 62. Pág. 142, citado en las Políticas Públicas, Productos del Sistema Político y consultado en línea el 5 de Marzo de 2011: [www.tuobra.unam.mx](http://www.tuobra.unam.mx)

para todos los pobladores del país” (SEDESOL, 2007).<sup>5</sup> No obstante en los últimos 25 años la política de desarrollo ha pretendido una orientación que no ha permitido que las regiones se desarrollen equilibradamente, por el contrario, siguen siendo serias las diferencias entre las regiones como entre los estados y los centros urbanos.

El PND (2007-2012) en lo particular describe la importancia de una política urbana que asegure:

“que los conjuntos habitacionales que se realicen estén vinculados al tejido urbano, cuenten con equipamiento, transporte público y una relación efectiva con los centros de trabajo; debiendo impulsar la recuperación, conservación y aprovechamiento de los espacios públicos urbanos; todo ello, para avanzar hacia una mejor calidad de vida”.

SEDESOL (2007)

Estrategias que han tenido un efecto austero en la conurbación, ya que no existe una adecuada articulación de las obras y proyectos que se realizan de manera integral. No obstante, es el municipio de Zacatecas quien más se ha visto beneficiado con las obras de mejoramiento urbano de espacios públicos, restauración y rehabilitación de fachadas, edificios históricos y programas de imagen urbana en el centro histórico y algunos barrios del centro de la ciudad. Por su lado, Guadalupe siempre se ha mantenido al margen de los beneficios públicos colectivos y obras de gran impacto social.

Dentro de las políticas que ha definido el Gobierno Federal se establecen los siguientes lineamientos estratégicos:

- Combate a la pobreza urbana
- Competitividad y empleo
- **Sustentabilidad y calidad de vida**

---

<sup>5</sup> Políticas y líneas estrategias establecidas por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL en el año 2007. Información en línea consultada en octubre de 2010: [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

La política federal ofrece poner énfasis en la inclusión social, la sustentabilidad ambiental, la competitividad y la participación en el entorno económico global. Una situación deseable pero no alcanzable en la medida que se cumplan varias condiciones: una amplia participación de las fuerzas del mercado económico, contar con los medios institucionales, académicos, empresariales, reducir la pobreza y lograr abatir los índices de marginación y rezago social.

El objetivo de la política de urbanización nacional es tener un efecto positivo en: vivienda, equipamiento, transporte urbano, actividad social recreativa y de trabajo que realizan los habitantes en su cotidiano desempeño. Lo anterior para contribuir a contar con regiones más productivas y más empleo. Sin embargo el desarrollo económico de las principales ciudades del estado de Zacatecas ha estado subordinado a una economía local con un lento crecimiento del comercio, turismo, industria menor y los servicios, por lo que no se puede hablar de un desarrollo urbano integral donde se conozcan los efectos positivos de la política nacional.

La voluntad de la federación hacia los estados y de los estados hacia los municipios parece ser una actitud de descoordinación institucional. En el caso de Zacatecas, el gobierno Municipal de Guadalupe le reclama al gobierno Estatal, lo mismo que el gobierno Estatal le reclama al gobierno Federal: más recursos para obras de infraestructura y proyectos que mitiguen los rezagos sociales. Ello sucede porque a nivel nacional el estado de Zacatecas tiene una muy baja participación a la economía nacional y sin embargo los recursos que llegan al Estado, tienen un impacto mayor en la capital del estado que en cualquier otro municipio. Dicho de otra manera, el gobierno Federal le hace al Estado de Zacatecas lo que el Estado le hace a los municipios, a pesar que algunos de ellos como Guadalupe, es quien mayor índice de crecimiento ha tenido y a quien se le debe prestar una atención muy especial.

El gobierno Federal ha tratado de poner énfasis en reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida, inclusión social, sustentabilidad ambiental, competitividad, la generación de empleo y la participación en el entorno económico global principalmente (SEDESOL, 2007). Sin embargo los beneficios de la aplicación de

dicha política en el desarrollo de la conurbación al igual que en otras metrópolis del país aún se perciben inciertos, toda vez que los indicadores de desarrollo de la conurbación muestran tangibles orientaciones al rezago social, aumento de problemas urbanos, escasa atención a los problemas ambientales y falta de empleo entre otros.

## **b) Plan Estatal de Desarrollo ([PED], 2011 -2016)**

### **Políticas de Desarrollo Urbano**

En planeación del desarrollo urbano en el PED (2011- 2016) propone:

“Un Zacatecas moderno, no puede ser entendido sin una adecuada planeación urbana, ya que en un futuro no muy lejano, las prioridades en materia de desarrollo en mucho tendrán que ver con el adecuado y equilibrado crecimiento de las ciudades”

PED (2011-2016: 146)

Lo anterior deja entrever la orientación política que el gobierno estatal le asigna al desarrollo urbano y la necesidad de vincular los procesos de planeación y crecimiento de las ciudades. Para su análisis se propone una revisión del apartado 4.7 consolidación de la infraestructura urbana sustentable en el estado, el que propone como objetivo “consolidar el establecimiento de un desarrollo urbano sustentable bajo nuevos enfoques que consideren la localización de los asentamientos humanos para su mejor aprovechamiento” (PED 2011-2016: 146-150), mismos que se acompañan de las siguientes tres estrategias:

1. Fomentar un desarrollo urbano eficaz y sustentable
2. Consolidación de un sistema de movilidad eficiente y competitiva
3. Consolidación del centro histórico de Zacatecas y de las cabeceras municipales para aumentar la densidad de población y ofrecer mejores servicios.

De lo anterior se puede deducir que el objetivo general no tiene alineamiento específico con las tres estrategias presentadas, lo que significa un desprendimiento y

se corre el riesgo de contribuir a otros objetivos que no conducen hacia el lugar deseable y orientación que se propone para la urbanización de la entidad, en especial para las ciudades de Zacatecas y Guadalupe en los próximos años.

El desarrollo urbano no forma parte de los ejes estratégicos de desarrollo del estado aún cuando en la fundamentación, si considera la importancia de un Zacatecas moderno, la necesidad de una adecuada planeación urbana y un modelo de desarrollo que priorice la mejora de las condiciones de vida y productividad económica entre otros. Lo anterior además confirma la escasa participación social en los procesos urbanos, la nula preocupación por la inversión privada en el desarrollo urbano y la indefinida situación de la sustentabilidad ambiental (véase anexo B, cuadro B.7).

### **C) Planes Municipales de Desarrollo ([PMD], 2011 -2013)**

#### **c.1 Municipio de Zacatecas**

El discurso del Presidente Municipal centra su atención con la protección y conservación del medio ambiente, el crecimiento urbano con sustentabilidad, calidad de vida para la población y resolver los problemas de vivienda, movilidad urbana de asentamientos irregulares y la atención en la conservación del patrimonio histórico. No obstante de lo anterior, no existen las estrategias ni proyectos de cómo se va atender oportunamente cada uno de los puntos señalados (véase anexo B, cuadro B.8).

El diagnóstico municipal describe las cualidades urbanas que serán la pauta para “ofrecer condiciones que aseguren su competitividad en el marco de la globalización, creación y consolidación de mercados regionales” (PMD 2011 -2013), no obstante tampoco se describen las estrategias de sustento al discurso, lo que evidencia la falta de coordinación y el riesgo de vincularlas con programas ajenos al interés institucional y del municipio. Un tercer ejemplo es que aún cuando se describe la existencia de una zona metropolitana a la cual se integran los municipios de Guadalupe, Vetagrande y Zacatecas, no se menciona acción alguna de

articulación funcional municipal, ni referencia al impacto de los proyectos que de manera coordinada deberán emprenderse para atender situaciones comunes entre ambos ayuntamientos.

Las cinco “Líneas Estratégicas” del PMD (2011 -2013) proponen:

1. Promover un desarrollo más equilibrado de la ciudad, mediante el impulso y **regeneración de nuevas vialidades, mejor transporte urbano, servicios públicos e infraestructura física y social.**

2. Promover la **participación ciudadana**, así como de expertos en la materia, para diseñar propuestas y soluciones que impulsen un desarrollo equilibrado y sustentable de la ciudad

3. **Dotar de servicios públicos básicos de calidad a las colonias y comunidades marginadas** del municipio.

4. Impulsar la **construcción de la vivienda** como instrumento estratégico para generar nuevos empleos y mejorar los salarios y el bienestar de los zacatecanos.

5. **Crear una reserva territorial destinada** al desarrollo de la construcción masiva de vivienda en beneficio de las clases más desprotegidas.

El PMD (2011 -2013) de Zacatecas no describe su relación institucional con el municipio de Guadalupe, cuando la organización de acciones debe ser integral para el desarrollo de la conurbación donde en promedio, la conurbación absorbe casi el 90% de la población total municipal; situación poco clara en un municipio evidentemente urbano y conurbado. Una razón podría ser la falta de intención para familiarizar un plan trianual con un municipio vecino de una afinidad política distinta que aún carece de servicios y equipamiento urbano, lo cual demuestra la debilidad de las PPU en la conurbación; la atención se brinda cuando se requiere de potenciar proyectos de desarrollo integrales y de beneficio común, como ha sido el caso de: la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales o el Relleno Sanitario Intermunicipal que se han venido negociando desde las administraciones municipales pasadas con escasos resultados.

## **c.2 Municipio de Guadalupe**

El PMD (2011 -2013) de Guadalupe (anexo B, cuadro B.9) plantea un “desarrollo urbano ordenado” y la posibilidad de un crecimiento equilibrado y sustentable, aunado a convertir en fortaleza la conurbación Guadalupe –Zacatecas, crear estrategias encaminadas a promover acciones que favorezcan a los habitantes de ambas ciudades.

Texto del que se desprenden dos objetivos estratégicos:

1. Mejorar la imagen urbana de la ciudad, así como la señalización informativa, preventiva, restrictiva, turística y de destino.
2. Dotar de más y mejores servicios a la ciudadanía, mejorando y modernizando la infraestructura actual con procesos de reingeniería que nos permita ampliar la cobertura y brindar un mejor servicio.

De lo cual se puede advertir la voluntad institucional de contribuir en el desarrollo de proyectos integrales de beneficio común intermunicipal y una cierta articulación con la conurbación.

El PMD presenta un listado de proyectos estratégicos y un listado de acciones transversales que relacionan los servicios públicos y la infraestructura urbana con los ámbitos de: seguridad pública, económico, turismo, salud educación, vivienda, obras y servicios públicos. Una situación conveniente de comentar es que en el despliegue de acciones se logra vincular el desarrollo de los proyectos estratégicos de manera explicativa y comprensible y en la mayoría de los casos, indicando una meta y beneficio social al que se pretende acceder.

Los proyectos estratégicos que se proponen manifiestan la voluntad institucional para mejorar las condiciones de rezago social, educativo, de salud, turismo, obras de infraestructura y servicios públicos con énfasis en el desarrollo de la conurbación.

#### **4.1.3. Debate e integración de una política de “articulación” municipal**

En la actualidad la política de articulación municipal se encuentra sujeta a la voluntad política e institucional de los gobiernos municipales y el estatal. La reflexión anterior surge de la revisión los PMD, del PED, en estrategias que se han promovido al interior de los diferentes Programas de Desarrollo Urbano de la Conurbación, así como de la Ley de Desarrollo Metropolitano ([LDM] 2010),<sup>6</sup> la que propone un “un nuevo marco de colaboración entre los municipios que componen la Zona Metropolitana de Guadalupe, Zacatecas, Calera, General Enrique Estrada, Morelos y Fresnillo (ZM G-F)” (LDM, 2010: 6), que se justifica a partir de los beneficios presupuestales que han recibido las entidades que han conformado zonas metropolitanas y que se deriva de los recursos presupuestales de la federación, en específico del Fondo Metropolitano. Para ello la Ley prevé:

“La creación de un Consejo de Desarrollo Metropolitano que garantice la posibilidad de que los municipios referidos, incidan directamente en la planeación urbana en particular y de desarrollo regional en términos generales de la Zona Metropolitana, garantizando el cumplimiento irrestricto del pacto federal, contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 115º, el cual establece a la letra: 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 corresponda”

(LDM, 2010: 8)

El contenido de la Ley mencionada obliga a la concurrencia de acciones municipales y de desarrollo urbano en la medida que exista la coordinación y el establecimiento de un Consejo Metropolitano que valide las acciones, proyectos, programas y regule la priorización de los mismos.

El debate para la priorización de proyectos, acciones y programas se da por la ausencia de políticas públicas metropolitanas, dado que no existe una “voluntad política explícita en los acuerdos de coordinación metropolitana y [...] esto, es más

---

<sup>6</sup> Esta Ley fue publicada a los cuatro días del mes de noviembre de 2010 por el Ejecutivo del Estado de Zacatecas.

una aspiración que un proceso establecido y operativo” (Iracheta, 2009: 81), por lo que resulta un sueño que aún cuando exista una LDM y un Consejo de Desarrollo Metropolitano para atender los rezagos de articulación municipal, también existen lagunas para la concertación de proyectos y estrategias que atiendan de manera eficiente y coordinada las acciones prioritarias de orientación de la zona metropolitana con visión económica, industrial, ambiental y social que requiere para transformarse en una competitiva metropoli productiva y comercial.<sup>7</sup>

Para los municipios que conforman hoy la conurbación es importante destacar que ambos enfrentan los mismos problemas (contaminación, congestionamiento vehicular, seguridad pública, crecimiento demográfico, etc.), en ello Graizbord (2007) advierte que en aplicación presupuestal de proyectos y acciones comunes se presentan distintos caminos: **primero** cuando ninguno hace nada para resolver el problema y se mantiene la misma condición de rezago (las cosas siguen igual); **segundo** si uno de ellos toma la iniciativa para solucionar el problema y el otro se convierte en un municipio ausente y gana, pues no le cuesta nada mitigar el problema, mientras que el que actuó asume costos y los carga a su población y empresas ahí localizadas; **tercero** si ambos gobiernos actúan, se podría reducir el problema significativamente, logrando que la calidad de vida de todos se eleve por encima del nivel que resulta de una acción unilateral (Graizbord 2007: 91). Evidentemente el tercer camino es una puerta abierta para hacer más democráticos los procesos de articulación municipal y una manera de avanzar frente a los rezagos sociales, económicos por los que atraviesan los municipios y sus habitantes.

La construcción de una política de “articulación” se debe desprender de la institucionalización de la LDM (2010) como de la materialización de estrategias para el desempeño de ambos municipios, lo cual podría recaer en una nueva institución pública intermunicipal que opere con recursos públicos y se proponga como objetivo la planeación articulada y priorización de proyectos de orden común.

---

<sup>7</sup> Lo anterior se sustenta en la tesis que la Zona Metropolitana que se estableció en la LDM (2010) aún es una región urbana poco competitiva, que se ubica por debajo de la media nacional y que presenta respaldo de datos del CIDE, IMCO y ARegional, (véase apartado 3.5.2).

Con lo anterior, lo que se pretende es contribuir en la construcción de una política que permita hacer óptimo el desarrollo intermunicipal e influir en la generación de empleo, la vivienda, el suelo urbano y la calidad de vida de la población. Se trata de tener claridad para escoger un modelo de administración del riesgo o conflicto en un mundo cambiante e interdependiente (Graizbord, 2007: 92), de reconocer las prioridades municipales y necesidades sociales para mejorar lo que conjuntamente a los dos municipios conviene y obtener resultados a más bajo costo, se hace:

“necesario un mecanismo que facilite y oriente la coordinación intermunicipal, el cual es facultad del gobierno estatal. Es decir, existen materias y acciones –de planeación y oferta de servicios para el desarrollo y funcionamiento cotidiano- que corresponden al ámbito local y municipal, por lo que su prestación coordinada con los otros municipios debe ser promovida y legislada para que opere en la realidad y no quede sujeta a la voluntad de los gobernantes en turno”

(Iracheta, 2009: 111)

La realidad de los municipios de Zacatecas y Guadalupe rebaza la acción individual de los tres órdenes del gobierno quienes realizan los proyectos que se ajustan a las condiciones de cada dependencia en lo particular pero no a las necesidades de la conurbación y de las personas que por razones varias, conviven en ella. La falta de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para administrar las regiones intermunicipales y crear estructuras institucionales para ejecutar los planes, programas y evaluar los resultados, obedece a la política que cada nivel impulsa. En ese sentido Iracheta (2009), propone las siguientes estrategias de ordenación del territorio:

- Ordenación y promoción económica del territorio
- Planeación del desarrollo urbano –metropolitano
- Movilidad de personas y bienes (vialidad y transporte)
- Ecología y ambiente
- Agua potable y saneamiento
- Residuos sólidos

- Seguridad pública
- Riesgos, contingencias y protección civil

(Iracheta, 2009: 114- 125)

Lo importante será la negociación municipal e institucionalización de proyectos y programas que impactan en la población al interior de la zona de estudio, en su capacidad, eficiencia, sustentabilidad y competitividad urbana.

#### **4.1.4 Propuestas de políticas públicas de urbanización**

Las PPU al ser estrategias de desarrollo, podrían definirse como el “conjunto de acciones públicas y sociales para conducir de manera sistemática el control y administración eficiente de las ciudades, crear las condiciones para su socialización y mejores condiciones de calidad de vida de manera sustentable”<sup>8</sup>, asociadas con orientar las necesidades prioritarias de: ordenación del tejido urbano, vivienda, suelo urbano, infraestructura, equipamiento urbano, desarrollo urbano –regional, administración de la ciudad, legislación urbana, medio ambiente, paisaje, imagen urbana, tránsito y vialidad así como ser coadyuvantes en los sectores de desarrollo turístico, social, económico y ambiental que tengan incidencia en el desarrollo urbano de la conurbación.

El diseño y formulación de propuestas de PPU de la conurbación y los municipios de Zacatecas y Guadalupe<sup>9</sup> se sustentan en los siguientes dos apartados:

- a) Análisis FODA y categorías del desarrollo (analizado en el capítulo dos y tres).
- b) Resultados de los indicadores urbanos (revisados en el capítulo tres).

---

<sup>8</sup> Propuesta formulada en base a las definiciones de políticas públicas y políticas sociales así como al concepto de planificación estratégica formulado por Miguel Fernández (1997: 55).

<sup>9</sup> No es propósito desorientar los objetivos y estrategias que se señalan en los PMD de Zacatecas, Guadalupe o el PED, sino contribuir y abonar para solventar los problemas urbanos acumulados que se han presentando en la conurbación y que en los últimos 20 años ha permanecido casi ausente de los procesos de la planeación urbana.

### **a) PPU sustentadas en el análisis FODA y categorías del desarrollo**

Las propuestas de PPU de este apartado se desprende de los resultados del análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) que se revisó en el capítulo 2 (apartado 2.4) y estarán alineadas en base a las ocho categorías del desarrollo que integran el Sistema de Indicadores Urbanos (apartado 3.1) para la conurbación y municipios de Zacatecas y Guadalupe.

Se procurará que las propuestas estarán orientadas a la visión que establece:

“Que al año 2030 la conurbación de las ciudad de Zacatecas y Guadalupe sea una urbanización: sustentable, verde, segura, ordenada, socialmente justa y habitable, con mejores niveles de bienestar social y humano, articulada municipalmente, eficiente y competitiva”.<sup>10</sup>

Algunas de las propuestas pueden tener un efecto multiplicador en otras categorías y eso sucede por la transversalidad de las acciones que tienen impacto hacia diversos puntos del desarrollo. Las propuestas tienen una relación directa con los resultados de la tabla 2.4 (Matriz de valores de causa y efecto, analizada en el capítulo dos, apartado 2.4) que incidieron en las variables 1, 5, 6, 7, 10 (fortalezas); las variables 11, 17, 18, 19 y 20 (oportunidades); la 21, 23, 27, 28, 29 y 30 (debilidades); y las variables 31, 32, 33, 35, 36, 38, 39 y 40 (amenazas), las que se vieron señaladas con mayor impacto entre el conjunto de las 40 variables asociadas al análisis FODA.

En base a lo anterior se enlistan las propuestas PPU en las ocho categorías de desarrollo: desarrollo urbano sustentable; desarrollo económico, desarrollo social humano, desarrollo político, sustentabilidad y medio ambiente, cultura y patrimonio, legislación urbana, administración de ciudad y participación social.

---

<sup>10</sup> Aunque ya se había comentado, esta propuesta fue formulada en el Taller de Planeación Estratégica de Ciudades (2006) por un grupo de alumnos y profesores que trabajaron en torno a una visión de las ciudades de Zacatecas y Guadalupe. Impartido por el Mtro. Rafael Pérez Fernández (2006) en el Instituto Tecnológico de Zacatecas en octubre del mismo año.

## **i) Categoría**

### **Desarrollo urbano sustentable**

- Procurar de la conurbación una urbanización segura sustentable, tratando de incidir en esquemas de desarrollo de ciudades más habitables, con una estructura urbana mejor planeada, que responda a las exigencias de las condiciones de vida social, mejores niveles de educación, espacios de esparcimiento para jóvenes, niños, personas adultas, en general para sociedad en su conjunto, salvaguardando los desequilibrios de servicios y equipamiento que demanda el municipio de Guadalupe.
- La conurbación es una unidad urbana considerada por el Sistema Urbano Nacional (SUN) y el CONAPO (2005) como una metrópoli, por lo que partiendo de la Ley de Desarrollo Metropolitano (2010), así como en las condiciones de desarrollo que observa la actual conurbación, es impostergable institucionalizar la “zona metropolitana de Zacatecas –Guadalupe” para que en los análisis sucesivos, en los procesos de revisión de planes, programas y proyectos tanto urbanos como de articulación municipal, sea considerada como tal.
- Reducir en los siguientes 5 años y subsecuentemente, el índice de dispersión urbana y aumentar la densidad urbana en especial en la periferia de la conurbación.
- Evitar la expansión urbana incontrolada de la conurbación y consolidar los nuevos desarrollos habitacionales, aprovechando los servicios de equipamiento y la infraestructura urbana existente, lo cual incide en reducir los costos de urbanización a la vez que potencializa el uso y destino del suelo urbano.

- Gestionar el uso y aprovechamiento de los nuevos edificios gubernamentales concluidos desde el mes de junio de 2010 y que hasta la fecha resultan financieramente inviables.
- Evitar la fragmentación de la conurbación y la desarticulación de los servicios de equipamiento urbano, de las vialidades y planes de desarrollo urbano y municipal.
- Construir una visión integral de la conurbación y zona metropolitana de Guadalupe y Zacatecas en la que debe participar la sociedad civil, el sector empresarial, académico, político, público y las organizaciones de profesionistas. Dicha visión deberá definir el rumbo hacia donde debe caminar el desarrollo de los próximos años y describir la orientación que debe prevalecer para el futuro, independientemente de la visión particular del presidente municipal y el ayuntamiento en turno.
- Prever escenarios de desarrollo de la conurbación y la zona metropolitana de los dos municipios, anticiparse a los efectos negativos y mitigar las diferencias sociales y económicas que hoy día prevalecen.
- Analizar el diseño y factibilidad de construcción de fraccionamientos privados, siempre y cuando estos no excedan más de 60 viviendas, independientemente de su status socioeconómico, pero que consideren su apego al Reglamento de Construcción, al Código Urbano del Estado, los planes urbanos de la conurbación y del desarrollo urbano metropolitano.
- Impulsar programas de financiamiento de vivienda para las familias de bajos ingresos e impulsar la mejora del contexto urbano, los servicios de infraestructura urbana de manera planeada y sustentable.
- Promover en coordinación con el Comité para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT) en coordinación con el COPROVI y las Presidencias

Municipales de Zacatecas y Guadalupe, acciones para ordenar y garantizar la certidumbre legal de la propiedad y el suelo urbano habitacional.

- Estimular la creación de planes municipales de desarrollo que sean congruentes en cuanto a las acciones intermunicipales y proyectos de desarrollo que impactan en la conurbación y en la mejora de la calidad de vida de miles de zacatecanos que habitan en un municipio pero trabajan en otro.
- Procurar que los proyectos de desarrollo emprendidos en torno a la conurbación y la zona metropolitana sean consensuados entre ambos municipios y tiendan a igualar las condiciones de desarrollo y crecimiento de manera equitativa y de beneficio para la población.
- Realizar procesos de gestión administrativa para impulsar obras y acciones de carácter metropolitano: sistemas de transporte, seguridad pública, ordenación del territorio, saneamiento de aguas residuales y tratamiento de residuos sólidos.
- Estimular que todas las obras que realiza el gobierno Estatal y Federal estén validadas por cada municipio y el Consejo de Desarrollo Metropolitano a fin de evitar la subordinación política, financiera y técnica que hoy día prevalece en la mayoría de los proyectos que se realizan en la conurbación.
- Impulsar la creación de la Dirección de Desarrollo Urbano en ambos municipios, que sean estas áreas las responsables de las acciones de coordinación que definirán a través de los planes, el rumbo de la conurbación y zona metropolitana de las próximas décadas.
- Detener el crecimiento anárquico que prevalece en la conurbación para el aprovechamiento de la infraestructura existente y los servicios con mejor eficiencia.
- Delimitar las áreas urbanas previstas para la incorporación al desarrollo urbano según el tipo de suelo urbano: privado, pequeña propiedad, ejidal,

comunal y del estado. Con ello se evitaría la dispersión urbana y crecimientos urbanos aislados que abonan a la inseguridad de servicios y social de las familias que los habitan.

- Aprovechar que la conurbación aún es una ciudad media que puede prever su desarrollo de manera sustentable y con un patrón de desarrollo con amplias fortalezas y oportunidades.
- Impulsar acciones de articulación y planeación urbana intermunicipal que estarán sustentadas en la Ley de Desarrollo Metropolitano (2010).

## **ii) Categoría**

### **Desarrollo económico**

---

- Consolidar la definición del circuito industrial y tipo de empresas que deberán de instalarse en las áreas destinadas para ese fin, impulsando la cultura de la sustentabilidad, de empresas verdes, de bajo consumo agua, empleo de recursos energéticos solares, tratamiento de residuos sólidos, aprovechamiento de aguas residuales y de tecnologías alternativas.
- Incentivar una política de competitividad de la conurbación y mejora de la oferta de oportunidades para la iniciativa privada, de las instituciones públicas, de la infraestructura y servicios que demandan las condiciones de desarrollo económico local, regional, nacional y global.
- Aprovechar la oportunidad regional de la ubicación de la conurbación al centro del país y ser una zona metropolitana de gran potencial para la economía regional.
- Explorar esquemas de recuperación económica para fortalecer las finanzas municipales y reducir la codependencia financiera con el Gobierno Estatal y Federal, lograr mayor eficiencia con menores recursos.

- Mejorar las condiciones de competitividad urbana de la conurbación considerando los estándares nacionales definidos por el IMCO, el CIDE y Aregional, contribuir para que en los siguientes seis años los esquemas de competitividad urbana ubiquen a la conurbación por encima de la media nacional.
- Impulsar la desconcentración de servicios comerciales de la zona intermedia de la conurbación y proponer nuevos desarrollos hacia el centro, norte y oriente de Guadalupe que prometan condiciones de crecimiento y certidumbre económica en los próximos años.
- Seguir incentivando la educación como uno de los pilares del desarrollo económico de la entidad y la consolidación de las instituciones educativas que se ubican en la conurbación, aunado a la consolidación de los servicios comerciales y turísticos de ambos municipios.
- Impulsar acciones de tecnología para promover la economía de la región agrícola y ganadera de ambos municipios.

### iii) Categoría

---

#### **Desarrollo Social humano**

- Consolidar programas para garantizar la actividad de la población juvenil en aumento y avanzar en asegurar su status profesional y de trabajo para el futuro.
- Impulsar actividades económicas y sociales que atiendan las necesidades integrales de la conurbación.
- Reducir en un 50% los índices de pobreza y rezago social en la periferia de la conurbación al año 2015.

- Diseñar y construir un padrón único y disponible de los beneficiarios de los programas gubernamentales sociales (federales, estatales y municipales) de la conurbación y de ambos municipios. Lo anterior con el fin de conocer los logros de las acciones gubernamentales hacia la población y evitar duplicar los beneficios sociales y de apoyo a las familias ya atendidas.
- Promover que los servicios públicos intermunicipales y el equipamiento urbano que la población utiliza para sus labores cotidianas, de trabajo y recreación, sean más eficientes y atiendan las necesidades sociales de manera óptima y de calidad.
- Consensuar con las instancias ejidales de ambos municipios la creación de las inmobiliarias ejidales e identificar los nuevos crecimientos populares para las familias de bajos ingresos que se incorporan a la vida cotidiana de la conurbación, quienes demandan de suelo urbano disponible para la construcción de sus moradas y evitar con ello, la trasgresión social de los asentamientos irregulares improvisados y sin servicios.

#### **iv) Categoría**

---

##### **Desarrollo político**

- Impulsar políticas públicas que propicien un desarrollo urbano ordenado y sustentable, mejores condiciones de bienestar social, económico, cultural, político, ambiental, legal, de control del suelo urbano, de administración del territorio y articulación municipal.
- Proponer la creación de un Instituto Intermunicipal de Planeación de la conurbación como instancia de articulación de los municipios de Zacatecas y Guadalupe, sustentado en la Ley de Desarrollo Metropolitano y mediante el cual se pueden fortalecer las acciones de coordinación, planeación y desarrollo de manera conjunta.

- Aprovechar las acciones y políticas públicas gubernamentales que orientan la atención de combate a la pobreza y la marginación urbana, a la población más vulnerable que se ubica en la periferia de la conurbación.
- Promover a través de SEPLADER y ambos municipios una política pública poblacional planeada y congruente con el desarrollo urbano de la ciudad a fin de evitar crecimientos poblacionales y urbanos indeseables en la periferia de la ciudad y efectos negativos para el desarrollo de Guadalupe como de Zacatecas.

#### **v) Categoría**

---

- **Sustentabilidad y medio ambiente**
- Motivar e impulsar desarrollos de viviendas ecológicas que procuren el uso de energías alternativas, construidas con materiales locales que aprovechen la mano de obra local, se ubiquen en lugares de fácil accesibilidad, con certidumbre legal del suelo urbano y sean de un costo accesible para las familias de medios y bajos ingresos.
- Procurar el aprovechamiento de los recursos naturales endémicos e inducir el desarrollo de una urbanización verde y sustentable.
- La conurbación debe ser una urbanización verde y sustentable de sus procesos, por lo que debe existir un compromiso social y gubernamental del cuidado de la ciudad y proponer proyectos, programas y acciones hacia la de preservación ambiental. El esfuerzo debe estimularse desde el interior de las dependencias gubernamentales, de las instituciones educativas, de jardines y parques públicos.

- Seguir promoviendo programas de cuidado y conservación del agua potable a fin de garantizar el servicio sustentable a los futuros habitantes de la conurbación y zona metropolitana de ambos municipios.
- Impulsar el mantenimiento y construcción de parques urbanos recreativos y de esparcimiento social, así como ampliar las áreas verdes, de preservación ecológica y ambiental entre ambos municipios. Se propone realizar la declaratoria de áreas verdes, parques ecológicos, el rescate, cuidado y preservación de todos los cuerpos de agua, incluyendo los causes de arroyo que alimentan a las lagunas y presas que se encuentran al interior de ambos municipios.

## **vi) Categoría**

---

### **Cultura y patrimonio**

- Construcción y mejora de los espacios públicos y urbanos que incidan en la convivencia social, turismo, cultura local y tradiciones barriales, impulsar la participación social para rescatar las kermeses, fiestas patronales, convivios culturales, juegos infantiles y juveniles tradicionales populares.
- Fortalecer la identidad cultural en la preservación de los procesos populares y las tradiciones locales que aún permanecen en algunas colonias y barrios de la ciudad y el centro histórico.
- Consolidar la actividad turística y cultural de los dos municipios e impulsar el emprendimiento de nuevos proyectos de desarrollo en aquellas regiones que históricamente se han visto desatendidas en su urbanización y servicios urbanos (Guadalupe centro, norte y oriente).
- Con la participación de los municipios, seguir impulsando los programas de catalogación de inmuebles históricos monumentales y religiosos de ambos

centros históricos y de las localidades del territorio según la normatividad federal y estatal establecida.

## **vii) Categoría**

---

### **Legislación urbana**

- Lograr el fiel cumplimiento de la Ley de Protección y Conservación de Monumentos y fin de conservar el estatus del centro histórico de Zacatecas y del Convento de Propaganda Fide de Guadalupe, ambos Patrimonio Cultural de la Humanidad.
- Aplicar la reglamentación urbana de construcción y la Ley en la materia para vigilar el crecimiento y los nuevos asentamientos humanos: populares, interés social y residencial, su apego a la normatividad y su control de construcción.
- Realizar las gestiones institucionales para la constitución de las inmobiliarias ejidales al tiempo de organizar un banco de reservas territoriales de suelo urbano y de construcción de infraestructura urbana, a fin de evitar la especulación y el incremento sorpresivo del valor del suelo urbano.
- Legislar la autorización y dimensión de los fraccionamientos privados que promueven la segregación social y la fragmentación urbana.
- Promover eficientes programas de regularización del suelo urbano, su ocupación, status socioeconómico y uso.
- Elaborar propuestas sobre los cambios y ajustes que demanda el Código Urbano del Estado de Zacatecas en materia de coordinación municipal, de desarrollo urbano sustentable y adecuación con la Ley de Desarrollo Metropolitano (2010).

- Elaborar un Programa de Modernización Catastral que mejore la administración del suelo urbano en la conurbación y analizar la condición actual del mismo en sus diferentes forma de tenencia: ejidal, comunal, propiedad privada, municipal, estatal, federal y aquellos que se encuentren fuera de legitima propiedad, por lo que será necesario promover la capacitación y modernización de los órganos de catastro municipales y el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

## viii) Categoría

---

### **Administración de la ciudad y participación social**

- Impulsar la activa participación social de organizaciones sociales, sector académico y profesional para participar conjuntamente con los Consejos de Desarrollo Municipal y del Ayuntamiento en los nuevos procesos de **planeación urbana municipal y de la conurbación.**
- Evaluación periódica del aumento y disminución de los asentamientos irregulares y precarios que se construyen en la periferia de la conurbación.
- Instalación y refrendo del convenio de colaboración interinstitucional para el funcionamiento y operación del Observatorio Urbano de la Zona Metropolitana, a quien se propone se haga cargo de realizar la evaluación sistemática de indicadores urbanos de la conurbación y de ambos municipios de manera periódica.
- Mantener actualizado un sistema transparente de registro de las obras, proyectos públicos y particulares autorizados, validados mensualmente por los dos municipios y por el IMSS en el que se muestre el tipo de obra, contratista, responsable de obra, superficie de construcción y ubicación. Cuando la inversión sea pública se deberá anunciar el monto de la inversión y el número de beneficiarios.

- Impulsar la participación de los gremios de arquitectos e ingenieros civiles para verificar las acciones estratégicas de mejoramiento urbano y de los Planes Maestros de Agua potable y Saneamiento de la conurbación, de las nuevas colonias y asentamientos populares ubicados en la periferia de la conurbación.
- Impulsar acciones de amplia participación social donde los actores políticos, públicos y sociales al igual que las entidades gubernamentales de los tres niveles de gobierno se comprometan a mejorar las condiciones de desarrollo de la conurbación y de ambos municipios.
- Consolidar una estrategia social para lograr la participación de todos los agentes sociales, económicos, empresariales, comerciantes, políticos y organizaciones sociales, públicas y educativas para promover la construcción de una “visión”, sobre el tipo de ciudad que deseamos, hacia donde vamos y que queremos para nuestros hijos el día de mañana.
- Mantener vigente una cartera de proyectos estratégicos que se requieran para el inicio del desarrollo de la conurbación para los siguientes 3 años y que prioritariamente estén listados y en continua revisión y análisis por especialistas, gremios del Colegio de Arquitectos, de Ingenieros Civiles y de las organizaciones sociales que lo soliciten.
- Aprobación y priorización por los Ayuntamientos y el Consejo de Desarrollo Metropolitano de los grandes proyectos urbanos y de mayor impacto social, político y económico. Al tiempo que deberán de mantener vigente una cartera de proyectos de desarrollo para los siguientes 5, 10, 15, 20, 25 y 30 años.
- Impulsar mejoras de calidad en las administraciones municipales de Zacatecas y Guadalupe, en especial en las áreas de planeación de las diferentes direcciones y departamentos, así como fortalecer la capacidad de las instituciones gubernamentales para el diseño, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo para la conurbación.

- Profesionalizar los procesos de planeación municipal y una nueva ingeniería de los procesos administrativos que facilite los trámites y atienda con eficiencia los rezagos al interior de las presidencias municipales.
- Impulsar programas de capacitación sobre la administración y control de suelo urbano para personal de ambas presidencias municipales.
- Verificar el control y administración del suelo urbano de manera acuciosa y en cabal cumplimiento del reglamento de construcción del Estado de Zacatecas, del Código Urbano y de la Ley de Catastro Estatal.

Estas propuestas serán un canal de discusión que se pone a consideración de las instituciones públicas del sector responsable y de los municipios de Zacatecas y Guadalupe; son además una “alternativa” sustentada en lo teórico como en lo empírico y en una visión sociopolítica para promover el desarrollo urbano integral y armónico al que se puede aspirar legítimamente. Las propuestas observan aquella sociedad vulnerable y de bajos ingresos que pretenden mejorar su calidad de vida y condiciones de bienestar. Estas iniciativas procuran además mejorar los ingresos municipales, incentivar el trabajo institucional, fomentar la investigación de la actividad urbana, municipal y en especial incidir en un equilibrio de los procesos de desarrollo urbano.

#### **b) PPU sustentadas en los resultados de los indicadores urbanos**

Este apartado es un segundo paquete de propuestas de PPU que constituyen un complemento a las señaladas en el apartado anterior. En este caso estas propuestas se acompañan de los resultados de los indicadores urbanos que se revisaron en el capítulo tres según se muestra en la tabla 4.1.

**Tabla 4.1** Resultado de la medición de la ciudad y propuestas de desarrollo a través de PPU

<b>Resultado de indicadores urbanos revisados</b>	<b>Propuesta de política pública urbana</b>
<p><b>1. Indicador de crecimiento urbano de la conurbación de Zac.-Gpe.</b></p> <p>De 1976 a 2006 la conurbación de Zacatecas y Guadalupe creció de 1404 ha a 3340 ha, lo que significa un aumento de más del 230 % y una tasa de crecimiento media anual que en promedio es del 2.93 %, ello indica que en promedio de 10 años, la conurbación crece cerca del 30 % y 64.5 ha por año. Este crecimiento ya inició un proceso de expansión incontrolada que al futuro generará serios problemas sociopolíticos.</p>	<p>Promover un mayor control urbano y administrativo de las áreas de futuro crecimiento urbano de la conurbación y de aquellas zonas susceptibles de nuevos desarrollo habitaciones, comerciales, de abasto y servicios, con el fin de incidir en un desarrollo urbano sustentable, mejor distribuido, incidiendo en un modelo de ciudad compacta, ordenada, mejor planeada y competitiva de sus procesos de crecimiento.</p>
<p><b>2. Indicador de crecimiento poblacional de la conurbación de Zac-Gpe</b></p> <p>Entre 1990 y 2005 la población urbana de la conurbación creció en promedio el 51.8 % con una TCMA de 2.82 %, sin duda el mayor porcentaje de crecimiento fue de la ciudad de Guadalupe que en el mismo periodo experimento una TCMA del 5.16 % anual.</p>	<p>Promover a través de SEPLADER, SECOP y ambos municipios, una política pública poblacional planeada y congruente con el desarrollo urbano de la ciudad a fin de evitar crecimientos poblacionales y urbanos indeseables en la periferia de la ciudad y efectos negativos para el desarrollo de Guadalupe como de Zacatecas.</p>
<p><b>3. Indicador de porcentaje de usos de suelo en centro histórico de Zac. -Gpe.</b></p> <p>En los últimos años el cambio de uso de suelo en el centro histórico ha desplazado la vivienda hacia la periferia, sin embargo esa situación de incremento de más de un 50% de las actividades comerciales, de negocios, oficinas y servicios gubernamentales ha generado la baja habitabilidad del centro histórico y la amenaza nocturna de la</p>	<p>Impulsar acciones de concertación entre habitantes, comerciantes, usuarios, trabajadores, autoridades municipales y de protección del patrimonio del centro histórico en ambas ciudades para la aplicación y manejo del Plan Parcial del Centro Histórico, su reglamento, actualización y redefinición de la compatibilidad de los usos de suelo habitacional, comercial, recreativo, turístico y de oficinas en cada uno de los inmuebles catalogados como en los nuevos,</p>

<p>inseguridad de la zona.</p>	<p>a fin de evitar su inhabitabilidad y usos de suelo incompatibles con el habitacional. Cuando la normatividad lo permita, promover programas de apoyo para la rehabilitación de inmuebles históricos particulares, estímulos para el pago de impuestos e impulsar el uso mixto (habitacional –comercial) de inmuebles históricos.</p>
<p><b>4. Indicador de valor promedio del suelo urbano (VMSU) en la ciudad de Zac.</b></p> <p>Un jefe de familia de bajos ingresos que gane el salario mínimo debe laborar 22.82 jornales para adquirir un m<sup>2</sup> de suelo urbano a valor catastral y 29.1 jornales para un m<sup>2</sup> a valor del mercado. Para la adquisición de un predio de 100 m<sup>2</sup> con servicios en promedio representa 2,596 jornales o un total de 7.11 años.</p>	<p>Gestionar acciones de coordinación gubernamental Estatal, Municipal y ejidal para la conformación de inmobiliarias sociales. Promover la adquisición de áreas de reserva de suelo urbano que garanticen el abasto para las familias de bajos ingresos para los próximos 25 años, iniciar con los proyectos urbanos ejecutivos y proponer a concurso de la iniciativa privada (empresas constructoras, proveedores de servicios y contratistas) el equipamiento de la infraestructura básica e iniciar con la preventa y venta de lotes urbanos a un costo accesible. El otorgamiento de terrenos deberá realizarse por medio de un acucioso estudio socioeconómico y la lotificación de terrenos deberá contar con una superficie mínima de 90 m<sup>2</sup> por familia /vivienda.</p>
<p><b>5. Indicador de valor promedio del suelo urbano (VMSU) en la ciudad Guadalupe</b></p> <p>Un jefe de familia de bajos ingresos que gane el salario mínimo debe laborar 13.38 jornales para adquirir un m<sup>2</sup> de suelo urbano a valor catastral y 23.6 jornales a valor del mercado. Para la adquisición de un predio de 100 m<sup>2</sup> para construir su vivienda representa 1,849 jornales o un total de 5 años.</p>	
<p><b>6. Indicador de calidad de vivienda en los Mpios. de Zac –Gpe.</b></p> <p>En la conurbación de Zacatecas y Guadalupe un 79.5 % de las viviendas o espacios habitables son estructuras durables</p>	<p>Realizar un programa anual y permanente de inspección para la revisión de viviendas por parte de las autoridades municipales de protección civil. Mediante la participación del</p>

<p>y con materiales que garantizan su durabilidad, mientras un 20.5 % de los hogares se encuentra en serias condiciones de inseguridad generadas por la inestabilidad de paredes y techos, aunado a la falta de mantenimiento, inundación y empleo de materiales riesgosos o inflamables.</p>	<p>Consejo Promotor de la Vivienda Social (COPROVI), promover un programa de mejoramiento de vivienda y rehabilitación de paredes, techos y pisos focalizado a las familias de bajos ingresos que habitan en colonias y barrios populares de la conurbación.</p>
<p><b>7. Indicador de conexión a servicios en la conurbación y Mpios. de Zac –Gpe.</b></p> <p>En 2005 la conurbación de las ciudades de Zacatecas y Guadalupe tiene una cobertura de agua potable, electricidad y drenaje conectado a la red pública que alcanzó un el 93.5 %, lo que explica un avance de cuatro puntos con respecto a la cobertura municipal que fue del 89.4 %. El rezago a nivel municipal es del 10.59% que representa poco más de 25 mil habitantes y más de 6 mil familias.</p>	<p>Coadyuvar en el desarrollo integral de los servicios de infraestructura básica de los nuevos asentamientos urbanos de la conurbación y mediante un plan integral coordinado por ambos municipios, lograr una mayor cobertura municipal de manera organizada, según las prioridades sociales, financieras, técnicas y políticas.</p>
<p><b>8. Indicador de acceso a agua potable en la conurbación y Mpios. de Zac –Gpe.</b></p> <p>Aún y cuando se nota un incremento sustancial en el acceso de agua potable en ambos municipios, es Guadalupe quien presenta un mayor rezago. El municipio de Guadalupe presenta una cobertura del 91.37 mientras Zacatecas tiene el 97.87%.</p>	<p>A partir de un acucioso diagnóstico actualizado de la infraestructura hidráulica de la conurbación y de aquellos sectores de mayor desperdicio y rezago, elaborar un Plan Maestro de Infraestructura Hidráulica que dé respuesta al rezago en el servicio y garantice el abasto de agua potable para los próximos 30 años, dando prioridad a los proyectos estratégicos que se enuncien en la planeación de corto, mediano y largo plazo, así como del encadenamiento de proyectos prioritarios que surjan de los nuevos desarrollos habitacionales, comerciales, de servicios de infraestructura y equipamiento en</p>
<p><b>9. Indicador de consumo de agua por habitante en los Mpios. de Zac –Gpe.</b></p> <p>Tanto en la ciudad capital como en Guadalupe uno de los padecimientos es la carencia en el consumo de agua potable y</p>	<p>enuncien en la planeación de corto, mediano y largo plazo, así como del encadenamiento de proyectos prioritarios que surjan de los nuevos desarrollos habitacionales, comerciales, de servicios de infraestructura y equipamiento en</p>

<p>ello tiene su origen en la ausencia del vital líquido en una región semidesértica, por consecuencia se debe extraer en una región anexa que hoy día se encuentra sobre-explotada. El consumo racional y responsable del agua potable no ha logrado permear en la sociedad de manera tangible.</p>	<p>general. Impulsar campañas permanentes de uso racional del agua potable y estímulos para los usuarios responsables.</p>
<p><b>10. Indicador de acceso a saneamiento mejorado en los Mpios. de Zac –Gpe.</b></p> <p>Estos datos contrastan con la cobertura de servicios en viviendas particulares de ambos municipios, en el año 2005 entre ambos municipios alcanzan una cobertura en drenaje del 94.56 % y cuentan con sanitario exclusivo el 95.33% de las viviendas. Sin embargo lo importante de este indicador es mostrar las condiciones de acceso a saneamiento mejorado con una cobertura integral de: conexión de agua, escusado exclusivo y estar conectado a la red de drenaje municipal o a fosa séptica. La cobertura en el municipio de Zacatecas es de 89.65 % y en el Municipio de Guadalupe es de 85.41 %.</p>	<p>Elaborar un diagnóstico actualizado y permanente de la infraestructura sanitaria de la conurbación que haga viable la cobertura del servicio en las colonias existentes, el centro de la ciudad y los nuevos desarrollos comerciales, habitacionales y gubernamentales. A partir de ello, lograr un Plan Maestro de Infraestructura Sanitaria que garantice el desalojo de las aguas residuales y el tratamiento de las aguas servidas para los próximos 30 años, dar prioridad a los proyectos estratégicos que se enuncien en la planeación de corto, mediano y largo plazo, así como el encadenamiento de proyectos prioritarios que surjan de los nuevos desarrollos urbanos, habitacionales, comerciales, de servicios, infraestructura y equipamiento en general.</p>
<p><b>11. Indicador de planeación Urbana en la conurbación de Zac –Gpe.</b></p> <p>Los resultados dan muestra que en los últimos tres años, ha existido un mayor control de la superficie de urbanización en la conurbación de las ciudades de Zacatecas y Guadalupe. En el periodo de 2004 -2007 la superficie urbana no planeada es equivalente a 28.26 ha y en el periodo de 2007 -2010 es</p>	<p>Diseñar y Operar al interior de los departamentos de desarrollo urbano municipal y de la Dirección de Desarrollo Urbano del estado, un modelo virtual de la conurbación con el propósito de identificar a través de los programas de desarrollo la expansión de la ciudad y el real crecimiento urbano, evitar el crecimiento anárquico, reducir el índice de</p>

<p>de 10.28 ha, en promedio estas representan el 15.6% y el 12.8% de superficie urbana no planeada por año y en parte representan las áreas urbanas irregulares incorporadas al crecimiento urbano que en un futuro generarán serios problemas sociales.</p>	<p>dispersión urbana y aumentar la densidad habitacional en especial en la periferia urbana. Promover la adquisición de áreas de reserva de suelo urbano que garanticen el abasto para las familias de bajos ingresos para los próximos 25 años.</p>
<p><b>12. Indicador de vialidad urbana en la conurbación (tramo ex central de autobuses) de Zac. –Gpe.</b></p> <p>Por el tipo de vialidad, la ausencia de cajones de estacionamiento, los cruceros, el número de rutas de transporte urbano que transitan, el número de vehículos que circulan y la velocidad promedio, se concluye que el bulevar López Mateos en un tramo de 1.3 km (frente a la ex central de Autobuses), trabaja a un 50% de su capacidad vehicular.</p>	<p>Por medio de la Dirección General de Tránsito y Vialidad, realizar un plan de operación vial del bulevar López Mateos, vialidades alternas así como planes emergentes de vigilancia, coordinación y operación para asegurar la fluidez vehicular y el adecuado funcionamiento de paradas de autobuses, espacios de estacionamiento y circulación vehicular. Considerar un carril de uso exclusivo para la circulación de transporte público, rehabilitación de paradas de autobuses y mejoramiento de señalamiento.</p>
<p><b>13. Indicador de cobertura de transporte urbano en la conurbación de Zac –Gpe.</b></p> <p>El transporte urbano en la conurbación presenta déficit de cobertura en algunas zonas de la periferia y una velocidad promedio de desplazamiento de 28.8 km/h, un poco más alto que viajar en bicicleta (25 km/h). No obstante la realidad del transporte presenta serias deficiencias en su servicio, cobertura, desplazamiento y comodidad de traslado, lo cual se convierte en un serio problema social que no ha podido ser atendido con eficiencia y calidad.</p>	<p>Promover acciones de coordinación con el Instituto de Cultura Física y el Deporte, el Instituto de la Juventud, SEPLADER, SECOP, DIF y municipios de Zacatecas y Guadalupe para promover el uso de la bicicleta. Este programa deberá de impulsar el transporte con bicicletas públicas propiedad del Estado, que se puedan tomar en un punto de la ciudad y se dejen en otro, donde los usuarios tengan la seguridad de transportarse cotidianamente por vías seguras o ciclistas a un costo de traslado más bajo en comparación con el costo de viaje en autobús público. Los municipios serán los coordinadores de esta iniciativa y las dependencias estatales quienes faciliten los medios para la adquisición, equipamiento,</p>

	gestión y promoción de este medio de transporte y sus vías de circulación.
<p><b>14. Indicador de pobreza alimentaria en los municipios de Zac. –Gpe.</b></p> <p>30,586 habitantes (11.7 %) de los 261,422 habitantes de los dos municipios, tienen problemas de pobreza alimentaria.</p>	<p>Coordinar a través de SEPLADER, DIF Estatal, SECOP y municipios de Zacatecas y Guadalupe la aplicación de programas de apoyo a la vivienda, escrituración, educación, salud y alimentación para las familias de bajos ingresos que habitan en condiciones de rezago social y marginación, tratando de incidir en los tres ámbitos de la pobreza a fin de lograr reducir en un 50% el rezago y contribuir con las metas del milenio al 2015. Con lo anterior se logrará mejorar la vida de miles de familias que habitan en condiciones de pobreza extrema y les permitirá acceder a mejores niveles de bienestar social y familiar.</p>
<p><b>15. Indicador de pobreza de capacidades en los municipios de Zac-Gpe.</b></p> <p>42,481 habitantes (16.25 %) de los 261,422 habitantes de los dos municipios tienen problemas de pobreza de capacidades.</p>	
<p><b>16. Indicador de pobreza patrimonial en los municipios de Zac. –Gpe.</b></p> <p>88,883 habitantes (34 %) de los 261,422 habitantes de los dos municipios, tienen problemas de pobreza patrimonial.</p>	
<p><b>17. Indicador de Competitividad Urbana en la conurbación de Zac –Gpe.</b></p> <p>Al evaluar la competitividad urbana de la conurbación en tres apartados: a) Índice de competitividad urbana (IMCO, 2010), b). Índice de Competitividad de las Ciudades Mexicanas, (CIDE, 2007); y c) El Índice de Competitividad Sistémica de Ciudades (ARegional, 2007), concluimos que la conurbación se ubica en un nivel intermedio de competitividad y por abajo de la media nacional con respecto al conjunto de ciudades y zonas metropolitanas del país.</p>	<p>Proponer ante la sociedad, las empresas locales, los comercios, las cámaras empresariales y los diversos sectores económicos y públicos y coordinado por SEDEZAC y municipios de Guadalupe y Zacatecas, una campaña de impulso para el mejoramiento de la calidad en el servicio, el mejoramiento de la imagen, los procesos, el consumo de productos locales, el desarrollo de tecnologías y la innovación de productos que hagan más competitiva la conurbación aunado a la calidad del equipamiento, los servicios de infraestructura, imagen urbana y conservación del patrimonio cultural.</p>

<p><b>18. Indicador de revisión de las PPU en la conurbación de Zac. –Gpe.</b></p> <p>La revisión de los seis informes gubernamentales demuestra que no hay una continuidad lógica de lo plasmado en el PED (2005 -2010) y los resultados que se vierten en el conjunto de obras y acciones que realizó el gobierno a lo largo de 6 años y que aún cuando sean acciones importantes, se desconoce la prioridad y su impacto social, económico, ambiental y urbano.</p> <p>La revisión de las políticas públicas ha sido útil para advertir que en el futuro se deben implementar acciones alineadas y en correspondencia con objetivos y sus respectivas estrategias.</p>	<p>Incentivar con las instituciones públicas gubernamentales, los municipios, los Comités de Planeación Estatal y Municipales (COPLADEZ Y COPLADEMUN) y la coordinación de SEPLADER, el seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo urbano y municipal y las políticas del PED (2010 -2016), Instrumentar los programas, acciones y proyectos de manera pertinente, con una visión del desarrollo, priorizando los proyectos, necesidades sociales y el crecimiento económico con una perspectiva sustentable del ambiente sustentable.</p>
<p><b>19. Indicador de tratamiento de aguas residuales en la conurbación de Zac. – Gpe.</b></p> <p>En la conurbación se trata el 8.6% de las aguas vertidas al drenaje, no obstante a nivel nacional en el 2003 era de 27.6% y en el 2010 llegó al 40.2%. Aunado a lo anterior, las aguas servidas al incorporarse al cauce del arroyo aguas abajo, están en riesgo de emplearse para el riego agrícola de cultivos que se ubican en los márgenes del arroyo, ocasionando el peligro de transmisión de enfermedades para la población local. En el 2000 existe un total de 995 ha con cultivos de avena, maíz, frijol, cebada, alfalfa y frutales en riesgo de ser regados parcialmente con aguas residuales que circulan por el arroyo de La Plata.</p>	<p>Promover la realización de los proyectos, financiamiento, construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas residuales de la conurbación de las ciudades de Zacatecas y Guadalupe como un proyecto prioritario de alto impacto socio ambiental que logre abatir el rezago de las aguas vertidas contaminadas y reduzca el riesgo ambiental. Realizar las gestiones para la venta de agua tratada para el cultivo y su reuso industrial.</p>

<p><b>20. Indicador de patrimonio urbano en la conurbación de Zac –Gpe.</b></p> <p>El área patrimonial de las ciudades de Zacatecas y Guadalupe es equivalente a 22.78 % incluyendo la zona B y aquellas áreas que no tienen ningún control por parte de la Junta de Monumentos. Esta área contempla el sector de transición en las que es posible existan construcciones contemporáneas que no tienen una correspondencia directa con el patrimonio histórico, también existe una cantidad importante de construcciones de arquitectura popular y vernácula que se han conservado tanto por las tradiciones sociales, la identidad local, barrial y popular como por los patrones normativos establecidos en la legislación local.</p>	<p>Impulsar programas para la conservación, restauración y mejoramiento del patrimonio urbano arquitectónico de ambos centros históricos a través de la promoción y coordinación de los proyectos arquitectónicos coordinados por SECOP, los municipios de Zacatecas y Guadalupe, la Junta de Monumentos, como las escuelas públicas de arquitectura (Instituto Tecnológico de Zacatecas e Instituto Tecnológico Superior de Fresnillo). Programar según el Plan Parcial del centro histórico de Zacatecas (2007) y el programa de conservación del centro histórico de Guadalupe (2008) y el programa operativo anual los recursos financieros para las obras de mayor prioridad, acciones de rehabilitación en los barrios históricos, zonas de monumentos y espacios públicos de valor patrimonial.</p>
<p><b>21. Indicador de patrimonio Arq. en la conurbación Zac. -Gpe.</b></p> <p>Hoy día se tienen catalogados 79 de 100 inmuebles de valor histórico y monumental con respecto a los existentes en la conurbación y se tienen catalogados 51 de cada 100 inmuebles que corresponden al total de inmuebles de ambos municipios. Este indicador muestra la manera en que están evolucionando los centros históricos, significa además la existencia de patrimonio arquitectónico de barrios, localidades y conjuntos históricos en la periferia de ambas ciudades que aún no ha sido identificado por las autoridades en la materia.</p>	<p>Elaborar por la Junta de Monumentos con la participación de los municipios de Zacatecas y Guadalupe, la programación para la identificación y posterior catalogación del patrimonio arquitectónico monumental, de arquitectura civil, religiosa y popular que se encuentra en los centros históricos, conjuntos históricos, pueblos, exhaciendas y barrios populares. Establecer su grado de deterioro físico, su valor arquitectónico y todos los tópicos para su puesta en valor cultural y resguardo patrimonial de los zacatecanos y guadalupenses.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de los indicadores urbanos y propuesta de políticas públicas (véase capítulo tres, apartado 3.7).

Las propuestas elevadas a política pública y su congruencia con la realidad social participan en el desarrollo local y evidentemente en el plano municipal y regional, son una respuesta contundente a un desagravio social donde la ciudad administrada por las autoridades, debe corresponder y atender con eficiencia, calidad y gestión las necesidades de la sociedad.

## **4.2 Institucionalización de un modelo de planeación urbana y articulación municipal**

Las instituciones intermunicipales tienen su origen en la necesidad de encontrar nuevas estructuras que permitan controlar de manera eficiente y de calidad los complejos procesos de planeación y administración del desarrollo del territorio urbano y municipal. Dichas estructuras surgen como respuesta para atender el fenómeno del crecimiento urbano descontrolado y la unión física entre dos o más ciudades que convergen en un territorio de diferentes límites geopolíticos municipales y características geográficas y naturales que hacen necesario se dé un tratamiento especial a los problemas que son comunes y confluyen de manera incidente en la sociedad de ambas ciudades y municipios.

Este apartado pretende analizar soluciones para enfrentar el fenómeno de la conurbación y de la articulación municipal en los siguientes aspectos:

1. Antecedentes y sustento de una estructura intermunicipal
2. Antecedentes de una estructura de planeación municipal
3. Instituto Intermunicipal de Planeación Zacatecas -Guadalupe (IIMPLAN -ZG)

### **4.2.1 Antecedentes y sustento de una estructura intermunicipal**

Los problemas en la conurbación tienen su origen en el crecimiento demográfico acelerado y la expansión urbana incontrolada. Sin embargo a la larga, las consecuencias sociales, económicas y políticas pueden ser adversas para el

desarrollo, incluyendo complicaciones en la educación, la salud, el medio ambiente y para las instituciones municipales, los organismos públicos y peor aún, la desintegración del tejido social. Por ello es impostergable que atendiendo las condiciones del crecimiento y desarrollo de dos municipios conurbados, se tomen cartas en el asunto y se revisen las condiciones bajo las cuales debieran operar estructuras intermunicipales que atiendan los desequilibrios administrativos y las diferencias de manera conjunta.

Hoy día es incuestionable la existencia de problemas locales que rebasan los límites municipales, como pueden ser la inseguridad pública, el transporte urbano y suburbano, el suministro de agua potable y saneamiento de las aguas servidas entre otros, evidenciando la ausencia de soluciones adecuadas a su dimensión territorial y la incapacidad municipal para atender dichos problemas.

Un ejemplo para atender los problemas intermunicipales lo es la JIAPAZ, quien de manera integral atiende la extracción, distribución y consumo de agua potable en cuatro municipios del estado, se hace además responsable de la operación del sistema de drenaje y alcantarillado. Esta situación difícilmente podría ser atendida por cada municipio de manera individual, más cuando existen dificultades económicas y técnicas para resolver un problema que de manera particular impacta financiera y socialmente en los municipios que conforman esta región, con problemas topográficos, ausencia de agua y expansión incontrolada.

La estructura administrativa municipal de Zacatecas como la de Guadalupe son similares en su desempeño, sin embargo es Guadalupe quien manifiesta mayores rezagos en el control de sus procesos urbanos y administrativos. El cuadro B.10 (Anexo B) muestra las áreas que integran la administración municipal de Zacatecas y Guadalupe. El retraso de Guadalupe por debajo de Zacatecas<sup>11</sup> en parte es debido al acelerado crecimiento poblacional, aunado a escases de servicios, equipamiento e infraestructura que no se han podido subsanar de manera particular;

---

<sup>11</sup> Estimación en base a los rezagos en servicios y procesos urbanos analizados en el capítulo 2 y 3

sin embargo, el mayor rezago se muestra en sus procesos administrativos y el proceso de control del suelo urbano.

En las atribuciones intermunicipales para atención de estos problemas el Artículo 115º Constitucional apartado III, prevé que “Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”, sin embargo esto se ha dejado a la buena voluntad institucional y hoy día, son innumerables los rezagos debido a esa falta de coordinación municipal.

La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (2002) ha dejado a los municipios como responsables de sus procesos de planeación al interior de sus jurisdicciones político –administrativas y organizar sus procesos municipales y urbanos para contribuir al proceso de desarrollo del estado. Significa que los municipios deben buscar la coordinación con los municipios vecinos y coadyuvar para que las acciones intermunicipales sean una realidad que convenga a ambos y beneficie de manera tangible. Pero no sucede si alguno de los municipios decide no participar por cuestiones de afinidad política o falta de voluntad de su cabildo.

En los últimos años, ha sido evidente el surgimiento de nuevas estructuras de coordinación municipal que responde a:

“la necesidad política de contar con espacios de conciliación para la concurrencia de acciones públicas entre gobiernos del mismo o diferente ámbito, a fin de conducir, regular y controlar el desarrollo de estos espacios denominados metropolitanos y en este contexto, procurar y gestionar procesos de desarrollo regional con mayor equidad y reconocimiento cultural”.

(Iracheta, 2009: 108)

Con lo anterior se pretende que los habitantes que trabajan en un municipio y habitan en otro, tengan la certeza que las autoridades de ambos municipios se pongan de acuerdo para disponer de: transporte urbano eficiente, suministro adecuado de agua potable, redes eléctricas, alumbrado público, seguridad pública coordinada y espacios públicos dignos y verdes, lo cual implica relaciones

institucionales para el adecuado funcionamiento de la región urbana y municipal. El resultado de la relación armónica entre los municipios, estimula la inversión y coadyuva para que los nuevos desarrollos hagan más habitable y competitiva la urbanización entre ambos municipios.

La definición de una estructura intermunicipal con facultades especiales de planeación y desarrollo de una zona conurbada o una zona metropolitana sin violar las atribuciones municipales, se detona con la voluntad expresa del Gobierno Estatal y de los municipios que participan en el proceso. Ello significa que el municipio deberá seguir siendo autónomo en sus decisiones, únicamente, tendrá un respaldo técnico e institucional en la ejecución de sus procesos de planeación intermunicipal que deberán ser validados por un órgano público intermunicipal que revise la congruencia de los proyectos que benefician a un municipio pero indirectamente afectan el desarrollo de otro. No obstante, es necesario avanzar hacia un proceso de consenso interinstitucional que asegure la viabilidad de las acciones intermunicipales y de congruencia a las nuevas estructuras de organización municipal.

#### **4.2.2 Antecedentes de una estructura de planeación municipal**

Algunas experiencias mexicanas, latinoamericanas y europeas, describen la vía de la planeación como soporte para el logro de objetivos de largo plazo, donde la investigación, los planes, la voluntad política, la participación social, empresarial y las instituciones públicas acompañadas de políticas públicas innovadoras, son el medio que mejores resultados ha dado al desarrollo de una administración urbana y municipal. Un ejemplo de ello ha sido la administración de la ciudad de Curitiba, capital del Estado de Paraná, Brasil, que por medio del Instituto de Investigaciones y Planificación, ha sido capaz de darle continuidad a la planeación y la implantación de planes urbanos y municipales de alta eficiencia pública, social y empresarial (Ardila, 2003: 1,2). Esta experiencia la logró al cabo de varios años de perseverancia institucional encadenados políticamente de una administración a otra, alcanzado el

éxito de “ciudad innovadora”<sup>12</sup>, logró ser la ciudad No. 1 en lo que respecta a educación en Brasil; esta entre las 10 ciudades de Latinoamérica que ofrecen mayores niveles de calidad de vida y bienestar social y clasificada entre las cinco mejores ciudades para invertir en América Latina, junto con la ciudad de Monterrey en México; Bogotá, Colombia; Buenos Aires, Argentina y Brasilia en Brasil (Ardilla, 2003: 2).

Una situación que llevó a la certeza la ejecución de los planes y la política de planeación en la ciudad de Curitiba en Brasil, fue “la viabilidad” y la “legitimidad”, las que están engarzadas con la realidad sociopolítica y las condicionantes económicas y operacionales del mismo plan (Ardilla, 2003: 9) en el contexto comercial, político y cultural de esa región metropolitana. Brasileiro, resume la experiencia al decir que “Curitiba es un proyecto de ciudad insertado en un proyecto industrial, con el cual los actores económicos, políticos y sociales se comprometen y para el cual convergen” (Brasileiro en Ardilla, 2003: 15). Hoy día, el recuento de la experiencia de Curitiba, revela que tanto la “planificación” como la “política” ó la política en los procesos de planeación, han sido parte fundamental de éxito de la ciudad que ha permitido la credibilidad de las PP.

La experiencia de Curitiba en Brasil, se consolidó en la creación del Instituto Municipal de Planeación de León, Guanajuato (IMPLAN, 1994),<sup>13</sup> considerado como un modelo de desarrollo que en pocos años logró extenderse a más de 40 municipios y 30 de las ciudades del país,<sup>14</sup> y fortaleció la creación de la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP, 2003).<sup>15</sup> En lo particular cada municipio ha tenido que ir readaptando su estructura de operación y desarrollo en base a sus necesidades locales y de desarrollo.

---

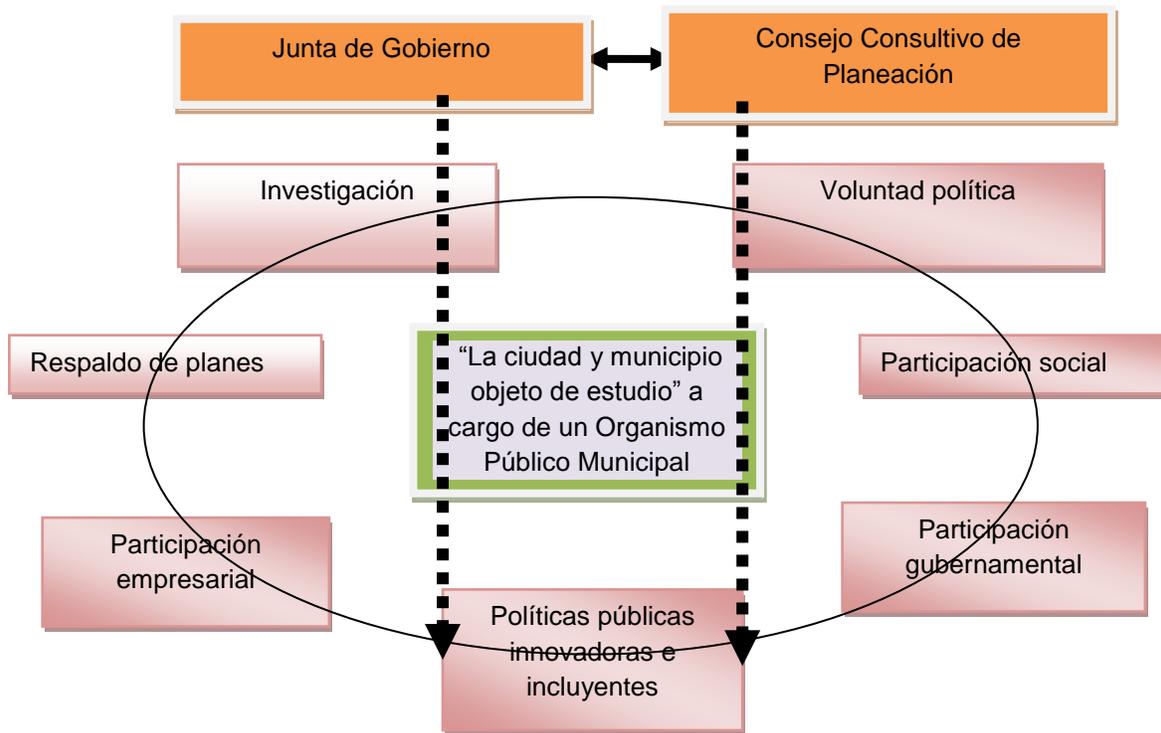
<sup>12</sup> Revista *América Economía*, publicada en la edición Especial Ciudades 2006, que tiene como título "La Ciudad Innovadora" de Curitiba, Brasil.

<sup>13</sup> Organismo público descentralizado del gobierno municipal, IMPLAN del municipio de León, Guanajuato, consulta línea el lunes de Mayo de 2011: [www.implan.gob.mx](http://www.implan.gob.mx)

<sup>14</sup> Los IMPLAN logran atender una población de más de 15 millones de mexicanos. Consultado en línea de la AMIMP el 9 de mayo de 2011: [www.amimp.gob.mx](http://www.amimp.gob.mx)

<sup>15</sup> El 15 de diciembre de 2003, en la sede del IMPLAN de Querétaro, Qro., tuvo lugar la creación de la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación, mediante la firma del acta constitutiva. Véase [www.amimp.org.mx](http://www.amimp.org.mx)

**Esquema 4.2** Interpretación del modelo responsable de atender los procesos de planeación, desarrollo de la ciudad y articulación municipal.



**Fuente:** Interpretación del modelo de planeación del IMPLAN de León, Guanajuato (1999).

El IMPLAN opera como un organismo público descentralizado de la administración municipal, cuenta con personalidad jurídica que impone el municipio y patrimonio propio. En su proceso de integración el IMPLAN va adquiriendo diversas funciones a partir de sus necesidades, orientación sociopolítica y económica, tiene por obligación principal ser responsable de la planeación y seguimiento de los programas municipales, de la estrategia de desarrollo municipal de los próximos 30 o 40 años, las políticas estratégicas, el rumbo del municipio, así como la visión política de la nueva administración municipal, además de:

“definir las líneas de acción que tiendan a lograr el desarrollo equilibrado y el mejoramiento del bienestar de la población y las medidas para ordenar los asentamientos humanos y establecer las adecuaciones para las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar las obras públicas, planear y regular las conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.”

(IMPLAN León, 1999)

El IMPLAN tienen su origen y sustento en la planeación de las ciudades, cuando los tradicionales centros urbanos se vieron transformados en grandes ciudades industriales, comerciales, turísticas, de educación, servicios y debieron redefinir el rumbo que tomaría el desarrollo municipal, su tradicional organización administrativa en una eficiente red de servicios y gestión pública para avanzar en un proceso de modernización y desarrollo.

#### **4.2.3 Instituto Intermunicipal de Planeación Zacatecas – Guadalupe (IIMPLAN –ZG)**

Un organismo como la JIAPAZ igual que una institución que se proponga atender los procesos de planeación y desarrollo de la conurbación entre ambos municipios será viable en la medida que resuelva los problemas que van más allá del ámbito político municipal vinculados al crecimiento económico, social, urbano y ambiental. Lo anterior implica la posibilidad de aspirar a nuevos procesos de control, administración y ordenación del territorio, al tiempo de aspirar a mejores condiciones de vida de la población producto de las políticas públicas.

Un organismo público responsable de la planeación y desarrollo urbano entre los dos municipios, llámese Instituto Intermunicipal de Planeación para Zacatecas y Guadalupe (IIMPLAN -ZG), puede tener amplia afinidad con el modelo de los IMPLAN, debido a que puede atender los procesos de planeación de la ciudad, el territorio y el ámbito municipal. Aunque será necesaria su adaptación, estructura, instrumentación y corresponsabilidad con los sectores económicos, políticos y sociales que deberán participar en su institucionalización, tarea que deberá revisarse acuciosamente con el propósito de aterrizar la iniciativa y atender los evidentes descalabros de la conurbación.

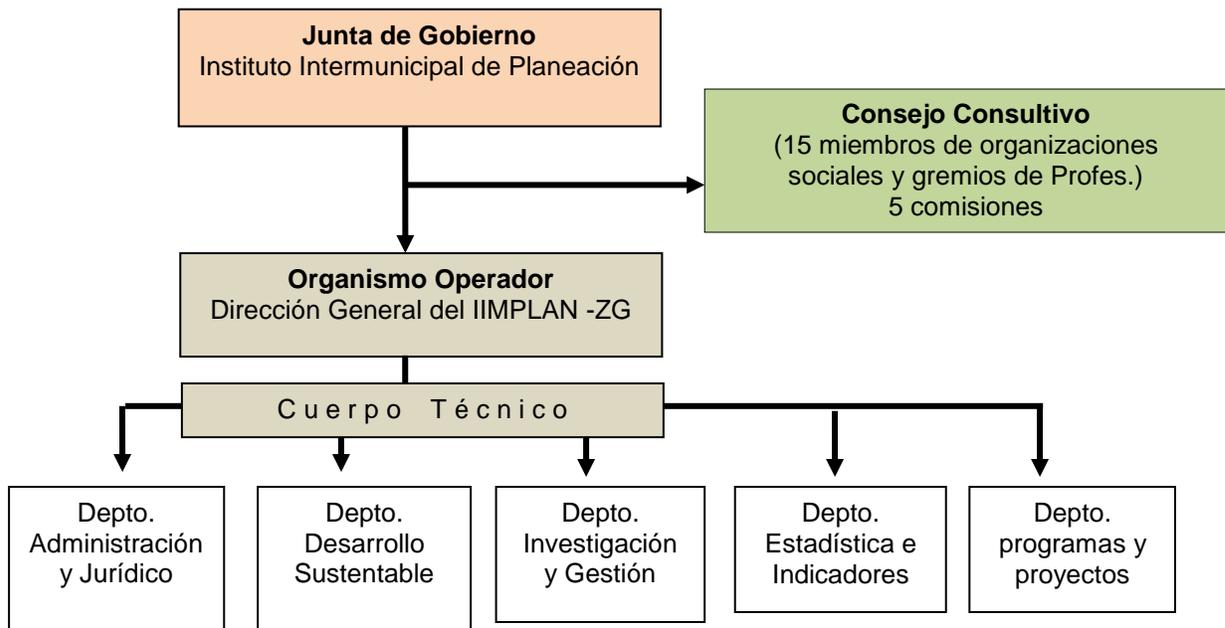
El diseño de este modelo se centra en proponer soluciones y mejores prácticas de planeación urbana entre los dos municipios. Es un asunto que se encarna en el ámbito intermunicipal que obliga la participación de la Legislatura del Estado de Zacatecas como autoridad estatal para emitir el decreto de ley que permita

la creación de dicho organismo público descentralizado del gobierno municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su estructura partirá del hecho que es una instancia que coadyuvará al desarrollo de ambos municipios, operará y funcionará como un centro de participación social, investigación, planeación estratégica, de coordinación, asesoría urbana, municipal e intermunicipal.

El IIMPLAN –ZG, al igual que el IMPLAN, debe emitir opiniones consensuadas para evitar la destrucción de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural, ser un auxiliar del Presidente Municipal y de las áreas de la administración municipal en materia de planeación, proponer a ambos Ayuntamientos los programas a seguir en el corto, mediano y largo plazo, así como las medidas que faciliten la concurrencia, el diseño de comisiones técnicas del instituto en las que estarán integrados las asociaciones de profesionistas, sindicatos, organizaciones sociales, la sociedad y la iniciativa privada (IMPLAN León, 1999).

La estructura del IIMPLAN ZG estará integrada por la Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo de Planeación y una Dirección General, que se encargará de la administración y operación. La Junta de Gobierno es la máxima autoridad del IIMPLAN ZG, estará integrada por: El Gobernador del Estado, en su calidad de presidente honorario; una comisión del Ayuntamiento, que recae en la responsabilidad de 6 regidores de diversas fracciones (3 de Zacatecas y 3 de Guadalupe), ambos presidentes municipales; el Presidente del Consejo Consultivo; dos diputados de la comisión de Obras Públicas; el Secretario o Subsecretario de Obras Públicas del Estado y 2 miembros adicionales del Consejo Consultivo y el Director del IIMPLAN ZG (que no tendrá voto). La Junta de Gobierno deberá tener un presidente que se elegirá de los integrantes. El esquema 4.3 resume la propuesta de la estructura organizativa del IMPLAN –ZG.

**Esquema 4.3** Propuesta de Estructura Organizativa del IIMPLAN -ZG



**Fuente:** Elaboración propia en base a las características de funcionalidad del Organismo Intermunicipal y funcionamiento del IMPLAN de León, Gto. (2009)

Las atribuciones de la Junta de Gobierno serán entre otras, vigilar el funcionamiento del IMPLAN, evaluar su estado financiero, patrimonio y aplicación de recursos; validar el presupuesto de ingresos y egresos en base a los proyectos a realizar y presentarlo al Ayuntamiento para su autorización. Tiene entre sus funciones, gestionar la obtención de recursos financieros para cumplir con su objeto social, aprobar el Programa Operativo Anual y nombrar los colaboradores técnicos para la operación y desarrollo de proyectos.

La Dirección del IMPLAN –ZG estará integrada por un cuerpo técnico responsable de la investigación, del desarrollo sustentable, de la investigación, gestión, estadística e indicadores, ejecución de programas y proyectos, que serán sometidos para su aprobación por el Consejo Consultivo. El Director del IMPLAN -ZG es el representante legal del organismo y será nombrado o ratificado por la Junta de Gobierno, su cargo estará desfasado por año y medio de la administración municipal con el propósito de darle continuidad a los proyectos de desarrollo que ambos municipios demanden.

El IIMPLAN -ZG deberá coadyuvar con el Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), el Comité para la Planeación del Desarrollo Regional (COPLADER) e impulsar acciones de sustentabilidad de los procesos urbanos así como fortalecer la gestión de desarrollo entre los municipios para la adecuada gobernabilidad intermunicipal.

El consejo directivo estará integrado por ciudadanos, representantes sociales, regidores, comerciantes, empresarios y miembros de la academia honorarios sin sueldo. El cuerpo técnico son los servidores públicos que operan los programas, elaboran el trabajo de investigación, desarrollan los planes y mantendrán vigente una cartera de proyectos estratégicos y de desarrollo.

### **4.3 Conclusión**

Este capítulo no tendría sentido si las políticas públicas de planeación urbana plasmadas en el PED (2011- 2016) y en los PMD de Zacatecas y Guadalupe (2011 - 2013) igual que otros planes y acciones gubernamentales estuvieran enfocadas en hacer de ambas ciudades y municipios un desarrollo integral, equilibrado, con mejores condiciones de vida, no obstante eso no existe y pocos son los referentes que permiten advertir los beneficios de proyectos y obras que se realizan sin un plan integrador y de manera aislada.

La parte más significativa de este capítulo es resaltar las políticas públicas como un medio para lograr el fin social de la conurbación y un equilibrado desarrollo de sus procesos económicos, sociales, ambientales y urbanos de manera sustentable para que las siguientes generaciones puedan alcanzar mejores niveles de bienestar y no se repitan los mismos problemas por los que hoy día atraviesa esta urbanización.

Con seguridad muchas de las propuestas de desarrollo aquí presentadas podrán tener un efecto multiplicador en manos de los responsables de las políticas internas del gobierno estatal y municipal, otras deberán retroalimentarse de ideas y

estar en el consenso entre los diversos actores sociales, públicos y políticos que participan en el desarrollo de la conurbación y el territorio. Propuestas que son resultado del análisis del diagnóstico y descalabros en los que se sometió la conurbación una vez que se inició la dinámica de crecimiento poblacional.

El modelo del IMPLAN -ZG ha sido presentado en diversos foros públicos ante las autoridades municipales y ante un cuerpo de legisladores locales,<sup>16</sup> lo cual implica la atención de las fuerzas políticas de conocer esta experiencia de planeación y nuevos modelos de desarrollo que surgen de la sociedad para atender con atino la administración del territorio y las ciudades.

Finalmente este capítulo aunque no es la parte medular de la investigación si presenta una contribución hacia uno de los procesos más complejos del desarrollo que tiene que ver con integrar una visión sociopolítica y respuestas objetivas a una evidente situación que esta flagelando la economía local y ha desarticulado los procesos de desarrollo socioespacial, por lo que en suma, esta particular iniciativa se sustenta en ser una aportación para la mejora del desarrollo integral y humano que aspira tener la conurbación y ambos municipios en las siguientes décadas.

---

<sup>16</sup> Entre ellos destaca el Taller “estrategias para la integración de un IMPLAN” desarrollado en el mes de noviembre de 2009 en el Colegio de Arquitectos de Zacatecas. También se presentó en el salón del Congreso del Estado ante los diputados: Ana María Romo Fonseca, Alfredo Barajas y Gerardo Hernández, el pasado mes de abril de 2010.