

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

**Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat.**

**Diagnóstico y Plan de Acción.**

---

**DOCUMENTO DE REDEFINICIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA COMO CIUDAD PRÓSPERA EN EL MARCO DE ACUERDO DE CONTRIBUCIÓN ENTRE ONU-HABITAT Y EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE JALISCO.**

# **DOCUMENTO FINAL DE INTEGRACIÓN: DIAGNÓSTICO Y PLAN DE ACCIÓN**

**ONU  HABITAT**

## PRESENTACIÓN

**E**n 2012, ONU-Hábitat presentó al mundo un nuevo enfoque de la prosperidad urbana; un enfoque holístico e integrado, y esencial para la promoción del bienestar colectivo y satisfacción de todos.

Este nuevo enfoque ayuda a las ciudades a dirigir el mundo hacia un futuro urbano económico, político, social y ambientalmente próspero. La prosperidad, según la define ONU-Habitat, es un constructo social que se materializa en el ámbito de las acciones humanas. Se construye deliberada y conscientemente con base en condiciones objetivas que prevalecen en una ciudad en cualquier momento, en cualquier lugar, sin importar que tan grande o pequeña sea. Es un concepto más amplio e integral relacionado con un desarrollo equilibrado y armónico en un ambiente de justicia.

Con base en este marco conceptual, se desprende este documento que tiene como objeto principal incidir positivamente en las condiciones que determinan y generan la prosperidad urbana en el Área Metropolitana de Guadalajara. El ámbito de este ejercicio incluye a los municipios metropolitanos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

## ANOTACIONES REFERENTES AL PROCESO DE INTEGRACIÓN DOCUMENTAL

El presente documento se presenta como el elemento conclusivo de la primera etapa del Acuerdo de Contribución entre ONU-Habitat y el Gobierno del Estado de Jalisco. Dicha etapa refiere redefinir al Área Metropolitana de Guadalajara como una Ciudad Próspera, y ha sido un ejercicio sin precedentes en su tipo que ha abierto la puerta a nuevas oportunidades para el debate y el desarrollo territorial y humano de la metrópolis. El resultado final de esta primera etapa se compone en total de once insumos; diez particulares a un ámbito específico, y un onceavo integrador. El conjunto representa un paquete documental de gran alcance técnico e innovador desde el punto de vista metodológico.

El objetivo principal de este decimoprimer documento es conformarse como un componente de cohesión y articulación entre los insumos temáticos específicos en referencia a los temas del Índice de la Ciudad Próspera. Para esto, la conformación del documento se planteó a partir de un fundamento estructurado a partir de los ejes, sub-ejes e indicadores particulares especificados<sup>1</sup> en la *Guía Metodológica del Índice de la Ciudad Próspera*, documento que se perfiló como el instrumento básico de estandarización y homologación entre los contenidos particulares que se integraron. El resultado que se presenta tiene la capacidad de dialogar con futuros ejercicios en el marco del Índice de la Ciudad Próspera; además de que podrá articular las etapas posteriores del Acuerdo de Colaboración arriba mencionado.

Desde el punto de vista técnico y documental, este documento ha sido elaborado tomando como base los siguientes insumos documentales: Productividad; Infraestructuras; Calidad de Vida; Equidad; Sustentabilidad Ambiental; Gobernanza; Ventajas Comparativas y Competitivas; Rol

---

<sup>1</sup> Ver página 10.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

Regional; Movilidad y Transporte Sustentables y Riesgos<sup>2</sup>. Por otra parte, para conformar la base conceptual de la estructura se tomaron en cuenta la *Guía Metodológica del Índice de Ciudades Prósperas*, y las siguientes publicaciones: *Estado Mundial de las Ciudades 2012/2013* y *Planeamiento Urbano Para Líderes Municipales*, todos textos de ONU-Habitat.

El ejercicio de integración representó un enorme reto técnico: por una parte hacer dialogar elementos relativos a los insumos, todos ellos de marcada especialización técnica y temática. Por otra, cuestiones coyunturales relativas a los tiempos y circunstancias en los que se fue desarrollando el proyecto. Un aspecto fundamental resultó adecuar los contenidos a la versión más reciente de la metodología de la prosperidad<sup>3</sup>. Esto tuvo repercusiones en los planteamientos iniciales del proyecto, y representó un enorme esfuerzo, ya que algunos insumos requirieron ciertas actualizaciones<sup>4</sup>. El proceso de integración se realizó además en un contexto de enormes retos en miras a su implementación: por una parte la conformación y puesta en marcha del IMEPLAN (Instituto Metropolitano de Planeación), y por otra, un intenso debate sobre cuestiones relativas a la gobernanza metropolitana del AMG.

Este documento se compone de cuatro partes. En la primera se mencionan los antecedentes metodológicos generales, así como otros aspectos y temas a ser considerados previos a la revisión documental. La segunda parte está compuesta por los diagnósticos. La tercera incluye los planes de acción y por último se incluyen (en el anexo) los resultados de cálculo del CPI para el AMG en su versión extendida.

---

<sup>2</sup> Los seis primeros mencionados se integraron como los ejes básicos. Los siguientes se articularon de manera transversal. El caso del Insumo de Riesgos es particular. Si bien la base conceptual de la Ciudad Próspera reconoce la importancia de la resiliencia en la planeación urbana, al momento no hay elementos de integración metodológica explícita que permitan vincular el tema –en toda su amplitud– a un eje específico definido. En este documento, determinados contenidos puntuales de dicho insumo se han asociado transversalmente a aspectos específicos contenidos particularmente en los ejes de Productividad, Infraestructura y Sustentabilidad Ambiental.

<sup>3</sup> La metodología de la Ciudad Próspera es un elemento dinámico en constante proceso de mejora.

<sup>4</sup> Los cambios más notables fueron, por una parte, la modificación de algunos indicadores y temas; algunos ejes tuvieron modificaciones considerables (particularmente Calidad de Vida). Por otra parte, la inclusión de Gobernanza y Legislación, que pasó de ser un tema transversal, a un eje de la prosperidad.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

## CONTENIDOS

<b>I Antecedentes metodológicos</b>	<b>7</b>
Antecedentes metodológicos del Índice de la Ciudad Próspera	
El enfoque gradual del CPI	
Diagnóstico y plan de acción para el AMG bajo el paraguas del CPI	
Acciones estratégicas: modalidades y nivel de prioridad	
Vinculación de la Iniciativa de la Ciudad Próspera con los Objetivos del Milenio	
La Iniciativa de la Ciudad Próspera y su alineamiento con los Planes de Desarrollo	
El IMEPLAN en el andamiaje para la prosperidad urbana metropolitana	
Vinculación con el sector privado	
<b>II Diagnostico de los ejes de la prosperidad en el AMG</b>	<b>20</b>
<b>Productividad</b>	<b>21</b>
Crecimiento económico	
Aglomeración económica	
Empleo	
<b>Infraestructura</b>	<b>30</b>
Vivienda	
Infraestructura social	
Tecnologías de la información	
Movilidad urbana	
Conectividad de las vías	
<b>Calidad de vida</b>	<b>45</b>
Salud	
Educación	
Seguridad y protección	
Espacio público	
<b>Equidad e Inclusión Social</b>	<b>55</b>
Equidad económica y social	
Inclusión de género	
Diversidad urbana	
<b>Sustentabilidad ambiental</b>	<b>59</b>
Calidad del aire	
Manejo de residuos	
Agua y energía	
<b>Gobernanza y legislación</b>	<b>66</b>

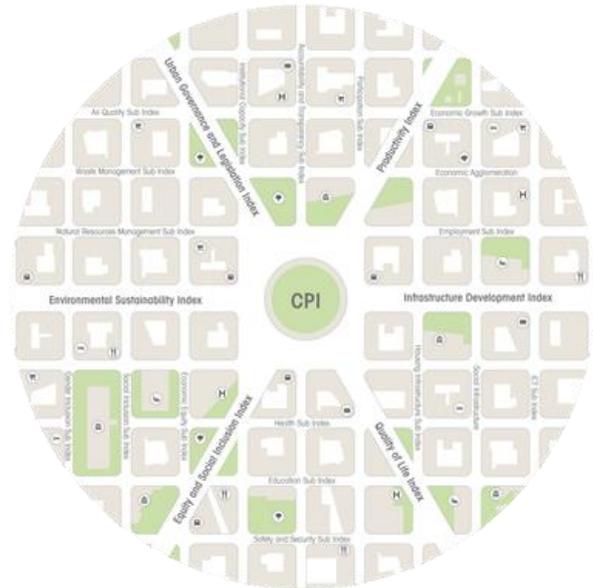
# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

<b>III Plan de Acción en los ejes de la prosperidad en el AMG</b>	<b>72</b>
<b>Hacia un plan de acciones estratégicas para la productividad</b>	<b>73</b>
Las acciones estratégicas dentro del marco de productividad	
Área estratégica 1: Crecimiento económico	
Área estratégica 2: Aglomeración económica	
Área estratégica 3: Empleo	
<b>Hacia un plan de acciones estratégicas para la infraestructura</b>	<b>84</b>
Las acciones estratégicas dentro del marco de infraestructura	
Área estratégica 1: Vivienda	
Área estratégica 2: Infraestructura social e ICT	
Área estratégica 3: Movilidad urbana	
Área estratégica 4: Conectividad de las vías	
<b>Hacia un plan de acciones estratégicas para la calidad de vida</b>	<b>94</b>
Las acciones estratégicas dentro del marco de calidad de vida	
Área estratégica 1: Salud	
Área estratégica 2: Educación	
Área estratégica 3: Seguridad y protección	
Área estratégica 4: Espacio público	
<b>Hacia un plan de acciones estratégicas para la equidad</b>	<b>110</b>
Las acciones estratégicas dentro del marco de equidad	
Área estratégica 1: Equidad económica y social	
Área estratégica 2: Inclusión de género	
Área estratégica 3: Diversidad urbana	
<b>Hacia un plan de acciones estratégicas para la sustentabilidad ambiental</b>	<b>120</b>
Las acciones estratégicas dentro del marco de sustentabilidad ambiental	
Área estratégica 1: Calidad del aire	
Área estratégica 2: Manejo de residuos	
Área estratégica 3: Agua y energía	
<b>Inclusión del Eje de Gobernanza y Legislación como sexto eje de la prosperidad</b>	<b>131</b>
<b>Hacia un plan de acciones estratégicas para la gobernanza y legislación</b>	
Participación ciudadana	
Capacidad institucional	
Rendición de cuentas	
<b>IV Anexos</b>	<b>136</b>
<b>Resultados generales del CPI para el AMG</b>	

# I ANTECEDENTES METODOLÓGICOS

## ANTECEDENTES METODOLÓGICOS DEL INDICE DE LA CIUDAD PRÓSPERA



Con el fin de medir el progreso actual y futuro de las ciudades hacia el camino de la prosperidad, ONU-Habitat ha introducido una nueva herramienta –El Índice de la Ciudad Próspera– el cual, junto con una matriz conceptual, La Rueda de la Prosperidad, están destinados a ayudar a los tomadores de decisiones y sus asociados a formular intervenciones políticas claras.

El Índice de la Ciudad Próspera (ICP) de ONU-Habitat, no sólo proporciona índices y medidas, sino que también permite a las autoridades y grupos locales identificar oportunidades y áreas potenciales de intervención para que sus ciudades sean más prósperas. El ICP incluye diversos índices e indicadores que resultan relevantes para las ciudades e importantes para políticas orientadas a la prosperidad.

Se considera la prosperidad con las siguientes seis dimensiones:

1. Productividad
2. Infraestructura
3. Calidad de vida
4. Equidad e Inclusión Social
5. Sustentabilidad Ambiental
6. Gobernanza y Legislación

## EL ENFOQUE GRADUAL DEL CPI

El Índice de la Ciudad Próspera de ONU-Habitat tiene una doble función: como plataforma de comparación global dónde las ciudades pueden valorar su situación comparando su índice con el de otras ciudades alrededor del mundo; y como una herramienta estratégica de política dónde los datos y la información que conforman el índice son utilizados para detectar el progreso y las dimensiones de la prosperidad y para comprender las deficiencias reportadas.

Por este motivo, el CPI puede implementarse en tres niveles y de manera gradual, favoreciendo niveles distintos de análisis y/o escenarios.

### 1 El Índice básico de la Ciudad Próspera:

Este índice es útil para aquellas ciudades que buscan comparar su desempeño con otras ciudades en la arena regional o global. Utiliza indicadores comúnmente disponibles, existentes en todas las ciudades, actuando como una plataforma de puntos de referencia globales, con propósitos de comparabilidad.

### 2 El Índice extendido de la Ciudad Próspera:

Este índice es la versión más avanzada del modelo básico. Su función es integrar indicadores adicionales que no están comúnmente disponibles en todas las ciudades, por lo cual la comparabilidad no es el objetivo principal. La disponibilidad de información local y las características particulares de la ciudad, determinan la profusión del uso de los indicadores. Muchos de estos indicadores tienen una naturaleza estrictamente urbana, tales como la proporción de vías en relación con la superficie total de la ciudad y el índice de conectividad. ICP permite un diálogo político y técnico más detallado, el cual resulta esencial para el desarrollo informado de políticas públicas.

### 3 El Índice contextual de la Ciudad Próspera:

Este índice es un avance del modelo extendido del ICP y representa el estado más avanzado del proceso. En adición a los indicadores básicos y extendidos, se integra una información muy específica sobre las ciudades, incluyendo indicadores derivados de las políticas y acciones implementadas en la ciudad. Desde esta perspectiva el ICP contextual tiene un rol como indicador de desempeño. Su función principal es monitorear las iniciativas y proyectos locales y la visión que la ciudad busca lograr en el camino hacia la prosperidad.

## DIAGNOSTICO Y PLAN DE ACCIÓN PARA EL AMG BAJO EL PARAGUAS DEL CPI

La Iniciativa de Ciudades Prósperas de ONU-Hábitat, es una medida estratégica y de monitoreo, así como una herramienta para la elaboración de estrategias y políticas públicas para las ciudades.

Cada uno de los ejes de la prosperidad está constituido a su vez por una serie de ámbitos que se conforman por un conjunto de indicadores que permiten el cálculo específico para cada dimensión.

Para el caso de este documento de integración se ha tomado el cálculo del CPI del AMG en su versión extendida. Resulta necesario mencionar que en el proceso de integración los resultados del cálculo del CPI fueron posteriores a la elaboración de los insumos.

Esto requirió plantear la integración documental desde una perspectiva de armonización entre sus distintas partes, lo cual se pone en evidencia particularmente en la sección de los planes de acción: las estrategias finales fueron el resultado de un ejercicio de yuxtaposición entre las recomendaciones individuales de cada consultor sobre los resultados arrojados del CPI. Con esto fue posible –para algunos casos- reforzar efectivamente distintos argumentos estratégicos con una base cuantitativa, mientras que en otros casos, se ponen en evidencia complejidades y aristas en el planteamiento de temas y/o cuestiones particulares.

A continuación se detalla los ejes y sus ámbitos, así como los indicadores individuales que conforman cada uno.

Eje de Productividad	Crecimiento económico	Producto urbano per capita Relación de dependencia de la tercera edad Ingreso medio de los hogares
	Aglomeración económica	Densidad económica Especialización económica
	Empleo	Tasa de Desempleo Relación de empleo-población Empleo informal
Eje de Infraestructura	Vivienda	Vivienda durable Acceso a agua potable Acceso a saneamiento adecuado Acceso a electricidad Espacio vital suficiente
	Infraestructura social	Densidad residencial Densidad de médicos Número de bibliotecas públicas
	ICT	Acceso a internet Acceso a computadoras Velocidad promedio de banda ancha Uso del transporte público Tiempo promedio de viaje diario
	Movilidad urbana	Longitud del sistema de transporte masivo Fatalidad por accidentes de tránsito Asequibilidad del transporte
	Conectividad de las vías	Densidad de la interconexión vial Densidad vial Superficie destinada a vías

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

Eje de Calidad de Vida	Salud	Esperanza de vida al nacer	Eje de Sustentabilidad Ambiental	Calidad del Aire	Número de estaciones de monitoreo	
		Tasa de mortalidad de menores de cinco años			Concentración de PM <sub>10</sub>	
		Cobertura de vacunación		Emisiones de CO <sub>2</sub>		
	Educación	Mortalidad materna		Recolección de residuos sólidos	Manejo de residuos	Tratamiento de aguas residuales
		Tasa de alfabetización		Proporción de reciclaje de residuos sólidos		
Tasa neta de matrícula	Proporción de áreas protegidas en sistemas naturales que proporcionan agua a la ciudad	Agua y energía	Proporción de consumo de energía renovable			
Seguridad y protección	Tasa de homicidios		Participación electoral	Participación	Participación ciudadana	
	Tasa de hurtos	Accesibilidad del espacio público abierto	Densidad sindical			
Eje de Equidad	Espacio público	Área verde <i>per capita</i>	Rendición de cuentas y transparencia	Rendición de cuentas a la población		
		Equidad económica	Coefficiente de gini	Capacidad institucional	Eficiencia del gasto local	
	Tasa de pobreza		Recaudación de los ingresos propios			
	Viviendas en tugurios*		Deuda subnacional			
	Inclusión social	Desempleo juvenil	Calidad regulatoria	Días necesarios para abrir un negocio		
Inscripción equitativa en educación de nivel secundario		Inflación de la ciudad				
Inclusión de género	Mujeres en gobiernos locales					
	Mujeres en el mercado laboral					
**Diversidad urbana	Diversidad en el uso de suelo					

\*Slums en el original en inglés.

\*\*No se incluyó el cálculo de este indicador, aunque sí su reflexión y pertinencia para el caso del AMG.

\*\*\*Al momento de realizar el presente proyecto, el Eje de Gobernanza fue incluido en la estructura que aquí se muestra.

## ACCIONES ESTRATEGICAS: MODALIDADES Y NIVEL DE PRIORIDAD

En el camino hacia la lograr una Guadalajara más próspera resultará necesario examinar los procesos y las herramientas de implementación de las acciones estratégicas. Queda claro que un proceso gradual y secuenciado de puesta en marcha definirá en gran medida los resultados en el corto, mediano y largo plazo. Esto dada la enorme correlación existente entre todos los indicadores de los ejes de la prosperidad, y donde la mejora de un ámbito específico, provocará en mayor o menor medida la mejora de otros.

En lo referente a identificar y señalar las acciones estratégicas a implementar resultó necesario hacer una categorización en base a su modalidad y tipología de monitoreo y/o impacto. Igualmente resultó necesario identificar su nivel de prioridad en base a los resultados arrojados por el ejercicio de diagnóstico precedente. La clasificación es la siguiente:

MODALIDAD	<b>ESTRATEGIA PUNTUAL</b>	De tipo incisivo; se relacionan directamente a los indicadores del CPI, por lo que su desempeño y desarrollo puede ser monitoreado y evaluado.
	<b>MEDIDA ESTRATEGICA</b>	Principio de implementación general que tiene incidencia indirecta. Su uso es señalar líneas de estrategia que pueden incluir otros ejes de la prosperidad

A fin de realizar un ejercicio de ponderación del nivel de impacto y pertinencia estratégica, se tomaron en cuenta diversos criterios que permitieron clasificar las acciones en distintos niveles de prioridad.

Los criterios han sido los siguientes:

- Las conclusiones señaladas en los documentos de diagnóstico, realizados por consultores locales.
- El resultado en el cálculo del Índice de Prosperidad Urbana para el AMG.
- Los temas globales de la agenda ONU-Habitat, fundamentados en el mandato de la agencia, así como en los Objetivos del Milenio.
- La alineación con los planes de desarrollo, tanto a nivel estatal como federal.
- La correlación de cada estrategia y sus indicadores con las otras, a fin de priorizar las que tengan mayor transversalidad e impacto.

Las estrategias se han clasificado en cuatro niveles. Cabe destacar que en el tipo *nodal* la prioridad recae en la capacidad y pertinencia de las herramientas de intervención, además de un fuerte carácter transversal; resulta importante destacar cuando una estrategia tiene incidencia en varios ejes de la prosperidad de manera simultánea y directa. La clasificación de estrategias es la siguiente:



Las dos clasificaciones arriba mencionadas son recomendaciones conclusivas de tipo documental donde se enfatiza primordialmente su necesidad y pertinencia. Es por esto que, tanto las prioridades como las modalidades, deberán ser reevaluadas en miras a su implementación por parte del IMEPLAN (o autoridades concernientes) tomando en cuenta también criterios coyunturales y de tipo pragmático. Esta eventual reformulación en las categorías de prioridad permitirá pasar efectivamente de un listado estratégico a un orden secuencial verídico de implementación. Dicho ejercicio se fundamentará en previsualizar los contenidos de este documento sobreponiéndolos a constantes de enorme relevancia en la realidad de la función pública, como son aquellos de tipo presupuestal o de complejidad en implementación. Otros factores –más de tipo coyuntural- a tomar en cuenta en este sentido son los siguientes:

- Tendencias de crecimiento o transformación del área metropolitana.
- En el caso de proyectos o estrategias que se encuentren actualmente en marcha, se dará prioridad a su conclusión.
- Requerimientos de infraestructura particulares.
- Evaluación costo-beneficio de impacto (de tipo social, económico o medioambiental).
- Recomendaciones o solicitudes específicas realizadas por ayuntamientos, comunidades u otros actores.
- Posibilidades de uso de financiamiento externo, mixto o con ventajas particulares.

Otro elemento fundamental que deberá tomarse en cuenta es la participación ciudadana, a manera de fomentar procesos democráticos y transparentes, y con esto la plena participación de la ciudadanía en la toma de decisiones a nivel metropolitano.

## LA VINCULACION DE LA IPU CON LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015. Estos objetivos tratan problemas de la vida cotidiana que se consideran graves y/o radicales.

Dado que las ciudades son el lugar en donde los seres humanos encuentran la satisfacción de necesidades básicas y bienes públicos esenciales, resulta fundamental reconocer en ellas su factor condicionante al desarrollo humano integral. Gran parte de los fundamentos y motivaciones por poner en marcha la Iniciativa de la Prosperidad Urbana, recae en reconocer a la prosperidad desde un punto de vista holístico, incluyendo ámbitos como la sustentabilidad o la cultura. Las ciudades son una solución a muchas crisis globales. Proporcionan plataformas listas, flexibles y creativas que pueden mitigar los efectos de la crisis regionales y globales de manera práctica equilibrada y eficiente. Es por esto que resulta imperante reconocer en Guadalajara y su área metropolitana una plataforma de desarrollo y mejora.

La IPU se vincula de manera directa y enfática a los siguientes Objetivos del Milenio:

### OBJETIVOS DEL MILENIO

- 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- 3 Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- 7 Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente

También se vincula, aunque de manera más bien transversal, a otros objetivos:

*Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.*

*Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.*

*Objetivo 5: Mejorar la salud materna.*

*Objetivo 6: Combatir el VIH, el paludismo y otras enfermedades.*

## LA IPU Y SU ALINEAMIENTO CON LOS PLANES DE DESARROLLO

Los objetivos en la implementación de la iniciativa de la prosperidad urbana son convergentes a los contenidos de los planes de desarrollo, tanto a nivel federal como estatal. Esto hace que la iniciativa se inserte en las vías del desarrollo nacional y estatal de manera articulada y coherente. De la alineación con los programas nacionales resaltan los siguientes puntos:

### PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2012-2018

#### MEXICO INCLUYENTE OBJETIVO 2.5

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

#### MEXICO EN PAZ OBJETIVO 1.6

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

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

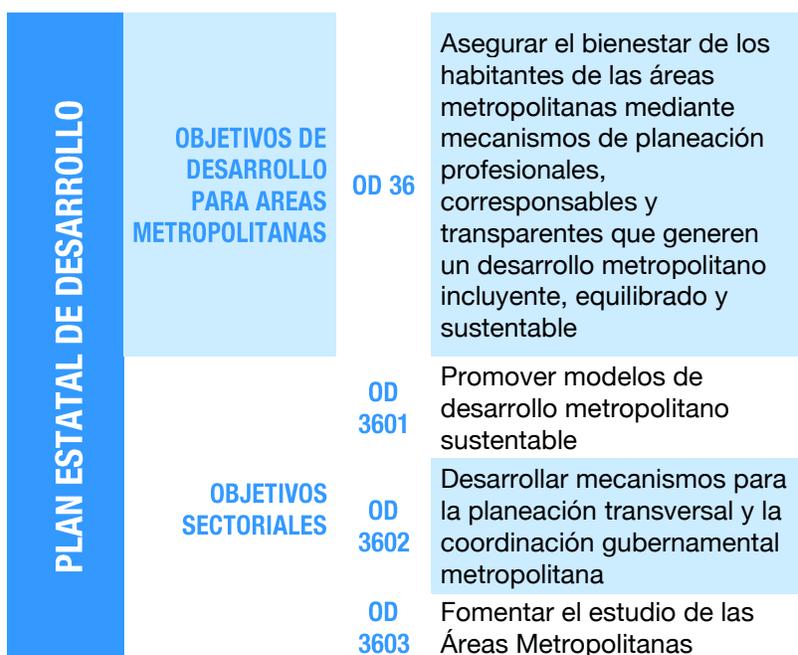
## Programas Sectoriales Nacionales

<b>PROGRAMAS SECTORIALES NACIONALES</b>	<b>PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO AGRARIO TERRITORIAL Y URBANO</b>	<b>Objetivo 3</b>	Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes.
	<b>PROGRAMA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES</b>	<b>Objetivo 2</b>	Incrementar la resistencia a efectos del cambio climático y disminuir las emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero.
	<b>PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO</b>	<b>Objetivo 1</b>	Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes.
		<b>Objetivo 2</b>	Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.
		<b>Objetivo 3</b>	Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.
		<b>Objetivo 4</b>	Impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad, disponibilidad, conectividad y accesibilidad de los viajes urbanos.
		<b>Objetivo 5</b>	Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales.
		<b>Objetivo 6</b>	Consolidar la Política Nacional de Desarrollo Regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

A nivel estatal, los lineamientos aplicables al tema se encuentran en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033<sup>5</sup> (PED). Éste trata el tema en un apartado especial titulado Áreas Metropolitanas.



<sup>5</sup> Las problemáticas en el diagnóstico del PNDU y en del PED coinciden en identificar los siguientes elementos: primero, que existe un desarrollo caótico en las zonas conurbadas de México y Jalisco, y que ello se debe, en parte, al rápido crecimiento poblacional y migratorio hacia territorios no aptos para albergar la creciente demanda de servicios de vivienda y otros servicios públicos. El PNDU se refiere de manera más particular a zonas urbanas, no necesariamente de carácter metropolitano, aunque explica que el crecimiento población esta positivamente correlacionado con las poblaciones ahora consideradas como zonas metropolitanas. Segundo que las zonas metropolitanas tienen potencial para ser reorganizadas de maneras más eficientes. El PNDU, por ejemplo, explica la importancia de adecuar el sistema de movilidad urbana por uno más eficiente así como hacer un uso más eficiente la las reservas urbanas territoriales que actualmente existen. Por parte del PED, el documento señala la necesidad de incidir en la gestión urbana a través de una mejor vinculación y coordinación interinstitucional metropolitana. Identifica la existencia de instrumentos de colaboración metropolitana que sin embargo poco se han utilizado o no han servido de marco de referencia para los hacedores de políticas públicas urbanas y metropolitanas. En adición el PED señala la necesidad de estudiar mejor las Áreas metropolitanas del estado y para ello sugiera la creación de observatorios que realicen monitoreo constantes al desempeño de las zonas metropolitanas.

## EL ICP EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DEL BIENESTAR DEL ESTADO DE JALISCO

Esta visión resulta anticuada e insostenible. Por el contrario, la nueva perspectiva es holística y reconoce el bienestar del ser humano como elemento fundamental. Es por esto que el tema de la prosperidad se ha articulado en seis ejes vinculados directamente al bienestar: Equidad; Productividad; Infraestructura; Sustentabilidad Ambiental; Gobernanza y Calidad de Vida. Por su parte las estrategias de desarrollo de la Política del Bienestar son: Gobierno coordinado con políticas transversales; Vida larga, saludable y sustentable; Oportunidades para todos; Certeza jurídica, acceso a la justicia y tranquilidad; Integración productiva y economía familiar; y por último Comunidad, convivencia y recreación. La política del bienestar, por su parte, es pluridimensional ya que atiende una diversidad de aspectos que influyen significativamente en la experiencia de la vida de las personas: el disfrute de la vida y los sentimientos de satisfacción en los individuos, reconociendo que estos son producidos tanto por condiciones materiales como por aspectos subjetivos que en conjunto fortalecen los lazos sociales.

Ambas iniciativas de caracterizan por poner en primer lugar a la gente; por valorar los aspectos tangibles e intangibles del desarrollo, por promover el crecimiento económico incluyente; por proteger los derechos humanos; por asegurar el desarrollo equitativo; por preocuparse por el medio ambiente; por las vulnerabilidades para la gente en condición de pobreza y por generar fortaleza ante las fuerzas adversas de la naturaleza.

La Iniciativa de la Ciudad Próspera de ONU-Habitat replantea a fondo el concepto de prosperidad, yendo más allá de la perspectiva dominante que alude de manera única al ámbito material y de la acumulación.

La prosperidad urbana es un constructo social que se materializa en acciones humanas. Es en esta cualidad que se presenta como una oportunidad para implementar de manera articulada y óptima las estrategias de la Política del Bienestar.

## EL IMEPLAN EN EL ANDAMIAJE PARA LA PROSPERIDAD URBANA METROPOLITANA

**A**l día de hoy, el gobierno del Estado de Jalisco ha dado pasos importantes para impulsar un nuevo juego de gobernanza metropolitana; y lo ha hecho a partir del cambio en las normas y la instalación del Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN). Será este instituto un potencial actor clave que resguarde el nuevo juego de la gobernanza metropolitana. Sin embargo los retos para dicha organización son dobles. Por una parte necesitará ganar un espacio en la arena pública, así como consolidar sus procesos internos de manera que sean compatibles con el fin que persigue. En efecto, necesitará ser un actor relevante para el contexto en el que se desempeñará. Esto es, el organismo tendrá que *causar institución* para convertirse en un jugador clave con la capacidad de coordinar y facilitar cuestiones relativas a la gobernanza, el ordenamiento territorial y la planeación estratégica. Por otra parte, para lograr que la organización sea una institución efectiva en su contexto, será necesario culminar un proceso de organización con procedimientos y reglas internas que resguarden aquellos principios y valores de la gobernanza metropolitana efectiva. Para esto, se tendrá que conseguir y mantener legitimidad política creando valor público en coherencia interna con base en sus facultades legales y sin dejar fuera su capacidad administrativa y operativa. En el ámbito de la Iniciativa de la Prosperidad Urbana de ONU-Habitat, el IMEPLAN fungirá como receptor y órgano de

gestión de las metodologías y procesos relativos. Esta vinculación fortalecerá institucionalmente al organismo, bajo el parteaguas técnico de la Agencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. En este sentido el rol del Instituto incluirá conformarse como un elemento adicional para una articulación de tipo técnica entre ONU-Habitat y los demás órganos de gobierno del AMG.

A fin de promover la efectiva implementación de las estrategias y acciones para la prosperidad que se incluyen en este documento, ONU-Habitat enfatiza cuatro elementos relativos a los procesos de planeación que deberán ser constantes en la función del IMEPLAN:

- 1) Enfoques de planeación coherentes, claros y estructurados. En ocasiones los procesos de ordenamiento y planeación territorial se ven limitados por sistemas de planeación complejos, costosos y lentos, que en muchos casos pueden incluso ser incompletos, o tener puntos ciegos; o bien, en el otro sentido, presentar duplicidades. Este es el caso del AMG, tanto por la cantidad de actores involucrados, como por la complejidad y dimensiones inherentes a la urbe. Resultará necesario que el IMEPLAN funja como contrapeso a esta tendencia, a manera de bisagra interinstitucional y con capacidad de concentrar capacidades y con esto generar convergencias de intereses metropolitanos. Además, deberá adoptar un enfoque funcional de tipo modular y pragmático, para así facilitar procesos de implementación, tanto de proyectos como de estrategias.
- 2) Sentido estratégico: en un contexto político variable resultará necesario responder a las necesidades y retos con una perspectiva a largo plazo. En este sentido, el anclaje de la Iniciativa para la Prosperidad Urbana como metodología base para la planeación estratégica a nivel

metropolitano brinda al IMEPLAN un instrumento de legitimidad internacional que otorga blindaje institucional a coyunturas que pudieran resultar negativas en otros casos. La metodología además permite definir y actualizar estrategias y políticas públicas, en base a su sistema de monitoreo e indicadores.

- 3) Enfoque de trabajo de tipo holístico y multidisciplinario. Los grandes proyectos de transformación y mejora requieren una base de pensamiento holística. El IMEPLAN deberá promover un sentido multisectorial de operación, con el fin de garantizar que las distintas facetas de un proyecto puedan complementarse y apoyarse mutuamente. Esto además resulta imperante en el ámbito de la prosperidad urbana, que fundamenta el bienestar urbano y la prosperidad desde una perspectiva de gran amplitud temática.
- 4) Planeación al mediano y largo plazo. La implementación de las estrategias urbanas y territoriales requiere complementarse con una debida capacidad de monitoreo así como de instituciones que generen confianza en la ciudadanía: el IMEPLAN deberá cumplir los dos puntos anteriores. Es de esta manera como se permitirá anclar los procesos de implementación en periodos hacia el mediano y largo plazo, además de incrementar su blindaje ante los cambios originados por los ciclos políticos. En este sentido, el uso de la metodología del CPI se convierte en un instrumento que valida la función del instituto, esto desde la arena de la función internacional de la ONU. Sin embargo, a nivel ciudad, es el IMEPLAN quien deberá crear y fomentar la confianza pública en su ejercicio, eso a través de un fuerte enfoque de inclusión social para la planeación, que deberá incluir de manera particular, grupos en

condiciones de vulnerabilidad. De esta manera se reforzará el papel del instituto como promotor de los intereses públicos y colectivos.

## VINCULACION CON EL SECTOR PRIVADO

Las transformaciones urbanas de cualquier tipo no pueden ser ideadas sin tomar en cuenta la participación del sector privado. Por la magnitud y complejidad de muchas estrategias que se incluyen en este documento, los esquemas de tipo APP (asociación público –privada) resultan indispensables para el desarrollo de muchos proyectos e infraestructuras. Dada la complejidad y amplitud de los temas que se abarcan en la Iniciativa de la Prosperidad Urbana, resultará conveniente evaluar distintos modelos de este tipo de asociaciones, en donde los actores pueden tomar roles variados, con distinta implicación en aspectos como: inversión inicial, costos de mantenimiento, propiedad entre otros. Un elemento indispensable para garantizar la efectiva puesta en marcha y desarrollo de estas asociaciones es, por una parte, contar con un marco normativo apropiado, y por otra, impulsar un ambiente propicio que fomente la confianza por parte de los inversores. Un ambiente de confianza institucional y procesos transparentes minimiza riesgos y tiene repercusiones positivas en atraer más inversiones y capital. Eventualmente este panorama de transparencia permitirá a las autoridades y órganos competentes del ordenamiento territorial del AMG facilitar el desarrollo de nuevos proyectos. ONU-Habitat hace especial hincapié en lo fundamental que resulta contar con marcos normativos claros y procesos transparentes de vinculación con el ámbito privado.

# **II DIAGNÓSTICO DE LOS EJES DE LA PROSPERIDAD EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA**

## PRODUCTIVIDAD

objetivo en sí mismo, sino un punto de partida crítico para proporcionar a los residentes un ingreso decente para sus necesidades básicas y estándares de vida adecuados<sup>2</sup>.

En este contexto, el potencial productivo de Guadalajara se encuentra actualmente muy condicionado por numerosos factores estructurales y coyunturales de tipo urbano: un suministro ineficiente del suelo, con servicios e infraestructuras inadecuadas; una ciudad dividida por ingreso económico, y la falta de iniciativas, avaladas por mecanismos de implementación y respaldadas por un marco legal e institucional acorde. Por lo anterior, resulta necesario reconocer al territorio urbano como un componente fundamental –aunque complejo– en la producción de bienes y servicios, y por ende una variable fundamental en la productividad: la concentración y estructura espacial de las actividades económicas, sociales y culturales, conduce a importantes beneficios y a la eficiencia derivada de la económica de la aglomeración y de escala<sup>3</sup>.

El eje de productividad se compone de tres vertientes: crecimiento económico, aglomeración económica y empleo. Cada vertiente se conforma a su vez de otras variables. El diagnóstico realizado para el AMG se articula con base a esta estructura.

Una ciudad próspera requiere invariablemente una plataforma social que garantice y promueva el crecimiento económico de la población. Para esto, resulta necesario crear condiciones propicias en el ámbito del acceso al trabajo formal, así como lograr la igualdad de oportunidades para toda la población. Elevar la productividad urbana<sup>1</sup> no debiera ser el

---

dominado hasta nuestros días, donde la acumulación de bienes materiales se vincula directamente al bienestar humano. El concepto de prosperidad reconoce la importancia del ámbito económico en el desarrollo humano, sin embargo lo vincula fuertemente a los otros ejes que definen la prosperidad. Esta visión holística y vanguardista en el desarrollo humano, resulta la principal carta de presentación del CPI.

<sup>2</sup> Bodin-Buyle Z., and C. Hermatt-De Callatay (2011), *Urban Prosperity and Quality of Life in European Cities-Beyond PIB*, documento preparatorio hacia la elaboración del “State of the World Cities Report 2012/2013” como parte de la colaboración entre la UE y ONU-Habitat.

<sup>3</sup> Jenks, Mike, Burton, Elizabeth and Katie, Williams, Eds. (2005). *The compact City. A sustainable Urban Form?* Taylor & Francis e-library. Reino Unido.

---

<sup>1</sup> La Iniciativa de la Prosperidad Urbana de ONU-Habitat busca trascender la visión del desarrollo que ha

## CRECIMIENTO ECONÓMICO

El AMG genera la mayor parte del PIB del Estado de Jalisco<sup>4</sup>, con cerca del 82%. Al año 2011 el Producto Interno Bruto en el AMG fue de \$636,345 millones de pesos en términos reales con un crecimiento del 26.0% con respecto al 2003<sup>5</sup>.

Por otra parte, durante el 2011 el PIB per cápita en Jalisco fue de \$9,974.31 dólares a precios corrientes, representando un crecimiento de 51.81% con respecto al 2003, sin embargo muy por debajo de otros estados en México, como Nuevo León y el Distrito Federal con un PIB per cápita de \$17,889.83 y de \$22,408.56 dólares respectivamente. Aunque el AMG ha mostrado cierta recuperación de la crisis de 2009, sigue sufriendo un rezago económico que ha generado desigualdad y desempleo. Esta brecha del PIB per cápita de Jalisco frente a las economías líderes nacionales es cada vez más amplia. Este valor se encuentra muy por debajo de lo necesario, con el fin de garantizar niveles de desarrollo y bienestar aceptables. Aunado a esto, se suma la aguda desigualdad en la distribución del ingreso. En síntesis, se está creciendo

menos de lo debido, y la generación de la riqueza no se está repartiendo de manera debida.

Los municipios más prósperos -Guadalajara y Zapopan- son los que históricamente se han conformado como el motor económico de la zona metropolitana. Mientras que los municipios del oriente, mayoritariamente rurales, han tenido un rol secundario en esta estructura. El gran reto futuro para el área metropolitana, será paliar los rezagos en estos municipios e insertarlos en un tejido urbano integrado.

Un aspecto importante a considerar, y muy vinculada al PIB per cápita, es el salario promedio de los trabajadores<sup>6</sup>. Durante el 2002 el salario promedio diario fue de \$153.05 pesos, incrementándose anualmente un 5%, con lo que para el 2012 alcanzó los \$254 pesos. Si se juxtapone este dato a los niveles de inflación de ese periodo, que en promedio fue ligeramente menor al 5%, se concluye que el salario real tuvo un crecimiento marginal. Esta variable es positiva, aunque en manera modesta. Sin embargo toma en cuenta solo a los trabajadores que cotizan en la seguridad social.

Si se compara el salario promedio mensual por trabajador en el AMG (\$5,681), resalta que es inferior respecto a ciudades con un tejido industrial muy especializado y maduro, como es el caso de Monterrey (\$6,907) y Querétaro (\$5,700). Incluso se sitúa ligeramente por debajo del promedio nacional (\$5,905). Con este dato se evidencia cierto retraso en la eficiencia y competitividad del tejido productivo de Guadalajara.

<sup>4</sup> El PIB manufacturero de Jalisco, en el período del 2003 al 2011, representó un 28.0% de la participación total, mientras que el sector comercio lo hizo un 27.0%. Con esto se marca una clara vocación comercial y de manufactura, sin embargo en el mismo período, esta última, solo creció en 1.5% y el comercio un 4.3%, lo que nos dice claramente que la industria se está quedando rezagada y que está creciendo más el comercio y algunas ramas de servicios. Con respecto a los servicios, este sector participa con el 45% del total del PIB y crece en 2.4% en promedio anual. Los servicios financieros y de seguros, aportan un 2.59% al PIB estatal con un crecimiento de 13.46% para el mismo período de análisis. Los servicios inmobiliarios y de alquiler de inmuebles participan con 10.21% y su crecimiento fue de 2.59%. Los servicios educativos participan con un 4.52% y crecieron 1.04%. Los servicios de salud y de asistencia social tiene un 2.77% en el PIB y el crecimiento fue de 1.83%. Los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas participan con 3.58% pero solo crecieron 0.18%.

<sup>5</sup> Datos del INEGI en el Sistema de Cuentas Nacionales y el Valor Agregado Censal Bruto de los Censos Económicos.

<sup>6</sup> Como variable se ha usado el salario promedio base de cotización en el IMSS, vinculándolo directamente a la variable del CPI referente al ingreso promedio de los hogares.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

El crecimiento económico de Guadalajara ha sido bajo, y de particular manera se ha presentado como incongruente a su enorme potencial. La ciudad cuenta con una importante presencia de empresas multinacionales, universidades con reconocimiento internacional en la enseñanza superior, importantes ventajas comparativas y bono demográfico, así como una buena diversificación de actividades productivas locales. A partir de la elaboración de este diagnóstico se pueden identificar varias causas que han venido lastrando el crecimiento.

especialización de algunas ciudades del Bajío.

- a) Resalta un bajo nivel de inversión privada local, nacional y extranjera directa; ésta última representa apenas un 1.25% de su producto en promedio anual, y que en otros periodos ha sido una importante palanca de desarrollo, incluso llegando a superar el 5% del PIB de Jalisco.
- b) Vinculado al primer punto, resalta el alto endeudamiento del estado y los municipios del AMG. Esto limita gravemente la inversión pública; menos de 6% de los presupuestos totales se destina a la inversión.
- c) Muchas PYMES locales, a diferencia de las grandes empresas de inversión extranjera, se vinculan principalmente a actividades tradicionales de baja innovación y poco valor agregado. Esto a su vez limita la mejora salarial y se vincula directamente a un sistema de educación deficiente en cobertura, calidad y pertinencia.
- d) Bajo nivel en inversión en tecnología y capacitación del recurso humano, lo que limita la productividad en muchas empresas. Esto las deja vulnerables en un contexto de alta competitividad, tanto a nivel nacional como internacional. En este punto se resalta el bajo crecimiento del sector industrial de los últimos años del AMG, que contrasta con el reciente crecimiento industrial de alto nivel de

## AGLOMERACIÓN ECONÓMICA

Una de las principales influencias del pensamiento económico en el desarrollo geográfico es que las empresas valoran la aglomeración. Éstas prefieren concentrarse cerca de otras firmas con las mismas líneas de productos, o similares, y en ubicaciones con buen acceso a los mercados<sup>7</sup>. Un elemento crítico en esta aglomeración es la especialización. Esto implica que la estructura económica de una ciudad tiende a concentrarse en ciertas actividades económicas para generar y aprovechar los rendimientos de escala<sup>8</sup>. La situación del AMG en cuanto a su especialización económica es particular: por una parte la industria electrónica y de software ha ido consolidándose en los últimos años, llegando a tener una posición de liderazgo a nivel nacional. Esta industria ha tenido un crecimiento exponencial, muy por encima de los sectores de especialización tradicional como el agroalimenticio, la moda<sup>9</sup> y la industria del mueble.

Las exportaciones del AMG han llegado a representar el 35% al total del PIB estatal<sup>10</sup>. La industria electrónica y de software<sup>11</sup> tiene una relevancia preponderante en este total, representando del 65 al 69% del valor total exportado. Por otra parte, durante el período entre 2006 al 2011, este sector representó en promedio el 20.5% del PIB metropolitano. Estas cifras ponen en evidencia el enorme peso del sector, así como el enorme potencial para su incrementar su desarrollo y consolidación. Gran parte del éxito en el crecimiento de la industria electrónica y de software se ha debido a factores ligados a la aglomeración y especialización económica que ha ofrecido la ciudad. La conformación de la industria, a manera de clúster, se ha promovido a fin de fortalecer ciertas ventajas comparativas, entre las que destacan los siguientes: una amplia disponibilidad de recurso humano, capaz y a costos competitivos; la favorable posición de Guadalajara con respecto a los grandes centros de población en México, su cercanía al puerto de Manzanillo y su vinculación con los mercados de los Estados Unidos y Asia, así como a incentivos para atraer proyectos de inversión. Hoy por hoy, Guadalajara presenta un liderazgo indiscutido en este sector a nivel nacional; una posición que resulta necesario consolidar y acrecentar a partir de una posición de clara ventaja competitiva.

---

<sup>7</sup> Banco Mundial (2009), *Systems of Cities: Harnessing urbanization for growth and poverty alleviation*, Washington

<sup>8</sup> Los rendimientos de escala se relacionan con la disminución de los costos de transacción e información, el aumento de la especialización del trabajo y mercados de insumos, así como la promoción de la innovación.

Feldman, Maryann y Audretsch, David B. (1999), *Innovation in cities: Science-based Diversity, specialization and located competition*. European Economic Review 43.

Romer, Paul M. (1987), *Growth based on Increasing Returns Due to Specialization*. The American Economic Review. Vol 77 (2).

<sup>9</sup> Este sector integra a las industrias del calzado, la textil, del vestido y joyería. Cuenta con 3,510 empresas en los sectores mencionados; genera un total de 36,650 empleos formales y tiene exportaciones mayores a los 325 millones de dólares.

---

<sup>10</sup> La tendencia de crecimiento de las exportaciones en Jalisco evoluciona prácticamente a la par del comportamiento de las exportaciones nacionales. La aportación del Estado al total nacional va del 10% al 11%, aunque esta aportación es relevante, se reconoce que el potencial es mayor. Sistema de Información, estadística y geográfica de Jalisco SIEG. Véase <http://sieg.gob.mx/>

<sup>11</sup> La industria electrónica del AMG resalta por conformarse por 12 fabricantes de equipo original (OEM, por sus siglas en inglés). Estas empresas representan las anclas de dicho sector, estructurado a manera de clúster. A estas empresas ancla, se añaden 14 empresas de manufactura por contrato (CEM); 380 proveedores especializados y 16 proveedores de servicio de software, además de centros de centros de diseño. Esta industria genera cerca de 101,000 empleos, principalmente en el área de manufactura, servicios y desarrollo de software.

Una segunda variable en esta vertiente, muy vinculada a la especialización económica, es la relativa a la densidad económica. El AMG es muy heterogénea territorialmente en productividad económica: los municipios metropolitanos tienen vocaciones y capacidades muy distintas. A partir de un diagnóstico donde se localizan las zonas que generan mayor riqueza en la urbe, es posible evidenciar ciertas zonas de aglomeración económica. Un elemento en particular, que se estructura a manera de eje sobre la Av. Lázaro Cárdenas<sup>12</sup>, sobresale por ser la mayor área de concentración de productividad en todo el tejido urbano. Las características físicas y territoriales de este eje dicen mucho sobre los patrones de como se ha venido desarrollando la industria, el comercio y los servicios en Guadalajara. Existen además otros ejes de aglomeración<sup>13</sup> de gran importancia. La manera en cómo se estructura esta aglomeración económica tiene efectos importantes, y repercute en una gran variedad de aspectos urbanos. Se

enfatisa que resulta necesario promover la integración de estos ejes –en lo posible y conveniente– con los municipios del sur y oriente del AMG. Esto a fin de modificar un proceso de crecimiento claramente bicéfalo, donde el peso de Guadalajara y Zapopan ha condicionado fuertemente al territorio metropolitano.

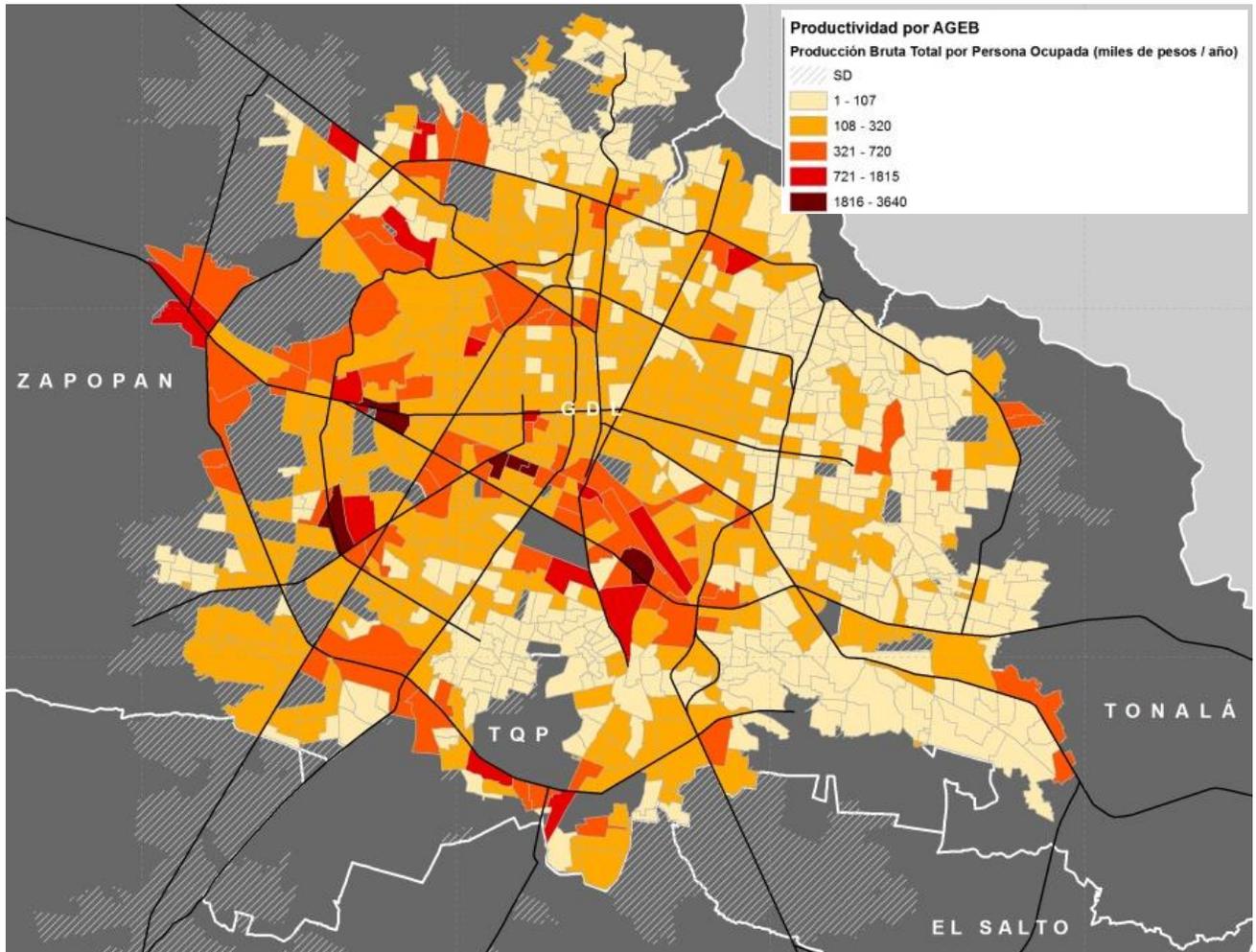
---

<sup>12</sup> A su vez, en este eje se encuentran tres polígonos de productividad alta de los cuatro que hay en la ciudad; el primero de ellos se localizan entre las intersecciones de la Av. Lázaro Cárdenas con Av. Patria y con Calzada del Ejército, el segundo lo encontramos en dirección sur-oriente en la intersección de Lázaro Cárdenas con la Av. Mariano Otero; mientras que el tercer polígono se localiza en los alrededores de la zona Álamo Industrial, en torno a la antigua carretera a Chapala, donde termina este primer eje estructurador de productividad.

<sup>13</sup> Además del primer eje mencionado, que discurre sobre la Av. Lázaro Cárdenas, existen otros dos ejes relevantes. Un segundo eje lo encontramos al poniente de la ciudad, estructurado sobre la Av. Patria, circunvalación que inicia en su intersección con la avenida Ávila Camacho, y finaliza en su intersección con la Av. Mariano Otero. Este eje presenta espacios con productividad media, media-alta y alta, de hecho en la última intersección señalada encontramos el cuarto polígono con mayor productividad en esta ciudad y no está por demás señalar que este eje se intercepta con el descrito en primer instancia precisamente a la altura de la Av. Lázaro Cárdenas. El tercer eje presenta una productividad que va de media a alta y se ubica en la zona poniente y sur-poniente de la ciudad, estructurado por el Anillo Periférico, desde la zona Industrial Belenes y continúa en dirección poniente hasta la intersección con la carretera Chapala. A lo largo de este corredor lineal se localizan diversos puntos de intersección concentradores de actividad productiva: Av. Valdepeñas, Av. Tesistán, Carretera a Nogales, Av. López Mateos, Prolongación Colón, 8 de Julio, y Carretera a Chapala.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat



**Mapa 1.1.1: Productividad Económica por AGEB.** Elaboración Verónica L. Díaz Núñez y Marco Antonio Medina. Fuente: Censo nacional de población y vivienda 2010, INEGI.

## EMPLEO

La habilidad de una ciudad para crear oportunidades de empleo, es un elemento fundamental del desarrollo social y del bienestar. Las oportunidades en el mercado laboral tienen efectos directos en los ingresos y riqueza de una ciudad, y pueden ayudar a reducir pobreza y a mejorar la movilidad social<sup>14</sup>.

De una Población Económicamente Activa (PEA) de 3'369,238 personas en edad de trabajar en el 2013 en Jalisco, el universo de afiliados al IMSS es de 1'397,248<sup>15</sup> derechohabientes. A lo largo del período del 2000 al 2012 el índice de empleo formal evolucionó mostrando una tasa media de crecimiento anual positiva, pero solo apenas superior al uno por ciento, que es insuficiente al crecimiento de la población que se integra al mercado laboral ya que se necesita generar más de 63,000 empleos anuales para satisfacer la demanda. Se ha venido observando un cierto patrón de tercerización de la economía en el AMG, en particular durante los años 2000 al 2012.

En dicho periodo, las contrataciones en el sector servicios se incrementaron de 302,068 empleados a 427,658, representando un crecimiento del 29%. En el sector comercio este aumento fue de los 135,932 a los 217,026 trabajadores. Por otra parte, el sector industrial ha decrecido de 282,755 a 274,263 empleados. Mostrando una tasa negativa de 3.1%.

Esta tercerización de la actividad económica se traduce en cambios sustanciales en la estructura del mercado laboral, al transferirse el empleo de una división de actividad económica como son las industrias de

<sup>14</sup> ONU, (2006), Full and Productive Employment and Decent Work: Dialogues at the Economic and Social Council.

<sup>15</sup> Esto representa el 41.5%. Jalisco se ubica como el tercer estado con la PEA más alta, sin embargo si se toma en cuenta el porcentaje de la tasa de generación de empleos formales, está por debajo del Distrito Federal, Nuevo León, Querétaro, Coahuila, Chihuahua y Baja California Norte.

## GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

transformación (donde se observa una alta cobertura de la seguridad social), al comercio, que se caracteriza por un menor nivel de cobertura, por la temporalidad del empleo y abuso de esquemas de subcontratación.

En cuanto al desempleo en Jalisco, este se ha mantenido con una tendencia creciente en los últimos 10 años, elevándose después de la crisis del 2008 hasta un 6.69%. Es de relevancia que entre el cuarto trimestre del 2003 y el primer trimestre del 2013, la tasa de desocupación pasó de 3.21 a 4.38%. Durante este periodo, la tasa de desempleo estatal se mantuvo por debajo de la nacional.

Por otra parte, sector informal del AMG representa un freno para el crecimiento de la productividad. Las empresas del sector informal son de muy bajo nivel de inversión, no generan empleos formales con seguridad social además de carecer de capacitación, protección jurídica y acceso al crédito, de forma que no participan en la innovación y se mantienen muy pequeñas. El empleo informal en 2012 representó el 28.9% del total en el AMG y se ubica en 27% de la PEA. Jalisco tiene ocupados en la economía informal casi la tercera parte de su Población Económicamente Activa, que suma 989 mil 862 personas. El comercio informal del AMG representa el 10.5% del PIB total de Jalisco.

Algunas de las causas más visibles que han limitado el crecimiento de la economía formal, por sobre la informal han sido la falta de inversión pública, y muy particularmente la falta de elementos que promuevan las inversiones privadas. Lo anterior puede también vincularse al exceso de regulaciones y trámites para estar en la formalidad, con la consecuente falta de garantías, de seguridad social y otras obligaciones. La economía

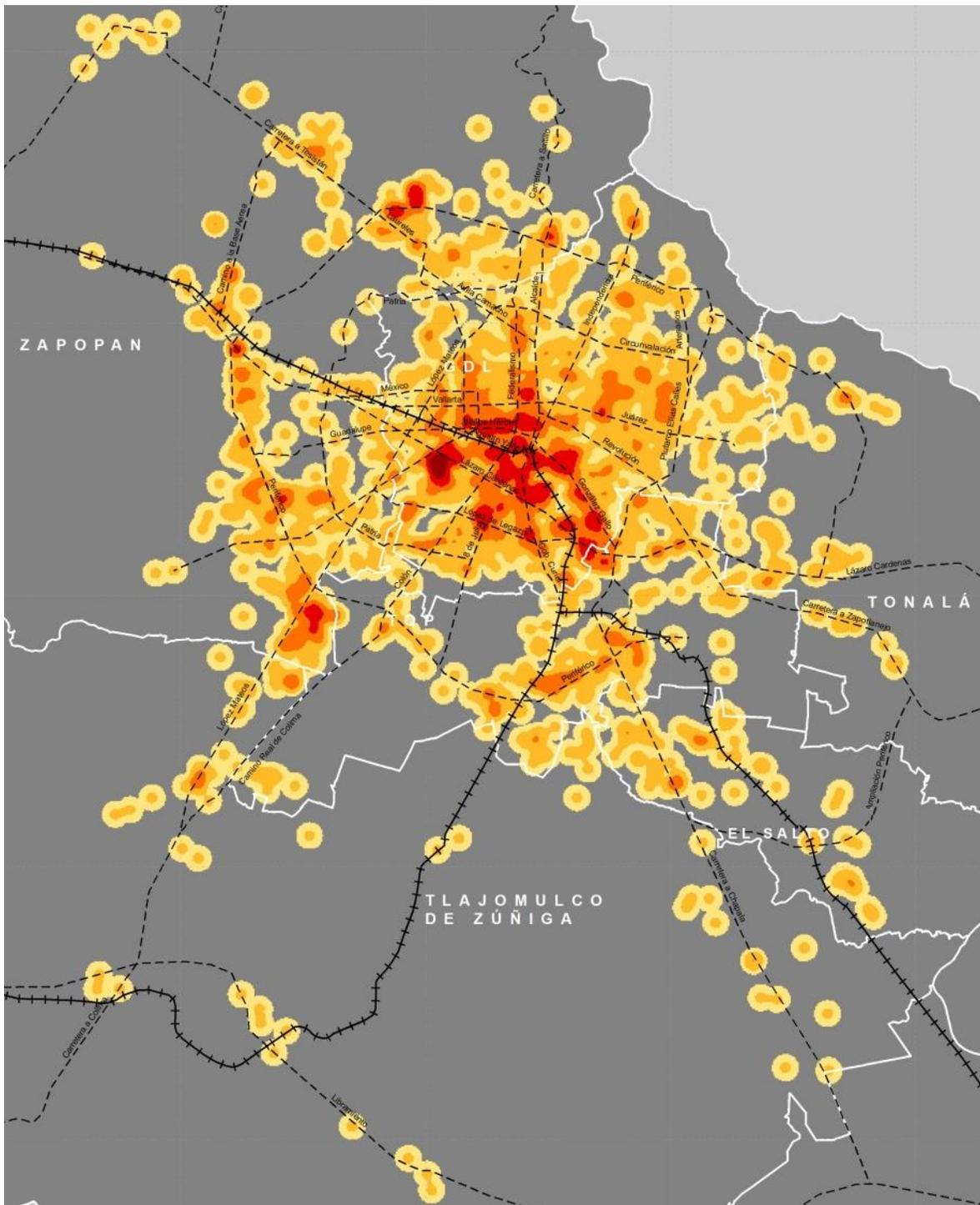
informal<sup>16</sup> lleva a una muy baja recaudación fiscal, lo que limita la inversión pública, así como al debilitamiento de la economía formal (por la injusta competencia).

---

<sup>16</sup> Un riesgo importante de contar con un elevado nivel de economía informal es relativo a la penetración de la ilegalidad, con comercio de mercancías ilícitas. Este factor, vinculado a la situación de inseguridad que el país ha venido padeciendo en los últimos años, no es menor.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat



**Mapa 1.1.2: Concentración de empleo y necesidades de transporte de carga.** Elaboración Verónica L. Díaz Núñez y Marco Antonio Medina Ortega; fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, INEGI.

## INFRAESTRUCTURA

La prosperidad de Guadalajara depende en gran medida de la eficiencia y el desarrollo de su infraestructura. Para ONU-Habitat, y en particular para la metodología de las Ciudades Prósperas, el término va más allá de su componente física, generalmente asociada a medios y vías de transporte, así como a comunicaciones y suministro de energía. Si bien, se reconoce que tales elementos son fundamentales para garantizar una plataforma que permita el desarrollo económico, no representan por sí mismos factores directos para la mejora social; es por esto que el enfoque holístico de la prosperidad urbana, busca dar un balance e incluir elementos ligados al bienestar de las personas. De esta manera se reconoce que ciertas infraestructuras urbanas también cumplen un rol fundamental en la conformación y cohesión del tejido social, y por consiguiente en la calidad de vida de los habitantes. A partir de esta lógica, es que se ha propuesto que el eje de infraestructura se componga de los siguientes subíndices: vivienda, infraestructura social, tecnología de la información, movilidad urbana y conectividad de las vías.

Una idea fundamental que subyace en el desarrollo de este eje es lo relativo a la

conectividad en todos sus sentidos y niveles. Resulta fundamental reconocer que la infraestructura urbana tiene que favorecer las conexiones entre personas; entre bienes, mercados y servicios de consumo; entre grupos sociales, y con esto fortalecer el tejido económico y social.

Estos procesos de conectividad y vinculación social y productiva tienen profundas incidencias urbanas, y se convierten en parte fundamental de los procesos de mejoramiento en el largo plazo.

Un factor que sobresale a partir de este ejercicio de diagnóstico, es que el territorio metropolitano manifiesta una cobertura desigual en infraestructuras y servicios, con disparidades importantes de urbanización y desarrollo entre municipios y entre colonias de los mismos. Esto se manifiesta a través de una contradicción imperante dentro del AMG, donde por una parte se encuentran algunas de las áreas socioeconómicas más dinámicas del país, coexisten paralelamente grandes sectores y zonas en la informalidad y sin servicios básicos. Es decir, zonas funcionales y bien conectadas adyacentes a territorios de urbanización dispersa, desligados de zonas de servicios y equipamientos públicos.

Esta condición física de la metrópoli pone en evidencia la debilidad institucional para conducir el desarrollo con privilegio del interés público. Durante las últimas décadas se ha impuesto un modelo de urbanización dispersa, que incluso llega a privatizar y desvalorizar los espacios públicos, particularmente la calle. Esto ha segregado la ciudad por usos, niveles socioeconómicos y tipologías, convirtiendo el tejido metropolitano en un territorio fragmentado donde se han incrementado las dificultades de intervención en muchos ámbitos: infraestructuras, educación, salud, cultura, recreación entre otros. Esta segregación también ha limitado la conectividad entre personas y bienes, limitando en muchos sentidos el desarrollo económico que se presenta en territorios más densos y compactos.

## VIVIENDA

Al igual muchas otras ciudades mexicanas, el AMG fue receptora de grandes recursos, principalmente del INFONAVIT, FOVISSTE y de la CONAVI para realizar miles de viviendas durante los últimos años. El ritmo de construcción de vivienda nueva superó a las tasas de crecimiento demográfico. Sin embargo, la liberalización de los programas de vivienda hacia condiciones de financiamiento sujetas al mercado inmobiliario, privilegiaron la construcción de vivienda nueva alejada de las zonas urbanas consolidadas. Lo anterior tuvo un impacto importante en el territorio metropolitano. Las debilidades institucionales de las autoridades locales hicieron imposible la conducción del desarrollo urbano en forma ordenada. La avalancha de promociones de vivienda tuvo lugar de forma dispersa y sin integración a las zonas urbanas consolidadas, lo que contribuyó a la fragmentación física y social de la ciudad y a la ausencia de condiciones adecuadas para la vida urbana de miles de familias.

El desarrollo de este tipo de vivienda alejó a las familias y debilitó los lazos comunitarios al ofertarse en territorios alejados de las fuentes de trabajo y sin servicios escolares, de salud, recreativos, culturales, comerciales, de transporte. Ejemplos dramáticos de esta situación los podemos apreciar en los gigantescos espacios suburbanos monofuncionales y aislados de su entorno, construidos en el Valle de Toluquilla, tales como Hacienda de Santa Fe, o Chulavista. Si bien este prolífico ciclo de construcción de vivienda ha reducido el déficit existente, por otra parte ha traído consigo nuevas cuestiones complejas que debilitan otros factores relativos a la calidad urbana.

Otro reto considerable por resolver en este apartado, es la vivienda con alguna situación de precariedad, ya sea por sus condiciones de durabilidad, o bien por el acceso a los servicios básicos urbanos. En cuestión de durabilidad, la estadística manejada en

México en este sentido es referente a las viviendas particulares habitadas con piso de tierra, o su contrario, material diferente de tierra. La condición de vivienda precaria se encuentra directamente vinculada a los niveles de pobreza, por ende, los municipios con mayores bolsas de pobreza son los que presentan los mayores índices (ver mapa 2.2.1, Porcentajes de viviendas particulares habitadas con piso de tierra por AGEB). Las ubicaciones de esta condición de habitabilidad coinciden con las colonias con mayores rezagos, principalmente en las periferias de Tonalá, El Salto y Tlaquepaque.

En cuanto al acceso a los servicios básicos dentro de la metrópoli, mucho se ha avanzado hacia la dotación plena durante las últimas décadas. De hecho, el municipio de Guadalajara ha alcanzado una cobertura que en los tres servicios (agua, drenaje y electricidad) supera el 99% de las viviendas. En este ámbito resalta la correlación entre el grado de urbanización de la población municipal respecto al acceso de esta población a los servicios básicos. Como ejemplifica el caso del municipio de Guadalajara, a mayor población urbana, mayor la disposición de servicios. Por el contrario, los municipios menos urbanos tienen un menor acceso. Un aspecto particular de gran importancia es que también hay una correlación entre el acceso a los servicios, y los niveles de pobreza. En este sentido, existen zonas en los municipios de Tlaquepaque y Tonalá, que siendo parte formal de la mancha urbana, aún no son debidamente abastecidas particularmente en agua y drenaje.

Con respecto al servicio de agua potable, en el AMG se tiene una cobertura del 95.3% según los datos del INEGI. Sin embargo, en algunos distritos y barrios de la misma se tienen sectores sin el servicio o con servicio limitado. Entre los sectores con desabasto destacan las zonas periféricas de Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco, El Salto y Zapopan. En este tema, además resulta necesario disponer con mejores sistemas de información con el objetivo de detallar la cuantificación del consumo, los déficits por zona, así como el desperdicio por fugas,

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

VIVIENDAS PARTICULARES en ZMG HABITADAS Y SU DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS POR MUNICIPIO. Comparativo 2005-2010																					
Clave	Municipio	Viviendas particulares habitadas																			
		Total de viviendas particulares habitadas				Con agua entubada				Con drenaje				Con energía eléctrica				Con sanitario			
		2005	%	2010	%	2005	%	2010	%	2005	%	2010	%	2005	%	2010	%	2005	%	2010	%
039	Guadalajara	367,415	100	370,453	100	361,194	98.3	366,431	99.5	364,132	99.1	366,281	99.4	362,662	98.7	369,473	99.7	361,342	98.3	378,624	102.2
070	El Salto	23,733	100	32,012	100	18,906	79.7	28,849	90.1	22,758	95.9	31,238	97.6	23,344	98.4	31,723	99.1	22,936	96.6	31,466	98.4
097	Tlajomulco de Zúñiga	47,465	100	101,773	100	41,717	87.9	99,415	97.7	46,354	97.7	100,665	98.9	46,896	98.8	101,338	99.6	46,224	97.4	96,764	95.1
098	Tlaquepaque	120,168	100	141,464	100	107,016	89.1	136,297	96.8	116,665	97.1	139,595	98.7	117,325	97.6	140,829	99.4	116,271	96.8	141,038	99.7
101	Tonalá	82,752	100	104,871	100	69,184	83.6	95,232	91.0	80,282	97.0	102,902	98.3	80,856	97.5	104,022	99.4	79,876	96.5	104,304	99.8
120	Zapopan	265,182	100	310,905	100	241,816	91.1	300,905	96.8	290,282	98.2	307,858	99.0	260,045	98.1	306,678	99.6	258,664	97.6	315,564	101.6
	Totales ZMG			1,061,278	100			1,029,429	95.3			1,050,537	98.7			1,056,763	99.5			1,067,779	99.4

Fuente: Consejo Estatal de Población con base en INEGI, Censos de Población 2005 y 2010.

**Tabla 1.2.1: Disponibilidad de los servicios básicos en las viviendas particulares por municipio, comparativa entre 2005 y 2010.** Elaboración: Luis Felipe Siqueiros con datos del INEGI.

todos estos factores fundamentales para establecer políticas públicas para la optimización del uso del agua, así como para reducir la presión sobre las fuentes sobreexplotadas. Se anexa al final del documento una tabla donde se detalla puntualmente que colonias presentan mayor déficit de infraestructura en este servicio.

Respecto al drenaje, la medición del INEGI presenta cifras de cobertura al 98.7% al 2010, cifra algo menor que las viviendas con excusado (99.4%), y mayores a las viviendas con agua entubada (95.3%). Esta disparidad se debe a que se agrupa en dicha cifra las “viviendas particulares habitadas que tienen drenaje conectado a la red pública, fosa séptica, barranca, grieta, río, lago o mar” según la propia definición del INEGI. En cuanto a las viviendas con excusado, las cifras incluyen indudablemente sanitarios secos, ya que presentan mayor grado de cobertura que el agua potable y la conexión al drenaje. Para mayor certeza en el cálculo de los déficits, sería necesario, por lo tanto, segregar de las mediciones las viviendas que tienen drenaje conectado a la red pública y contrastarla con la información de líneas de infraestructura en planos, para tener una radiografía más cualitativa de la situación presente.

En términos generales y en mayores escalas, el problema más relevante de la ZMG en materia de drenaje lo constituye el hecho de contar con un sistema de drenaje mixto, que mezcla las aguas pluviales con las aguas de drenaje sanitario. Lo anterior hace

complicado el tratamiento de las aguas y con esto desaprovecha un recurso de gran valor. Prácticamente todos los cauces y cuerpos de agua del AMG están contaminados, no solo por la falta de infraestructura de saneamiento, sino por prácticas toleradas y falta de respuesta social. En este sentido, y como se ha manifestado en la componente de sustentabilidad ambiental de este documento, el gran reto es la utilización de las aguas tratadas para usos urbanos, lo que permitiría reducir el consumo actual y aprovechar el recurso, que de otra manera, descarga un afluente altamente contaminado.

En lo referente a la cobertura de la red eléctrica, esta es casi total, sin embargo, se incluyen un gran número de conexiones irregulares y de riesgo. La medición resulta de la encuesta domiciliaria del INEGI, e incluye también a las viviendas conectadas irregularmente: a) Las conexiones directas a la infraestructura de la Comisión sin la celebración del convenio correspondiente mediante los denominados “diablos”, b) cuando los usuarios que cuentan con contratos de la CFE alteran sus medidores para que registren menos o nada de la energía que realmente consumen o c) cuando los usuarios con contrato, sin alterar su medidor, instalan “derivaciones” o cables a la red para evitar o puentear al aparato de medición. Información del Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (Fide) indica pérdidas superiores al 3% por robo de energía<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> “Jalisco, entre los primeros en robo de energía eléctrica” en El Informador, Guadalajara, Jalisco (25/Jul/2011).

Otra variable importante vinculada a la cuestión de vivienda es la referente al espacio vital disponible. Este indicador mide el espacio habitable del ser humano y establece niveles que delimitan su suficiencia. Un espacio (muy) reducido, se encuentra frecuentemente asociado con ciertas categorías de riesgos de salud. Una condición de hacinamiento se presenta cuando 5 o más personas comparten una unidad de una sola habitación, utilizada para cocinar, dormir y realizar otras actividades. Tanto en Jalisco, como en el AMG, este número se reduce año con año, al estar muy ligado a la tendencia demográfica nacional, donde la tasa de fertilidad se ha venido estabilizando. Se considera que al presente – y en base al comportamiento histórico del AMG-, este promedio para la zona metropolitana alcanza 3.8 hab/vivienda. Sin embargo, existen áreas donde este número resulta alto: las condiciones de mayor hacinamiento se pueden observar en Tonalá, El Salto y Tlaquepaque.

Aunque los índices anteriores muestran progresivamente mayor espacio por persona en las viviendas, como se mencionó anteriormente, la producción cuantitativa de vivienda no ha constituido una respuesta a la demanda habitacional, al no garantizar condiciones adecuadas de habitabilidad<sup>2</sup>, principalmente al orientarse hacia el subsidio a la vivienda nueva periurbana. Como consecuencia de lo anterior y de acuerdo al censo del 2010, en la zona metropolitana de Guadalajara existen 206,723 viviendas deshabitadas (19.22%). Entre las causas están la calidad, la ubicación y la distancia a los centros de trabajo.

Si se incorporan elementos cualitativos al concepto de espacio vital suficiente, se tiene un panorama de grandes déficits en materia de espacio para el deporte, la recreación, la

educación, la cultura y otros servicios necesarios para la vida comunitaria<sup>3</sup>.

El déficit en términos de espacio habitacional también está presente,

En particular para la atención del hacinamiento, el deterioro de las viviendas, la falta de servicios y la irregularidad patrimonial.

Estimaciones indican que la mayoría de las viviendas con altos índices de hacinamiento, ni siquiera tienen sus escrituras en regla, lo cual constituye una barrera para el desarrollo económico de las familias, esto pone de manifiesto dos elementos: el estado de indefensión de la población y lo diseminado de la cultura de la irregularidad<sup>4</sup>. De esto último se añade que según un estudio realizado por USAID en 2006, sólo uno de cada cinco hogares tiene escritura<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> De acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1994), el principio 2, cada individuo tiene derecho a una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza. El "espacio vital" no reside únicamente en el hogar donde se vive.

<sup>4</sup> Existen varios tipos de irregularidad. La principal tiene que ver con la inexistencia de títulos de propiedad. La segunda se refiere a propiedades cuyos ocupantes no tienen la propiedad a su nombre, debido a que no hicieron trámites de traslación de dominio, testamentos, etc. De los 25 millones de viviendas en México, la CORETT (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) calcula que 15 millones (el 60%) son irregulares (Presentación en 3er Foro de Vivienda Económica de INFONAVIT, con datos de SHF – INEGI / IMEP, 2007). Con respecto a la segunda irregularidad que aplica a inmuebles con escrituras, según una encuesta realizada en la ciudad de México por el Colegio de Notarios con GEA/ISA (12,000 entrevistas), el 40% de quienes dijeron tener una propiedad, no la tenían a su nombre (Información del Colegio de Notarios difundida en "Testimonios", con base en la encuesta realizada en Marzo de 2006). Otro estudio realizado también en la Ciudad de México por la Universidad de Texas en Austin en 2007, publicado en Papeles de Coyuntura #27, Universidad piloto de Colombia (Ward, Peter M., 2008), considera que este porcentaje puede alcanzar el 60% (estimación alta).

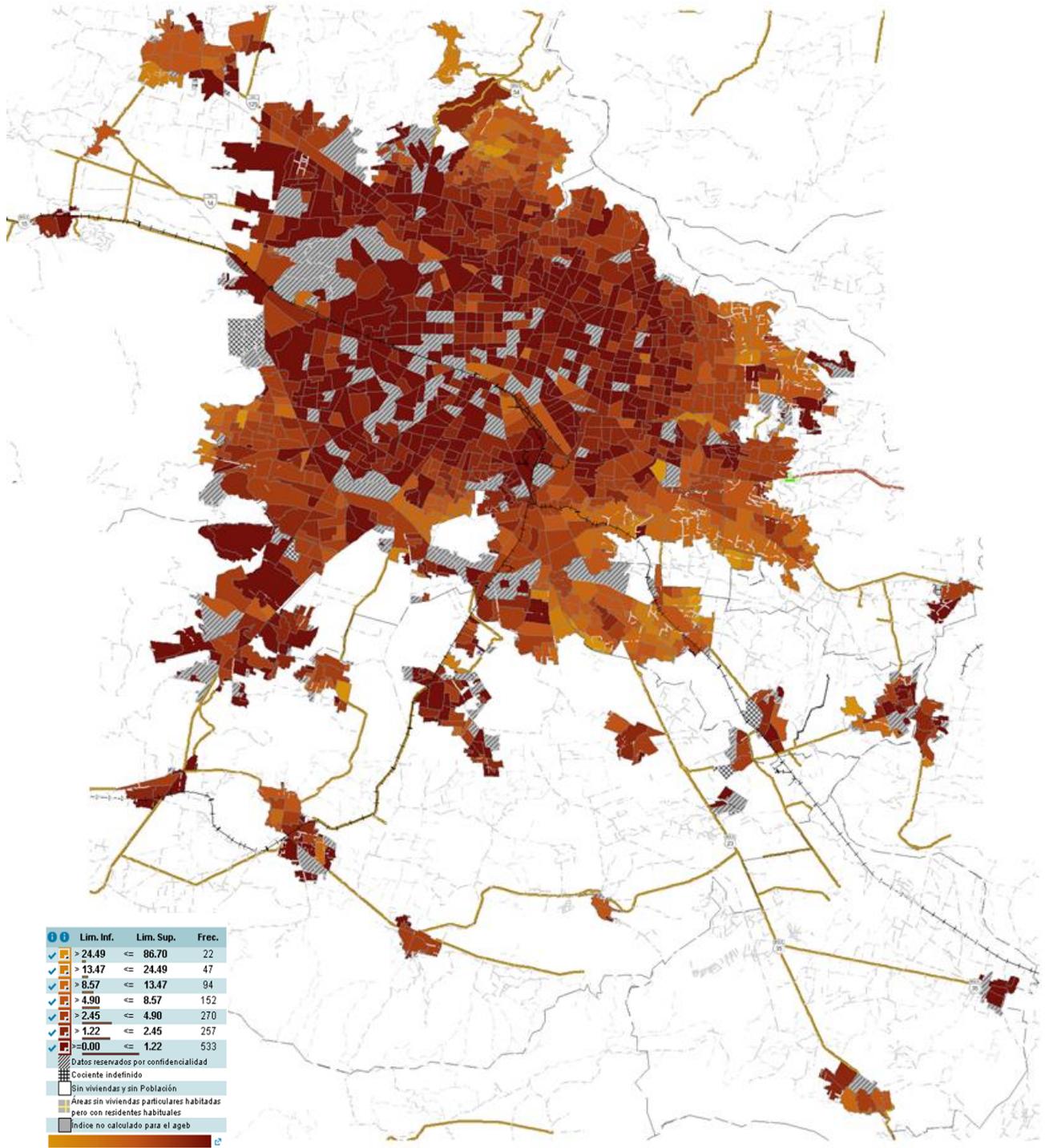
<sup>5</sup> Alpizar A. Carlos, Malena Svarch y Claudio González Vega, El Entorno y la participación de los hogares en los mercados de crédito en México, USAID, julio 2006, pp. 23-25

<sup>2</sup> Varios análisis indican que la política habitacional le ha dado prioridad al objetivo económico, con un abandono rápido y progresivo de la dimensión social, orientándose por la dinámica del mercado y la búsqueda de la ganancia inmobiliaria. Villavicencio B., Judith y Pedro Hernández Santiago, Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la ciudad de México: un encuentro imposible, CESOP

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

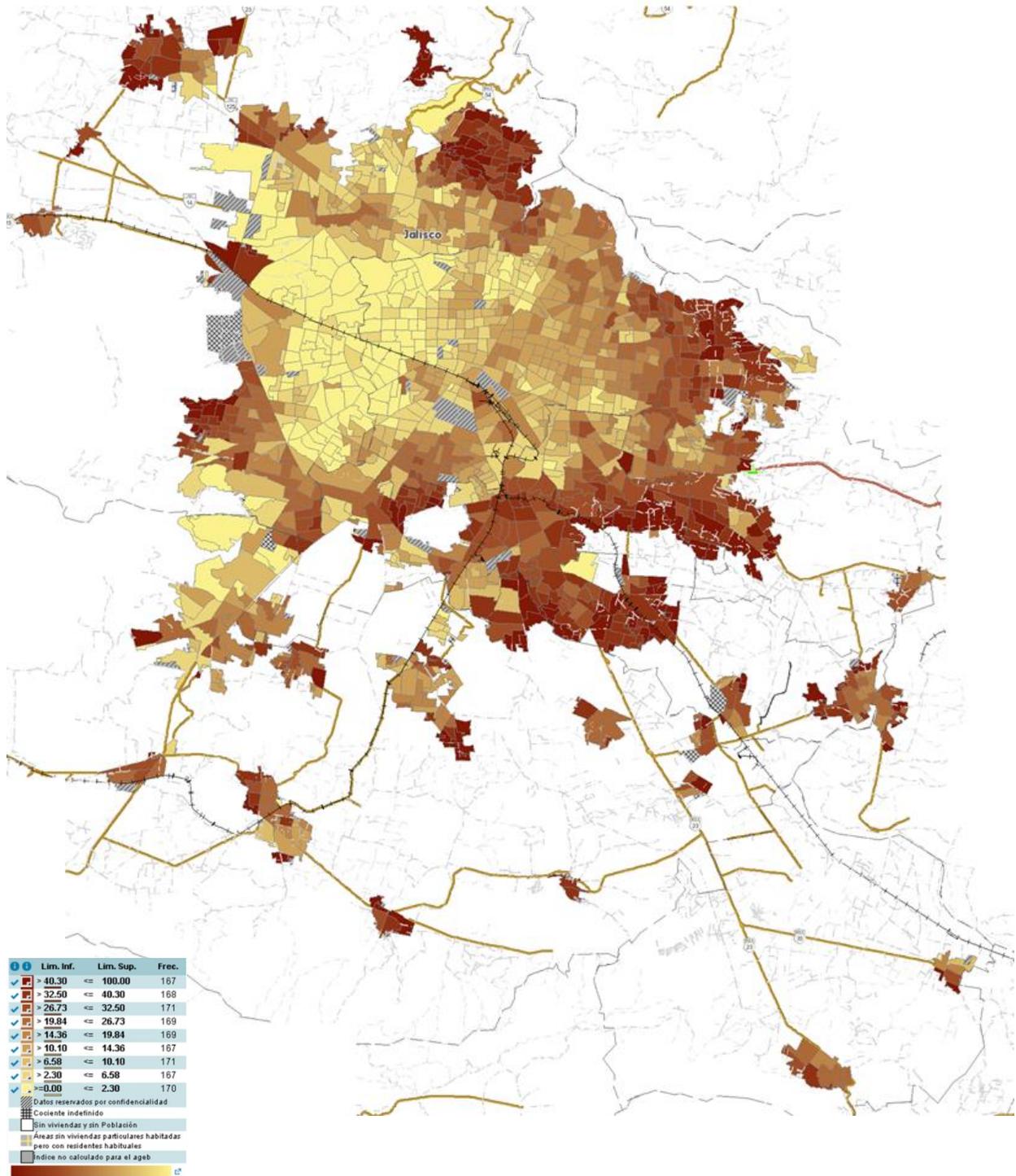
**Mapa 1.2.1: Porcentajes de viviendas particulares habitadas con piso de tierra por AGEB.** Las ubicaciones coinciden con las colonias de los municipios con mayores rezagos, principalmente en las periferias de Tonalá, El Salto y Tlaquepaque. Elaboración, Luis Felipe Siqueiros con información censal del SCINCE/INEGI. El mapa se realizó con el Método de estratificación Dalenius-Hodges, que clasifica las observaciones ordenadas de manera ascendente en grupos conformados de manera que la varianza sea mínima al interior de cada uno de ellos.



# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

**Mapa 1.2.2: Porcentajes de viviendas particulares habitadas con 2.5 o más habitantes por dormitorio. piso de tierra por AGEB.** Los mayores niveles de hacinamiento se sitúan en los municipios con mayores rezagos sociales, principalmente Tonalá, El Salto y Tlaquepaque. Elaboración, Luis Felipe Siqueiros con información censal del SCINCE/INEGI.



## INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Este subindicador toma en cuenta dos elementos: la densidad de médicos existente y el número de bibliotecas públicas. El primero de éstos proporciona una buena aproximación sobre la fortaleza del sistema de salud en la ciudad y se vincula positivamente a elementos como la cobertura de inmunización; el alcance de la atención básica de salud, así como la supervivencia infantil y materna. Para evaluar el área de la salud en el AMG se recurre a los indicadores que ha proporcionado la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). De acuerdo a la OMS, se entiende como personal médico a todas aquellas personas como son médicos titulados, enfermeras y parteras que atienden a la total de la población de la localidad. Una cifra adecuada es alcanzar una razón de densidad de recursos humanos de 25 profesionales por 10,000 habitantes, lo que equivale a 2.5 profesionales cada 1,000 habitantes. La información obtenida en el censo del 2010 para el AMG, arroja que en términos globales se cuenta con el suficiente personal médico para los habitantes de la misma. Por el contrario, la presencia médica y atención a la población se encuentran muy centralizadas, lo que obliga a los usuarios a grandes desplazamientos. El equipamiento de salud es deficiente, pobre e insuficiente en las zonas periféricas. Otra cuestión relevante en este sentido es que en las áreas de crecimiento reciente, no se ha previsto conservar suelo apropiado para dotar esas zonas de equipamiento médico y de salud en el corto ni largo plazo. No se cuenta con reservas territoriales para la ubicación de unidades del sistema de salud.

En lo referente al sistema de bibliotecas públicas existe una variedad de tipos y calidad en los recintos a lo largo del territorio metropolitano. Las bibliotecas con mejores instalaciones, acervo y servicio a la comunidad están localizadas en la zona del centro histórico de Guadalajara, muchas de ellas ocupan edificios patrimoniales. Otras en muy buenas condiciones son las auspiciadas por la Universidad de Guadalajara y por otras universidades privadas. La de mayores servicios y acervo disponible públicamente es la Biblioteca Pública del Estado de Jalisco Juan José Arreola, inaugurada en 2012. Por otro lado, el resto de las bibliotecas, aquellas que atienden las necesidades de los barrios y colonias, operan en pequeños espacios improvisados, con muy bajos acervos y pobres condiciones. Tampoco incorporan programas y personal capacitado, y frecuentemente carecen de señalamiento, y de programas de vinculación y comunicación, por lo que las comunidades ignoran frecuentemente sus servicios. Es por esto que representan espacios poco favorables para la promoción de la investigación y la lectura.

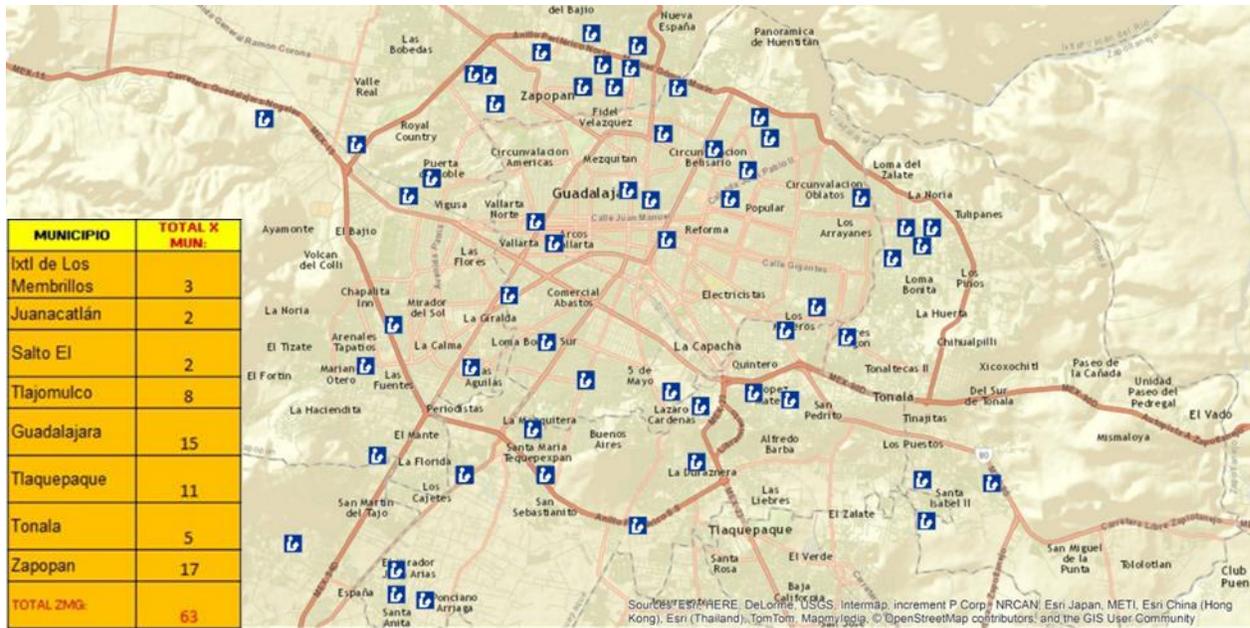
Al presente, resalta la falta de actualización en el modelo existente de biblioteca pública, desde el punto de vista social, educativo y tecnológico. En este sentido las políticas de agencias de las agencias de desarrollo, promueven bibliotecas que constituyan centros de atracción y uso para todas las generaciones en el acceso comunitario a la información, y que estén en sintonía con las políticas educativas gubernamentales, para contribuir a mejorar la calidad de la educación<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> La UNESCO, a través del CERLALC (Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina, el Caribe, España y Portugal, apoya a los gobiernos, a la academia y a la sociedad civil, en la formulación de políticas y programas que favorezcan la consolidación de sociedades lectoras, mediante un programa de Bibliotecas Escolares de Iberoamérica.  
[http://cerlalc.org/wp-content/uploads/2013/03/For\\_Bibliotecas\\_escolares.pdf](http://cerlalc.org/wp-content/uploads/2013/03/For_Bibliotecas_escolares.pdf)

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat



## ● Bibliotecas públicas en la ZMG

*Mapa 1.2.3: Bibliotecas públicas en el AMG. La zona oriente de la mancha urbana posee menos infraestructuras a pesar de contar con mayor densidad de población. Elaboración, Luis Felipe Siqueiros.*

## TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

De las 1,099,638 viviendas particulares habitadas registradas por el INEGI en 2010,

480,604 reportaron contar con computadora en el hogar y 370,683 conexión a internet (INEGI, 2010). 685,824 (62%) hogares del AMG cuentan con telefonía fija y 892,503 (81%) cuentan con al menos un teléfono celular en el hogar.

Los datos muestran una cobertura muy limitada, sobre todo en las colonias periféricas y semi-rurales. El municipio mejor conectado al internet es Zapopan, con el 48% de los hogares con computadora y el 44% con servicio de internet. La conectividad de la población urbana a internet se vincula directamente a la prosperidad al ser un sistema de distribución de la información que facilita el acceso a la educación, así como generar nuevas oportunidades económicas y crear ambientes de mercado amigables. El acceso a internet en una ciudad es fundamental para promover la creatividad, la productividad y el crecimiento económico. Es por esto que este ámbito resulta fundamental en numerosas maneras para el AMG.

En lo relativo a la velocidad de los servicios de internet, no se cuenta con la información referente. Sin embargo, este indicador resulta fundamental al ser complementario al acceso a internet, y en este sentido, deberá instrumentarse su medición.

## MOVILIDAD URBANA

La falta de integración del transporte con la planeación del desarrollo urbano es la causa principal del modelo desarticulado de transporte que predomina en las ciudades mexicanas, y de las pérdidas por las externalidades negativas que genera: descenso de la productividad económica, impacto negativo en la salud de los residentes y en su calidad de vida y el deterioro ambiental<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> México no cuenta con una política nacional de transporte urbano sustentable; las políticas de transporte y vialidad que han predominado hasta la fecha en las ciudades mexicanas se han enfocado en la

En el AMG esta ausencia de coordinación se refleja de manera muy palpable. Es por esto que se hace necesario desarrollar una nueva estrategia de desarrollo urbano y de movilidad que impulse a la ciudad hacia el sendero del mejoramiento en la calidad de vida a través de políticas y acciones acordes con los principios de la sustentabilidad y la prosperidad. El AMG cuenta con un sistema de movilidad que se ha conformado de manera improvisada, producto de su crecimiento poblacional y de la dispersión urbana. El hecho de que la metrópoli no cuente con un plan de desarrollo<sup>8</sup> que integre y ordene a los ocho municipios que la conforman, ha propiciado condiciones muy complejas para impulsar sistemas de movilidad sustentables. El desarrollo urbano y la movilidad son dos elementos que deben ir de la mano en las políticas públicas del ordenamiento urbano.

En un Área Metropolitana como la de Guadalajara resultará necesario desarrollar y consolidar instrumentos legales y normativos que permitan integrar la planeación metropolitana de la movilidad con el fin de desarrollar enfoques y sistemas coherentes, articulados y eficientes.

El transporte público en el AMG se compone de cerca de 300 rutas de autobuses y trolebuses; dos líneas de tren ligero y una línea de BRT. Los datos disponibles arrojan que el transporte público es la segunda modalidad de transporte (con el 31.66% del total), detrás de los desplazamientos a pie (37.70%). Por otro lado se destaca que los movimientos en bicicleta son similares a los que se realizan en las dos líneas de Tren Ligero y más del doble de los viajes en taxi. Lo anterior manifiesta la importancia, tanto de los desplazamientos a pie como en

*ampliación de capacidad vial que es sumamente costosa.*

ONU-Habitat-SEDESOL (2011), *Estado de las Ciudades de México 2011, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Secretaría de Desarrollo Social, México.*

<sup>8</sup> El único Plan de Zona Conurbada se validó en 1982.

bicicleta en el AMG; esto a pesar de las pésimas condiciones en que se encuentran las banquetas y lo limitado de los espacios adecuados para la movilidad ciclista. Por consiguiente se necesita implementar una política que promueva el desarrollo de infraestructuras para que tales desplazamientos se realicen en condiciones óptimas y con ello impulsar el incremento sustancial de viajes en estas formas de movilidad.

Si se analizan los recorridos en base a los kilómetros por día, el transporte individual motorizado conforma casi la totalidad de los desplazamientos. Esto, además de representar un ineficiente consumo energético, propicia un alto grado de saturación vehicular y genera un gran volumen de contaminantes a la atmósfera. En cuanto a las vías que tienen infraestructura para la movilidad ciclista actualmente se cuenta con alrededor de 70 km. Las vías peatonales se ubican principalmente en los centros urbanos de cada municipio y estas ascienden a cerca de 3 Km. Está en proceso la implementación de Zonas de Accesibilidad Preferencial (ZAP), también llamadas Áreas Tranquilizadas o Zonas 30, en los centros urbanos de los municipios de Guadalajara y Zapopan. Con ello se pretende dotar de infraestructura adecuada para mejorar las condiciones de movilidad de peatones, personas con alguna discapacidad y ciclistas.

En lo referente al sistema de transporte masivo del AMG, se menciona que su longitud es todavía limitada. Se cuenta solo con 2 líneas de Tren Ligero, que suman 24 Km (15.5 km de la Línea 1, y 8.5 km de la 2). A esto se suma una línea de BRT o Macrobús con una serie de rutas alimentadoras en su mayoría de recorrido

corto. Esta línea tiene una extensión de 16 km. Recientemente se ha iniciado con la construcción de la Línea 3 del Tren Ligero, sobre un corredor diagonal de alta demanda que conecta el centro metropolitano con los municipios de Zapopan y Tlaquepaque. Por otro lado se está llevando a cabo la ampliación de la Línea 1 de este sistema, extendiendo 1 Km hacia la zona norte de la Av. Federalismo. Junto con ello se están ampliando las estaciones para dar mayor capacidad y comodidad en esta línea. Además se anunció el inicio de los estudios para implementar una ruta de BRT a lo largo del Anillo Periférico. No obstante estas mejoras, la debida ampliación en extensión y capacidad del sistema de movilidad pública se perfila como uno de los principales retos metropolitanos.

A partir del presente ejercicio de diagnóstico se plantea un cambio de paradigma que conlleve una redefinición de objetivos y prioridades, con una estrategia integral de movilidad y accesibilidad urbana sustentable. La movilidad como un derecho de la sociedad y como un factor de prosperidad económica, equidad y calidad de vida, debe ser el elemento estructurador que vincule todas las zonas urbanas en condiciones de igualdad. El modelo urbano que principalmente en las últimas dos décadas se ha seguido, basado en la producción de infraestructura para beneficiar los desplazamientos en transporte privado motorizado, tiene un elevado costo económico, social y medioambiental y propicia la exclusión de otras formas de movilidad más sustentables y democráticas.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

**Tabla 1.2.2: Modos de desplazamientos de persona.** Elaboración Adriana Olivares con datos del Estudio de Demanda de Desplazamientos de la ZMG 2008, SEDEUR Jalisco-AU Consultores.

MODO DE TRANSPORTE	MEDIO DE TRANSPORTE	N° VIAJES	%
TRANSPORTE INDIVIDUAL	AUTOMÓVILES	2,661,894	27.41
	MOTOS	51,518	0.53
	TAXIS	90,477	0.93
	<b>TOTAL</b>	<b>2,803,889</b>	<b>28.87</b>
TRANSPORTE PÚBLICO	RUTAS DE AUTOBUSES	2,581,969	26.59
	SISTEMA MACROBÚS	120,000	1.24
	SISTEMA TREN LIGERO	211,142	2.17
	TRANSPORTE DE PERSONAL	112,194	1.16
	TRANSPORTE ESCOLAR	49,721	0.51
<b>TOTAL</b>	<b>3,075,026</b>	<b>31.66</b>	
A PIE		3,661,512	37.70
BICICLETA		212,089	2.18
NO ESPECIFICADO		170,874	1.76
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>9,711,301</b>	<b>100.00</b>

**Tabla 1.2.3: Recorridos realizados en medios motorizados, en km/día.** Elaboración Adriana Olivares con datos del informe del Observatorio de Movilidad Urbana-CAF, 2007.

TRANSPORTE INDIVIDUAL	AUTOMÓVILES	16,515,402
	MOTOS	1,229,168
	TAXIS	1,232,660
TRANSPORTE PÚBLICO	AUTOBUSES	1,195,888
	SISTEMA MACROBÚS	sin dato
	SISTEMA TREN LIGERO	34,930
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>20,208,048</b>

## CONECTIVIDAD DE LAS VÍAS

La ciudad de Guadalajara se fundó a mediados del siglo XVI en base a una traza en forma de retícula ortogonal, con calles en orientación norte-sur y oriente-poniente. Esto siguiendo la normativa dictaminada por las Leyes de Indias, efectiva para todas las ciudades en el Nuevo Mundo. Sin embargo, y conforme la ciudad fue creciendo, esta traza perdió ortogonalidad, aunque pudo mantener su carácter reticular. Fue durante el siglo XX que la ciudad experimentó un crecimiento exponencial, tanto en tamaño como en población. De ser una urbe compacta y eminentemente peatonal, el crecimiento se dio de manera dispersa y de la mano con los medios de movilidad motorizados<sup>9</sup>. La ciudad se fue transformando radicalmente para ceder el espacio público de la vía al transporte motorizado individual<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> En las últimas dos décadas la política de la planeación urbana se ha centrado en querer facilitar el flujo vehicular motorizado, en muchos casos a costa de la calidad del espacio vital de los usuarios que se mueven a pie o en bicicleta. El desarrollo urbano disperso y con ello el incremento de la motorización ha provocado un alto consumo de territorio que se destina para la infraestructura que requiere el automóvil y acarrea graves problemas, ocupando la mayoría del espacio urbano libre, provocando una gran contaminación ambiental y transformando áreas céntricas en poco atractivas, lo que impulsa el negativo proceso de suburbanización.

<sup>10</sup> Las transformaciones urbanas más importantes implicaron la apertura de calles entre las cuales, las más relevantes fueron la Av. Javier Mina-Juárez en sentido oriente-poniente y las Av. Alcalde-16 de Septiembre en sentido norte-sur realizados a finales de los años 1940, mientras que en la década de 1970 se lleva a cabo la construcción de la Av. Federalismo que conecta la

Al día de hoy en el AMG, el porcentaje de superficie destinado a vialidades sobre la superficie total del tejido urbano es del 22%<sup>11</sup>; la superficie recomendada por ONU-Habitat en este sentido es del 30%. Si bien la cifra del AMG es inferior a lo recomendado, la baja densidad de la ciudad influye en reducir el impacto negativo que esto podría tener. Una apropiada proporción de suelo dedicado a las vías permite garantizar un espacio suficiente para un sistema de movilidad adecuado. Es por esto que, en caso de proceder efectivamente las medidas de redensificación – identificadas en los actuales planes de desarrollo- de ciertas áreas centrales, esta proporción deberá incluirse como elemento de estudio y diagnóstico territorial, a fin de valorar la capacidad real del territorio y no sobrepasar la cabida poblacional debida.

La superficie vial del AMG se distribuye en distintos tipos de vías, cada tipología con carácter específico: vialidades regionales, principales, colectoras, subcolectoras y locales. El sistema vial metropolitano se observa con una estructura indefinida, con muchas vialidades inconclusas, como es el caso de los anillos Periférico, Patria y Circunvalación y la insuficiencia de vialidades primarias que tengan continuidad, tanto en sentido norte-sur y oriente-poniente como de diagonales que ayuden a una mejor conectividad vial. La mayoría de las vialidades primarias y los accesos carreteros a la ciudad se encuentran en niveles de servicio de saturación en las horas de mayor demanda<sup>12</sup>.

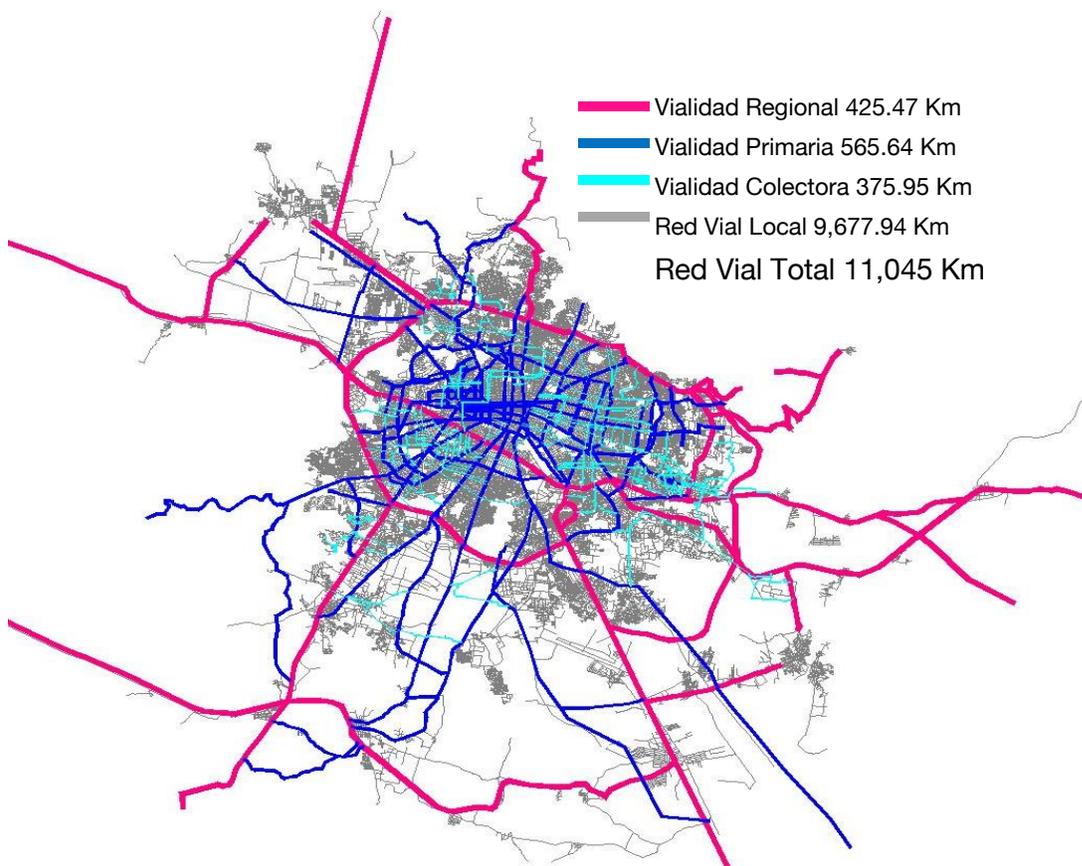
ciudad en un eje norte-sur de cerca de 16 km, que va de un extremo al otro del Periférico.

<sup>11</sup> Aproximado obtenido con base al cálculo del promedio entre los valores del municipio de Guadalajara (21%) y Zapopan (23%). Fuente: Observatorio Mundial Urbano, ONU-Habitat

<sup>12</sup> SEDEUR Jalisco-AU Consultores (2008), Estudio de demanda multimodal de desplazamientos en la ZMG. Encuestas de origen y destino. Secretaría de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de Jalisco. Guadalajara

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat



**Mapa 1.2.4: Red Vial Metropolitana por tipo.** Elaboración de Adriana Olivares, con base en criterios del Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, 2001.

En lo que respecta a la densidad vial<sup>13</sup>, la medición de ésta para el AMG arroja un número ligeramente inferior<sup>14</sup> (de 16 km) al recomendado (de 18 km). La red vial es el factor integrativo y dinámico entre la población y las actividades socioeconómicas de la zona metropolitana. La cifra promedio que presenta el AMG es positiva en términos

generales; esto hace identificar que las posibles intervenciones de mejora de la conectividad van por otros sentidos.

Otro elemento clave de tipo morfológico que condiciona el debido funcionamiento urbano es la densidad de las intersecciones viales. Este elemento indica el número de intersecciones por cada kilómetro cuadrado de territorio, y está directamente vinculado al tamaño de las manzanas. De esto se deduce que una mayor densidad de intersecciones implica un menor tamaño de cuadras. Cuadras pequeñas favorecen la viabilidad

<sup>13</sup> La densidad vial en la metodología de la prosperidad de ONU-Habitat se define como "El número de kilómetros de vías urbanas por kilómetro cuadrado de superficie terrestre".

<sup>14</sup> El valor promedio es aproximado, se obtuvo promediando la densidad vial de Guadalajara (15 km) con la de Zapopan (17 km).

peatonal<sup>15</sup>. El valor promedio para el AMG<sup>16</sup> es de 113 intersecciones por kilómetro cuadrado; ONU-Habitat señala un valor ideal de 120 intersecciones por kilómetro cuadrado. La cifra es favorable, al encontrarse en un rango cercano a dicho valor ideal.

Un aspecto importante a considerar al momento de evaluar la conectividad urbana es relativo a otros dos aspectos, más de tipo coyuntural que morfológico: el primero es la indefinición actual de sistema vial metropolitano por vialidades inconclusas y por la falta de continuidad de vialidades primarias. Esto ha generado problemas de conectividad en determinadas zonas urbanas, particularmente en el nororiente y oriente. El segundo aspecto es relativo a las áreas de tejido urbano impermeable: el modelo de fraccionamientos residenciales cerrados ha venido proliferando en años recientes. Las calles se privatizan y su acceso se restringe: esto tiene repercusiones considerables en la conectividad urbana, ya que su considerable área territorial impide un flujo natural y homogéneo. El tráfico tiende a redistribuirse en vialidades colectoras que a su vez redistribuyen el tráfico a las principales vías. Con esto se generan graves problemas de congestión en horas pico de la mañana y tarde. Un caso ejemplificativo de esta situación es la denominada “Zona Real”, localizada en Zapopan.

---

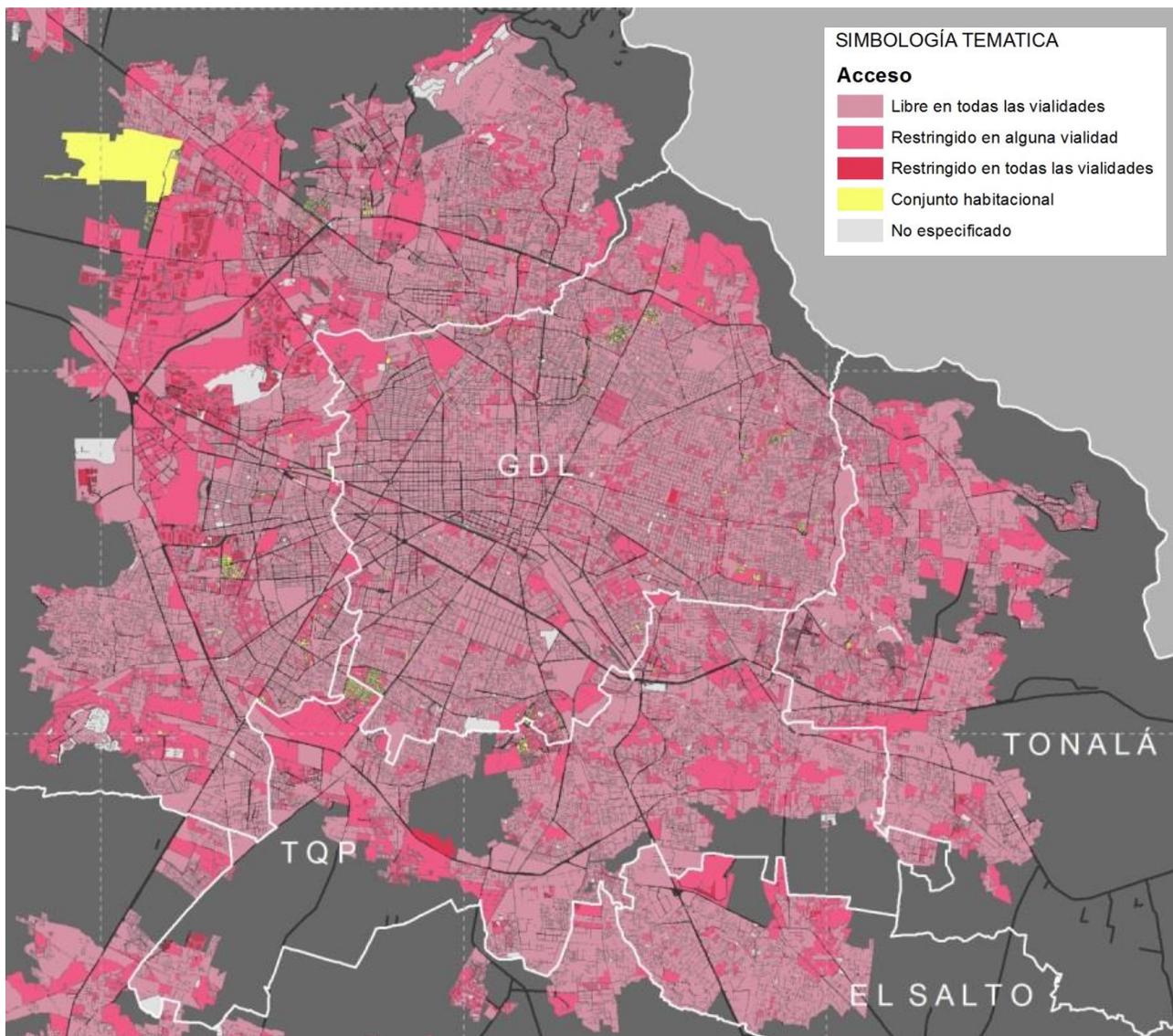
<sup>15</sup> Ewing, E.H. (1999), *Pedestrian and transit friendly design: A primer for smart growth. Smart growth network.*

Véase: [http://epa.gov/smartgrowth/pdf/ptfd\\_primer.pdf](http://epa.gov/smartgrowth/pdf/ptfd_primer.pdf)

<sup>16</sup> El valor promedio es aproximado; se obtuvo promediando la cifra correspondiente a Guadalajara (111) y Zapopan (116).

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat



**Mapa 1.2.5: Acceso vehicular en el AMG.** Nota aclaratoria: El INEGI tiene clasificado al conjunto de la Base Aérea Militar N° 5 como conjunto habitacional según consta en la base de datos del Inventario Nacional de Viviendas 2010-2012. Elaboración de Adriana Olivares, con base a datos vectoriales SCINCE 2010, INEGI.

## CALIDAD DE VIDA

La Calidad de Vida es un concepto amplio y multidimensional. Se vincula directamente a varios factores que tienen incidencia en la vida de las personas, y que van más allá de su aspecto material<sup>1</sup>. El concepto ha tomado gradualmente una mayor relevancia e interés; su inclusión en el debate académico y social se ha vinculado a ámbitos muy variados: política pública; sistemas y metodologías de medición e indicadores, así como planeación estratégica, por mencionar algunos.

<sup>1</sup> Sen A., Stiglitz J.E., Fitoussi J-P (2009), *Report by the Commission of the Measurement of Economic Performance and Social Progress, The Commission, Paris.*

Véase:

[http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)

En el ámbito de la Prosperidad Urbana, la Calidad de Vida se entiende como un factor subyacente en la idea de ciudad. Gran parte de la enorme fuerza de atracción que históricamente ha ejercido el ámbito urbano en los pobladores del medio rural recae en dicho concepto. En la metodología de la Prosperidad Urbana se reconoce que la ciudad es la plataforma territorial y física que condiciona y/o promueve aspectos fundamentales muy vinculados a la noción de calidad de vida. El enfoque preponderante para identificar los componentes de este eje<sup>2</sup> tiene una fuerte componente de justicia social, y se fundamenta en el reconocimiento de la multidimensional del individuo y su libertad y potencialidad para desarrollar sus propias capacidades. En este caso particular se contextualiza como la oportunidad (medurable) que brinda el medio físico; es decir, qué tanto influyen determinados elementos (en este caso intrínsecos al territorio urbano) para que un individuo (sin ninguna distinción) pueda perseguir y alcanzar objetivos de vida que él o ella determina, tomando en cuenta aspectos incluso emotivos o vinculados a las relaciones sociales.

Este enfoque se vincula directamente a determinados elementos urbanos que tienen fuerte incidencia, no solo en el desarrollo de las capacidades del individuo, sino que se vinculan además a aspectos intangibles en su vivir: espacios públicos, infraestructuras sociales, elementos del patrimonio histórico, servicios sociales, sistemas de justicia y democracia entre otros.

La inclusión del término de Calidad de Vida en la elaboración de política pública en el AMG ha sido acorde a la perspectiva general imperante a nivel nacional en buena parte del siglo XX, donde el término se ha vinculado casi exclusivamente a cuestiones de ingreso y acumulación material. En este sentido las estrategias para promover el desarrollo urbano en el AMG han venido priorizando casi exclusivamente a los elementos vinculados a un tipo particular de desarrollo

<sup>2</sup> *Ibid.*

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

económico y productivo. Esto ha repercutido en la creación de infraestructuras y obras que están lejos de considerarse de beneficio público universal –como el caso del sistema de autovías-, en detrimento de otros que efectivamente promueven el desarrollo de la calidad de vida del individuo.

ONU-Habitat resalta que cuando una ciudad se concentra preponderantemente en promover la prosperidad económica –como es el caso de las ciudades mexicanas-, es muy probable que los beneficios y las mejoras no se hagan llegar de manera directa a muchos de los sectores en condiciones de pobreza. Es por esto que la planeación estratégica del AMG deberá considerar enfoques novedosos, que incluyan aspectos intangibles y fundamentales del desarrollo humano, además de fortalecerse con fuertes enfoques de inclusión social.

Lo anterior es particularmente fundamental para el AMG, donde dos municipios –Guadalajara y Zapopan- han tenido un rol claramente centralizador respecto a los otros municipios metropolitanos. Esto ha significado un claro desbalance en las dotaciones urbanas, y ha tenido como resultado que los niveles en los índices de desarrollo humano –un ámbito muy vinculado a la calidad de vida- se presentan con enormes disparidades en los ocho municipios metropolitanos.

Muchas cuestiones vinculadas al eje de Calidad de Vida resultan de gran pertinencia en la elaboración de las políticas públicas actuales a nivel estatal, particularmente a partir de la inclusión de los temas del bienestar en la agenda del Estado de Jalisco<sup>3</sup>. En muchos sentidos, se reconoce una complementariedad mutua entre los enfoques y objetivos de dichas políticas y la Iniciativa de la Ciudad Próspera, particularmente en lo referente al eje de Calidad de Vida. En ambas subyace el objetivo de reconocer aspectos intangibles

inherentes a desarrollo humano en todas sus dimensiones. Esto supone un avance cualitativo considerable en las formas de entender y promover desde la arena pública, políticas y estrategias más integrales y completas.

Los contenidos de este eje se acotan en cuatro áreas específicas que son las siguientes: Salud; Educación; Seguridad y Protección y Espacio Público.

<sup>3</sup> En la primera parte de este documento, la sección denominada “El ICP en el marco de las Políticas del Bienestar del Estado de Jalisco”, amplía lo referente a la alineación de ambos elementos.

## SALUD

En el sentido general las cuestiones ligadas a la salud en el AMG se presentan muy paralelas a la presentes a nivel nacional, con algunas particularidades y puntos de interés específico. En el AMG la esperanza de vida al nacer ha aumentado en el periodo de 2000 a 2012, de 74.8 a 77.3 años. Este incremento de 2.5 años se ha dado no obstante la ola de violencia presente en el país y en el estado. Aunque es un buen indicador a nivel nacional, se encuentra ligeramente por debajo de los 79-80 años que se gozan en otras ciudades y países de América Latina como Costa Rica o Chile. En lo referente a la derechohabiencia a los servicios de salud, se ha aumentado de 53% a 63% en el mismo periodo, sobre todo gracias al Seguro Popular. Sin embargo, en este sentido es importante apuntar que derechohabiencia no significa necesariamente atención; tampoco calidad en la misma<sup>4</sup>.

Es posible tener otra perspectiva en cuanto a la carencia en acceso a servicios de salud con los datos por AGEB ordenadas por grado de rezago social (ver *Tabla 1.3.1*).

**Tabla 1.3.1: Tipo de derechohabiencia según grado de rezago de AGEB.** Elaboración A. Escobar Latapí con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2010, datos por AGEB y manzana, y del Consejo Estatal de Población de Jalisco (COEPO), índice de Rezago Social 2010.

AGEB por Grado de rezago	% derechohabiente de servicios de salud	% Derechohabientes			
		IMSS	ISSTE	ISSSTE Estatal	Seguro Popular o SMNG
Alto	59.32%	44.59%	1.32%	0.22%	27.50%
Medio	55.56%	67.09%	1.83%	0.10%	28.26%
Bajo	64.13%	79.44%	3.82%	0.16%	11.00%
<b>Total</b>	<b>63.62%</b>	<b>78.75%</b>	<b>3.71%</b>	<b>0.16%</b>	<b>11.91%</b>

<sup>4</sup> Es común que parte de la población se queje especialmente del tiempo que tardan en ser atendidos y de la disponibilidad de medicamentos. Estas quejas se deben, entre otras cosas, a la saturación de los servicios, lo cual ha empezado a ser un problema de consideración.

El censo 2010 reporta que 63.6% de la población del AMG es derechohabiente de algún servicio o sistema de salud. Se observa que la proporción de derechohabientes es menor para la población de las AGEB de alto (59.32%) y medio rezago (55.56%). Sin embargo, las diferencias entre estratos de AGEB son más notables si se analiza el servicio al que se tiene acceso. Por ejemplo, cerca de 80% de los habitantes de AGEB con grado de rezago bajo gozan de los servicios del IMSS, mientras que menos de la mitad de los residentes de AGEB de rezago alto cuentan con esta protección. En contraste, la afiliación al Seguro Popular en los AGEB de alto y medio rezago es dos veces superior (27.5% y 28.26%) que en las de rezago bajo (11%).

En los últimos 15 años, los indicadores en materia de salud que notoriamente menos han aumentado el Estado de Jalisco, son los recursos humanos y materiales en relación a la población: el personal (doctores y enfermeras), la capacidad instalada y los recursos tecnológicos por habitantes (centros hospitalarios, camas censables, equipos de especialidad y alta especialidad); éstos siguen teniendo una relación muy similar a la que tenía hace 15 años, además que son menores respecto a muchos otros estados. Con la aparición del Seguro Popular se ha aumentado la presión sobre los servicios existente, que ahora enfrentan una mayor demanda.

En el AMG también se ha reducido la mortalidad infantil en menores de cinco años de 20.7 por cada mil nacidos vivos en el año 2000, a 14.6 en el 2010. Aunque la reducción es buena, la cifra es mala en términos comparativos nacionales e internacionales; muchos países latinoamericanos tienen cifras de un dígito (Cuba, Costa Rica, Chile) y en muchos estados, incluso vecinos, se tienen ya 10 por cada 1000 (Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Nayarit, Nuevo León y Sinaloa). Esta variable, tan correlacionada a la pobreza e instituciones sociales ineficientes, parece reflejar mucho las condiciones ya descritas de pobreza y marginación en la ciudad, así como de

rezago institucional. Un dato que llama la atención, es la cobertura de vacunación en menores de un año, la cual ha bajado de 96.8 en el año 2000 a 81.6 en 2013.

## EDUCACION

En términos de educación, las cifras parecen ser buenas, aunque aún lejos de los ideales de competencia internacional. La tasa de analfabetismo, que ya de suyo era baja en el AMG, se redujo aún más, de 3.4 a 2.6 entre el 2005 y el 2010. Los años promedio de escolaridad han subido de 6.6 en 1990 a 8.8 en 2010 en el Estado de Jalisco, una cifra por encima del promedio nacional, pero debajo de diversos estados como el Distrito Federal o Nuevo León, que tienen 10.5 y 9.8, respectivamente; y aún más lejos de los 14.3 que disfrutaban en Canadá o de los 13.7 de Estados Unidos. En el AMG la cifra es mejor, pasó de 8.4 en el año 2000 a 9.6 en el 2010. Los porcentajes de educación básica obligatoria (primaria y secundaria) en la ciudad, se han mantenido y han aumentado ligeramente entre el año 2000 y el 2010, la primaria de 94.5 a 94.9%, y la secundaria de 90.2 a 92.4%. El porcentaje de la población con educación pos-básica también aumentó de 38 a 42% en el mismo periodo. Lo que no parece haber aumentado es la asistencia de los niños a la educación pre-primaria. Entre el 2006 al 2013 el porcentaje de menores de seis años que asisten a la escuela en el Estado de Jalisco apenas subió 69.1 a 70.5%, a pesar de su reciente obligatoriedad. La población con estudios universitarios y de posgrado también aumentó de forma significativa. Entre el año 2000 y el 2010, aumentaron de 8.8 al 12.7%, y de 0.67 a 1.17% respectivamente. Aunque de nuevo estas cifras están lejos de los ideales internacionales que la competitividad, el emprendimiento y productividad demandarían.

Con datos de 2010, el reto en términos educativos parece concentrarse sobre todo en la retención de alumnos en edad escolar en el segmento de 15 a 18 años (bachillerato), ya que la asistencia en Jalisco cae de 83%, en el segmento de 12 a 15 años, a 52% en el grupo de 15 a 18. Lo cual es grave porque en esas etapas es donde la preparación técnico-profesional empieza, donde la movilidad social por factores de capacidades se empieza a construir, dónde los 8, 9 o 10 años de edad escolar no se superan. Para llegar a estándares internacionales de 13 o 14 años se necesita que los estadios pre-primarios y el bachillerato se conviertan en un estándar regular mínimo.

Los logros de cobertura en educación básica han sido considerables, pero no suficientes. No sólo se trata de garantizar el acceso a los distintos niveles de educación, sino también de lograr la permanencia y culminación exitosa de la trayectoria escolar, con vistas a una inserción laboral productiva y segura. La heterogeneidad de la calidad de los servicios educativos produce desiguales oportunidades de ingreso a las oportunidades de empleo. Esto queda de manifiesto en las diferencias que presenta el desempeño escolar a nivel intermunicipal. Los resultados ENLACE a nivel primaria arrojan que los mejores resultados los presentan los municipios con mayores ingresos (Zapopan y Guadalajara); mientras que en el otro extremo se ubican tres municipios de bajo ingreso (El Salto, Ixtlahuacán y Tonalá). Este patrón es similar en secundaria, aunque los niveles son más preocupantes, ya que entre 40.5 y 46% de los alumnos de los municipios pobres obtienen calificación insuficiente en la prueba de español y entre 60 y 63.5% en matemáticas en promedio durante el periodo 2009-2011. En el caso de Guadalajara y Zapopan, las causas de los resultados comparativamente superiores son posiblemente una asignación mayor de gasto, mejores maestros, mayores ingresos de los hogares y más escuelas privadas. A falta de datos sobre presupuesto, otra variable de medición podría ser el número promedio de alumnos por docente en las

primarias y secundarias de los distintos municipios del AMG. Así, tenemos que la cantidad de alumnos por docente es mayor para El Salto a nivel primaria (alrededor de 36 alumnos vs. 26 en Guadalajara).

Desde otra perspectiva, el análisis por tipo de escuela revela una desigualdad importante que una vez más corresponde al nivel socioeconómico. En primaria el menor porcentaje de insuficiencia se presenta en escuelas particulares (entre 5 y 10%) y el mayor en escuelas comunitarias CONAFE.

En cuanto a las secundarias, el patrón se muestra similar, con mejores resultados en las escuelas privadas. Cabe destacar que Guadalajara y Zapopan concentran alrededor del 80% de las escuelas privadas, de ahí que los resultados que éstos obtienen se vean afectados por esta diferencia. Aquellos que sólo pueden acceder a la educación proporcionada por el estado tienen un logro escolar menor, y peor aún en el caso de los municipios de menores ingresos, lo cual aumenta las brechas respecto a aquellos que pueden sí pueden asistir a escuelas privadas.

Esta acumulación de desventajas educativas se extiende hasta la educación superior, donde el acceso está normalmente limitado por altas colegiaturas en el caso de escuelas privadas, y en la universidad pública (como el caso de la Universidad de Guadalajara) la selectividad socioeconómica se exagera con filtros como promedios altos y exámenes de ingreso. Todo esto limita las oportunidades de movilidad social de los sectores más pobres y perpetúa la desigualdad.

## SEGURIDAD Y PROTECCIÓN

Es un hecho que los delitos y la violencia pueden limitar –e incluso paralizar- el desarrollo de las economías urbanas, y con esto repercutir muy negativamente en todas las dinámicas de las ciudades. Desafortunadamente para el caso mexicano, esta situación se ha manifestado de manera particular en los últimos años, en mayor o menor medida, en gran parte del territorio nacional. Esta ola de violencia ha repercutido en la pérdida de competitividad de varias ciudades en la franja fronteriza, respecto a otras, particularmente aquellas del Bajío, que han sido importantes receptoras de inversión en el mismo periodo. De fondo a lo anterior subyace la cuestión de la seguridad urbana. Resulta importante reconocer que en sí misma la seguridad no puede proporcionar prosperidad a la ciudad; sin embargo su ausencia sí puede condicionar fuertemente su desarrollo.

Para el caso del AMG en materia de seguridad, el número total de delitos no aumentó de forma importante de 2008 a 2013. Sin embargo, en la composición de esta cifra general, los delitos considerados graves por su impacto social –léase secuestro, homicidio, lesiones y robo con violencia- sí han aumentado al paso de los años en más de un 100%. Así entonces, al alterarse la composición de los delitos, el clima de inseguridad en el AMG demuestra con consistencia ser más grave y violento respecto del pasado. En solo tres años, de 2008 a 2010, la cifra de homicidios y robos en el AMG aumentó 72 y 43% respectivamente. 909 homicidios y 22,123 robos fueron denunciados en 2010.

Por otra parte, durante 2012 el 24% de la población reportó haber sido víctima de algún delito. Sin embargo, lo más preocupante en este contexto son las altas cifras de impunidad: según un estudio del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), en México menos de 2 de cada 100

delitos que eran denunciados eran procesados y recibían una sentencia. Así no extraña una alta percepción de inseguridad y una reducida confianza en las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

En base a lo anterior ONU-Habitat resalta que la calidad de vida solo tiene sentido cuando hay un marco de seguridad adecuado<sup>5</sup>. Es por esto que el AMG deberá priorizar las estrategias y los instrumentos vinculados a la mejora de la seguridad, desde una fuerte perspectiva territorial. En este sentido se resalta el nexo entre muchas cuestiones referentes a la criminalidad y violencia con la inequidad social manifestada en una metrópolis fragmentada territorialmente, y conformada por zonas y grupos sociales sin integración debida; algunos incluso con gravísimas situaciones de rezago social. Esto último manifestado ampliamente con la proliferación de fraccionamientos cerrados (también llamados condominios horizontales), donde el principal argumento de venta por parte de los desarrolladores recae en la seguridad. Estos recintos territoriales (tratados en la sección de Equidad de este documento) generan comunidades aisladas y excluyentes, con graves repercusiones en los sistemas de conectividad urbana, entre otros.

Experiencias y estudios disponibles permiten constatar cómo algunos componentes del deterioro social inciden sobre el aumento de la criminalidad y la violencia. La falta de empleo, y las oportunidades de educación, la carencia de controles sociales, una estructura familiar débil, la exclusión social y altos niveles de pobreza e indigencia, son factores claves que contribuyen a los altos niveles de criminalidad y violencia urbana<sup>6</sup>.

ONU-Habitat enfatiza el papel fundamental del espacio urbano como catalizador de muchos de los procesos y dinámicas

<sup>5</sup> Omeya, A. (2011), *City Report on Nairobi*, Unpublished UN-Habitat background study for "State of the World's Cities Report 2012/2013"

<sup>6</sup> Onu-Habitat y Universidad Alberto Hurtado (2009), *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana.*

sociales imperantes. En este sentido el territorio del AMG se convierte en un campo propicio de intervención para aplicar mejoras con el fin de limitar el impacto de la criminalidad, particularmente aquella asociada a graves problemas de pobreza y un inadecuado acceso a derechos y oportunidades.

## ESPACIO PÚBLICO

La cuestión del espacio público para el AMG es un tema multidimensional y de gran importancia, no solo vinculada al ámbito lúdico o recreativo, sino fundamental para una amplia gama de facetas y dinámicas urbanas. Tener acceso a espacios públicos de calidad, no solo mejora la calidad de vida, sino que es además el primer paso para fomentar el poder ciudadano en la vía de promover más espacios institucionales y políticos<sup>7</sup>. En estos espacios recae gran parte de la conformación y el devenir de aspectos como la cohesión comunitaria y la identidad cívica y urbana, además de su enorme repercusión en la mejora de la calidad del aire<sup>8</sup>. Es por esto que ONU-Habitat enfatiza profundamente su rol fundamental en las políticas y estrategias hacia mejoras urbanas integrales.

Este diagnóstico identifica dos aspectos esenciales para el AMG: los espacios públicos existentes son insuficientes y no son accesibles para gran parte de la población metropolitana. Esto aunado a que muchos se encuentran en condiciones de degradación, lo que reduce su uso e impacto benéfico. En una encuesta reciente<sup>9</sup>, se pudo

<sup>7</sup> Castellanos, G. (2011), *City Report on Santo Domingo*, estudio preliminar no publicado de ONU-Habitat previo a "State of the World's Cities Report 2012/2013"

<sup>8</sup> WHO (2012). *Health Indicator of sustainable cities: in the context of the Rio+20 UN Conference on sustainable development.*

<sup>9</sup> JCV (2012), Segunda encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida en el Área Metropolitana de Guadalajara. Observatorio Ciudadano Jalisco Cómo Vamos. Véase: [http://jaliscocomovamos.org/images/pdf/encuesta\\_como\\_nos\\_vemos\\_2012.pdf](http://jaliscocomovamos.org/images/pdf/encuesta_como_nos_vemos_2012.pdf)

identificar una percepción negativa en lo referente al deterioro que presentan ciertos espacios públicos del AMG, como plazas, espacios deportivos y monumentos. Los resultados arrojaron resultados que inciden en dos reflexiones: la preocupación de los habitantes por el deterioro de la imagen urbana, y la insuficiencia de los espacios públicos existentes.

El principal espacio público de la Ciudad de Guadalajara, tanto por área de extensión, como por intensidad y diversidad de uso es la calle<sup>10</sup>. Sin embargo, la condición pública y el carácter social y antropológico de la calle distan de ser debidamente reconocidos y promovidos como factores de incidencia para el bienestar. En este sentido resalta que hasta el siglo XX la ciudad de Guadalajara perdió su carácter compacto y eminentemente peatonal. Con esto, la calle dejó de ser un elemento claramente público y humano donde se vinculaban barrios, edificios y plazas, y donde se articulaba la vida cultural y económica de la ciudad. Con la aparición y (posteriormente con la) generalización del uso del vehículo de combustión interna, se inició un proceso de transformación urbana en todos los sentidos y en todas las ciudades; Guadalajara no fue la excepción. De esta manera fue como la calle pasó así a vincularse fundamentalmente a temas movilidad vehicular e infraestructuras de transporte, dejando de lado importantes aspectos sociales, y espaciales vinculados a las escalas humanas.

Esta tendencia se ha hecho cada vez más evidente en las últimas décadas. Las intervenciones en el desarrollo urbano metropolitano se han centrado casi exclusivamente en promover la movilidad individual motora, desvirtuando y reduciendo el sentido original de la calle; un sentido fuertemente vinculado al ser humano. Estas

<sup>10</sup> Aspectos ligados a la extensión viaria, densidad de intersecciones viales y área total dedicada a calles, son elementos que se incluyen dentro del eje de infraestructura. Las reflexiones que se incluyen en este apartado refieren al valor de la calle como bien público y elemento fundamental en la conformación y acontecer de diversas dinámicas urbanas.

intervenciones además han favorecido un desarrollo urbano disperso y con ello un incremento insostenible del parque vehicular. El alto consumo de territorio que se destina para promover este tipo de modelo ha traído consigo graves problemáticas: la ocupación de grandes cantidades de espacio libre; el aumento en los niveles de contaminación y de particular manera, la incidencia negativa en los centros urbanos, que pierden gradualmente población, y entran así en procesos de degradación social y económica. Es por esto que, en miras al cumplimiento de las políticas estratégicas - estipuladas en los planes de desarrollo, en distintos niveles: nacional, sectorial y estatal- referentes a la redensificación de las áreas consolidadas urbanas, resulta imperante reconsiderar muchos de los valores originales de la calle como el espacio público por antonomasia, y con esto reconocer su rol fundamental como promotora del desarrollo económico y social<sup>11</sup>. En esto último ONU-Habitat hace un especial hincapié, particularmente hacia la elaboración de estrategias que promuevan la prosperidad urbana.

Otra cuestión de particular relevancia para el AMG, y muy vinculada al tema del espacio público, es aquella del patrimonio cultural (en su tipología tangible e inmueble, de manera particular, aunque no exclusiva). En la zona metropolitana existen importantes y valiosas muestras de patrimonio arquitectónico y urbano. El Centro Histórico de Guadalajara, el de mayor extensión y de marcado valor artístico, sobresale por entre los demás del AMG. Esta zona posee una poderosa imagen urbana, y cuenta con inmuebles de inmenso valor patrimonial (destacando la Catedral, el sistema de plazas y el Hospicio Cabañas – declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO-). Todo ello se conforma como un importantísimo capital urbano, así como una ventaja competitiva de tipo cultural que deberá fungir como elemento activo en el desarrollo económico y social. Los temas relativos al patrimonio no

<sup>11</sup> En este sentido ONU-Habitat publicó recientemente: UN-Habitat (2013), *Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity*.

refieren exclusivamente a promover su conservación como sujeto estático e inmerso en una vitrina expositiva, sino a integrarlo activamente al desarrollo de las economías urbanas. Esta vinculación resulta natural – aunque no exclusiva- al usar el patrimonio cultural como un valor turístico. Hoy en día son numerosos los casos donde ha quedado de manifiesto el cómo la restauración y la rehabilitación de edificios, monumentos y espacios históricos y artísticos mejoran la calidad de vida, a la vez que contribuyen con el desarrollo económico<sup>12</sup>. Es en esta dinámica de desarrollo donde deberán posicionarse las zonas patrimoniales del AMG, en particular aquellos elementos con fuerte degrado y alto potencial de incidencia en el bienestar.

La vertiente del espacio público se vincula a dos indicadores específicos: espacio verde *per capita*, y accesibilidad al espacio abierto (parques o plazas). En el caso del primero, el AMG es claramente deficitaria. En la medición realizada por ONU-Habitat, el indicador arrojó un valor estandarizado de 24 (los valores van de 0 a 100), situándose en un nivel considerablemente bajo. Esto pone de manifiesto que la metrópolis no cuenta con los 9 m<sup>2</sup> por habitantes recomendados por la OMS<sup>13</sup>. En este sentido el municipio de Guadalajara es el que presenta los números más bajos, al ser la demarcación que concentra la mayor población y un tejido territorial altamente urbanizado. Incluso a nivel municipal hay franjas territoriales donde el déficit resulta grave, específicamente en ciertas áreas de la Zona Centro, así como la parte oriental de la Zona Tetlán. Esta condición es particularmente seria para el municipio central de la zona metropolitana, ya que aquí se concentra la mayor proporción de las emisiones arrojadas a la

atmosfera a nivel metropolitano. Parte fundamental de la importancia de las áreas verdes intraurbanas, es que funcionan como pulmones territoriales, mitigando los daños provocados en la calidad del aire. En este sentido, se añade que el AMG puede optimizar esta mitigación con una mejora considerable en el arbolado de los espacios públicos existentes –y muy particularmente en las calles-. Al día de hoy, la metrópolis es no solo deficitaria en áreas verdes, sino también en número de árboles (elementos muy vinculados aunque no necesariamente con interdependencia estricta).

Otra cuestión ligada directamente a la falta de verde urbano es referente a la contaminación acústica. Los altos niveles de ruido tienen mayores incidencias en el espacio público. El ruido es producido tanto por agentes móviles como fijos y tiene importancia como agente contaminante ya que molesta y puede afectar el sistema auditivo de los seres humanos. Una exposición prolongada a niveles altos de ruido puede generar la pérdida paulatina de la audición o causar otros daños fisiológicos como alteraciones en el ritmo cardíaco, respiratorio y psicológico.

Si bien la contaminación acústica se presenta en toda la mancha urbana, hay puntos críticos con niveles muy por encima de lo requerido. De acuerdo con datos arrojados por un estudio del Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco del 2013 las vialidades con mayor índice de ruido son: Av. Alcalde Av. Revolución, La Paz, Calzada Independencia, Juan Manuel, Niños Héroes, Esteban Alatorre y la Av. Juárez, todas ellas en el centro de la ciudad. En este sentido resalta la necesidad de incrementar los elementos físicos dentro del espacio público para mitigar dicho problema, aunque esto deberá complementarse con un mayor compromiso público por hacer cumplir las normativas vigentes.

El segundo indicador refiere a la accesibilidad del espacio público. Esto es, que el espacio público presente condiciones de disponibilidad y cercanía, y con esto,

<sup>12</sup> Un caso de gran interés en este aspecto es el de la ciudad turca de Gaziantep, al oriente del país. La ciudad comenzó a utilizar su patrimonio como el motor de su industria turística con resultados positivos.

Kurtul, P.F. (2011), *City Report on Gaziantep*. Unpublished UN-Habitat background study for State of World's Cities Report 2012/2013

<sup>13</sup> El Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco señala y pone en evidencia estas carencias. Véase: <http://iitej.blogspot.mx/2012/11/cantidad-de-areas-verdes-de-guadalajara.html>

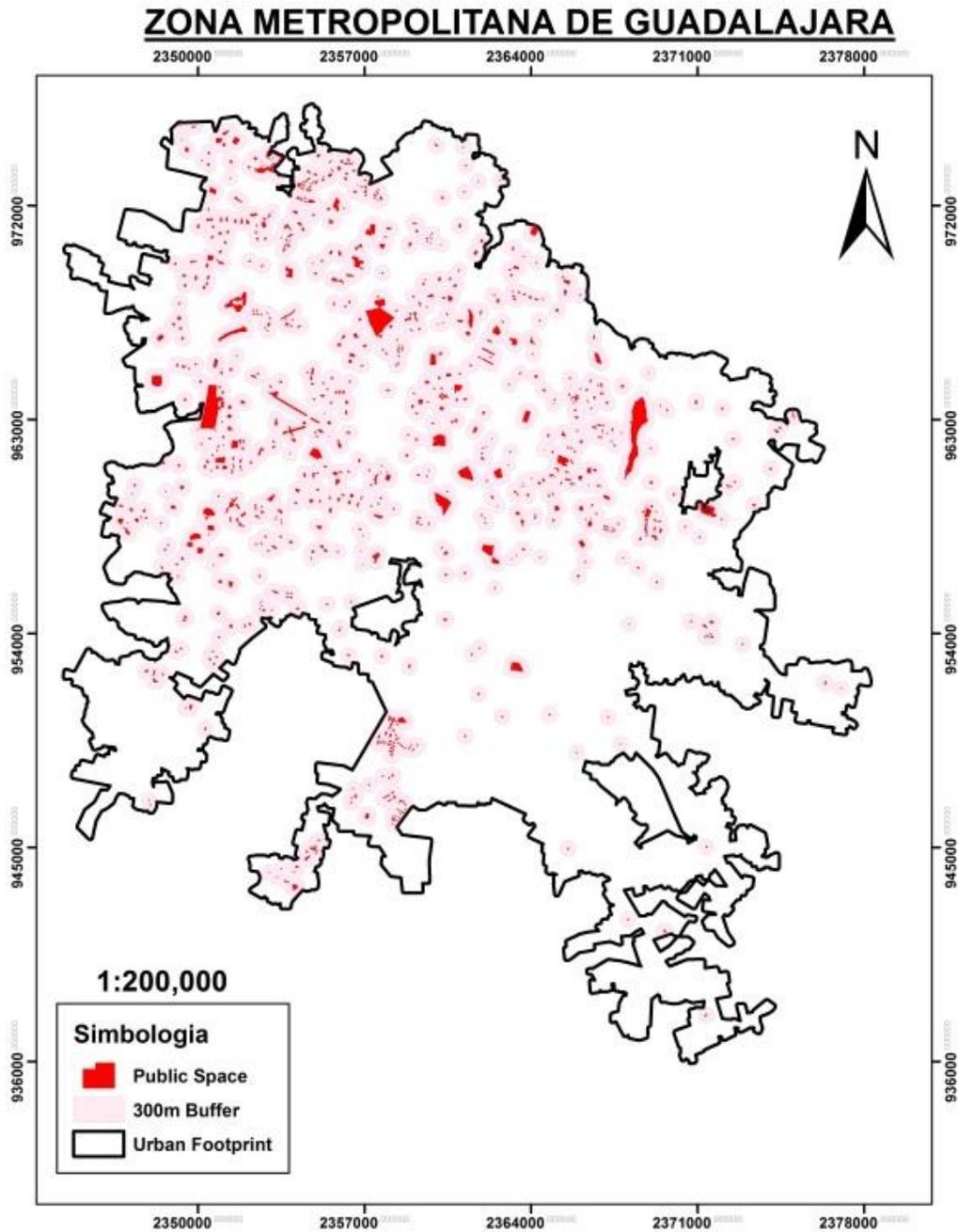
pueda ser efectivo en su impacto benéfico en una determinada zona territorial. ONU-Habitat hace especial hincapié en que no basta con disponer de un suficiente número de metros cuadrados de área de espacio público, si estos no se encuentran distribuidos debidamente por el territorio, y por ende su uso resulta limitado. La metodología del CPI indica que cualquier espacio resulta accesible cuando se encuentra a menos de 300 m de distancia del usuario.

Para realizar este diagnóstico se ha realizado un mapeo a nivel metropolitano que ha arrojado las siguientes reflexiones:

- a) De manera particular resaltan las diferencias a nivel metropolitano en la accesibilidad a los espacios públicos, así como a su existencia. En términos generales la zona norte y poniente del AMG (y en particular los municipios de Zapopan y de Guadalajara) presentan las condiciones más favorables. Por otra parte los demás municipios, en particular aquellos que conforman la corona sur oriente de la Metrópoli – particularmente Tonalá, Tlaquepaque y El Salto- presentan situaciones de rezago. Esta diferencia pone de relieve –una vez más- la inequidad territorial presente en el territorio metropolitano y cómo esta repercute negativamente en propiciar dinámicas de fragmentación urbana.
- b) Gran parte del crecimiento territorial que ha tenido el AMG en los últimos años se ha dado particularmente en dirección sur. El desarrollo industrial de Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto se ha promovido con el desarrollo de infraestructuras productivas, sin embargo no se han incentivado de la misma manera las infraestructuras sociales –en este caso el espacio público-. Este desbalance pone en evidencia el peso preponderante de las políticas de desarrollo económico por sobre aquellas de tipo social. A la larga, este desequilibrio resulta
- c) contraproducente en lo económico, además de limitar fuertemente la calidad de vida.
- c) Algunas zonas con pobre accesibilidad a espacios públicos son también áreas con alta marginación y hacinamiento (ver mapa 1.4.1, en la sección de Equidad). La coexistencia de estos tres factores ha traído y sigue portando consecuencias funestas para el tejido social de dichas áreas, vinculándose fuertemente a otros elementos como delincuencia y violencia en varias manifestaciones.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat



*Mapa 1.3.1: Espacios Públicos en el AMG y su accesibilidad. Los puntos rojos representan los espacios públicos circunscritos por una zona de accesibilidad (buffer) de 300 m. Elaboración ONU-Habitat.*

## EQUIDAD

Garantizar y promover la equidad en las ciudades mexicanas es fundamental por varias razones. En primer lugar, constituye el cumplimiento de un conjunto de derechos fundamentales consignados en la Constitución Política mexicana, así como en un gran número de tratados internacionales firmados por México. Estos derechos expresan la naturaleza de la sociedad mexicana como una sociedad justa y solidaria<sup>1</sup>. En segundo lugar, la equidad resulta fundamental en el desarrollo de sociedades prósperas: las ciudades más exitosas, aquellas con mejores indicadores de bienestar, son siempre ciudades incluyentes, en donde las oportunidades y los derechos se garantizan por igual para toda la ciudadanía<sup>2</sup>.

La inequidad en México es un problema mayúsculo<sup>3</sup>, ubicuo e indignante. Esto ha

repercutido fuertemente en la forma y estructura urbana de nuestras ciudades: el espacio urbano se ha fragmentado y se ha convertido en un factor de división social, aislando grupos de población y con esto, dejándolos muchas veces en condiciones de alta vulnerabilidad. Guadalajara es reflejo de esta realidad nacional: largas épocas de crisis económicas; una desordenada descentralización presupuestaria; una recaudación estatal débil; corrupción e ineficiencia gubernamental, todo esto, aunado a un crecimiento mal regulado y de poca planeación, ha profundizado brechas sociales, impidiendo con esto que los ciudadanos más vulnerables puedan satisfacer sus carencias fundamentales. En este contexto resulta necesario mencionar que de 2010 a 2012, mientras que la pobreza en el país se redujo en términos relativos, y la pobreza extrema se redujo de manera absoluta y relativa, en el AMG ambos tipos de pobreza crecieron significativamente.

El gran reto de Guadalajara es convertirse en una ciudad justa y equitativa, lo cual no sucede por sí mismo ni como una consecuencia lógica del crecimiento económico. Guadalajara tiene que trabajar en ámbitos como la mejora de la equidad de género; la protección de los derechos de los pobres y de otros grupos vulnerables, así como asegurando la participación incluyente en las esferas sociales, políticas y culturales. Muy en lo particular, se deberá reconocer al espacio urbano como elemento de integración y cohesión social, en miras de hacer de Guadalajara una urbe donde lo público tenga prioridad efectiva por sobre lo privado. En este diagnóstico se analizan las siguientes vertientes que conforman el eje de la equidad<sup>4</sup>: equidad económica, inclusión social, inclusión de género y diversidad urbana.

<sup>1</sup> En fechas recientes se ha venido debatiendo la necesidad de reformar el marco legal mexicano relativo al desarrollo urbano, y con esto promover un desarrollo urbano más integral y efectivo, con una fuerte perspectiva de inclusión social. Véase:

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/14812-mexico-requiere-una-reforma-urbana-para-impulsar-ciudades-sustentables.html>

<sup>2</sup> La equidad urbana no siempre está vinculada a la riqueza: en muchas ciudades del Golfo Pérsico, donde la renta *per capita* es muy elevada, la diferencia en las condiciones de vida de los habitantes es extrema. Esto se pone de manifiesto en el acceso a servicios como educación, hospitales públicos, servicios de salud y vivienda digna entre otros. Estas desigualdades provocan diversas formas de exclusión y marginalización extremadamente nocivas que condicionan fuertemente el desarrollo.

ONU-Habitat (2012), *Estado de las ciudades en el mundo 2012/2013*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi.

<sup>3</sup> En los últimos años la inequidad en México se ha venido reduciendo, aunque no al ritmo adecuado; existe una preocupación generalizada acerca de que el crecimiento económico no se esté distribuyendo adecuadamente entre toda la población.

OCDE(2008), *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París.

<sup>4</sup> La metodología para el cálculo del CPI de ONU-Habitat incluye vertientes que conforman cada eje. A su vez, cada vertiente se compone de distintos indicadores individuales que permiten medir puntualmente un desempeño determinado.

## EQUIDAD ECONOMICA

distribución de ingresos y riqueza. Estas situaciones de inequidad debieran ser consideradas como el punto central en muchas de las políticas públicas que busquen construir una ciudad más inclusiva y justa: la inequidad en los ingresos se vincula a problemas sociales y urbanos tales como altas tasas de criminalidad, infelicidad, así como a tasas de crecimiento económico bajas<sup>5</sup>.

El coeficiente de Gini<sup>6</sup> mide la desigualdad en la distribución de ingresos para una población determinada y ha sido utilizado ampliamente para describir y comparar la equidad de ingresos (o gastos) en delimitaciones nacionales y subnacionales en todo el mundo. En el 2010, los municipios del AMG tuvieron coeficientes de Gini de entre 0.355 y 0.465, lo que ubica a algunos por debajo y a uno por arriba del valor para el mismo indicador a nivel estatal para 2010, que fue de 0.460<sup>7</sup>. Zapopan es el único municipio del AMG que superó esta cifra con 0.465, mientras que el resto de los municipios se encontraron por debajo.

Otra forma de describir la inequidad es medir la razón de ingreso entre la población en pobreza extrema y aquella no pobre y no vulnerable. Según este indicador, Zapopan y Guadalajara son los municipios más desiguales del AMG con valores de 0.10 y 0.12 respectivamente. En el otro extremo, El Salto y Juanacatlán son los menos desiguales, con razones de 0.18 y 0.17 respectivamente. Los cuatro municipios mencionados tienen la misma posición cuando los municipios son ordenados por su coeficiente de Gini.

Por lo general las ciudades son el centro del desarrollo económico en un determinado ámbito territorial; esta vertiente busca analizar las inequidades en cómo se presenta este desarrollo a partir de la

<sup>5</sup> Glaeser, Edward L., Resseger, Matt and Tobio, Kristina (2009), *Inequality in cities*, Journal of Regional Science, 49, volumen 4, p. 617-646.

<sup>6</sup> En el cálculo del Coeficiente Gini las distribuciones más desiguales tienen valores más cercanos a 1, mientras que las distribuciones menos desiguales tienen valores cercanos a 0. Como ejemplo: en los últimos 20 años, Brasil ha descendido de aproximadamente 0.640 a 0.540, y México de aproximadamente 0.520 a 0.490.

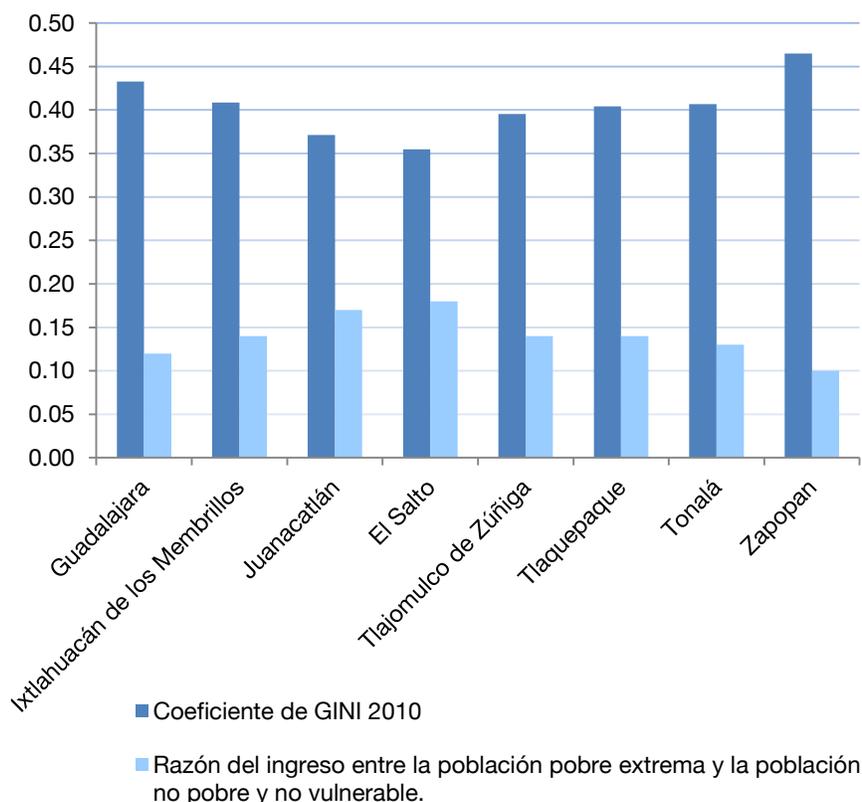
<sup>7</sup> CONEVAL, Informe de pobreza y evaluación en el estado de Jalisco 2012, CONEVAL, 2012.

Véase:

<http://www.CONEVAL.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Jalisco/principal/14informe2012.pdf>  
(consultado en septiembre de 2013)

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat



**Gráfica 1.4.1: Relación de coeficiente de Gini y razón de ingreso entre población no pobre no vulnerable y población en pobreza extrema para los municipios del AMG, 2010.** Elaboración Agustín Escobar Latapí; fuente: Coneval, Medición de pobreza 2010 por municipio.

Lo anterior arroja muchas reflexiones de gran interés, en particular aquella en donde se concluye que la relación entre igualdad y pobreza no es directa en el AMG: en el 2010 El Salto fue el municipio menos desigual, con un Coeficiente de Gini de 0.355 – comparable a un país europeo –, pero también el que tuvo una mayor proporción de personas en pobreza extrema (7.52%). En el mismo año Guadalajara y Zapopan fueron los dos municipios<sup>8</sup> con mayor desigualdad

en la distribución de la riqueza pero también los que tuvieron menores proporciones de personas en pobreza extrema (2.10% para Guadalajara y 2.16% para Zapopan). Es decir, los municipios menos desiguales son aquellos que concentran la mayor proporción de población pobre, y viceversa. Sin embargo, dichos municipios relativamente igualitarios, son a su vez segregados en muy

<sup>8</sup> El Coeficiente de Gini de Guadalajara en el 2010 fue de .433, y la razón de ingresos entre población no pobre y no vulnerable y la población en pobreza extrema fue de 0.12. En el mismo año, con una población menor a la de Guadalajara, Zapopan tuvo una proporción de población en pobreza extrema del 2.16% con 28,012 personas, un

coeficiente de Gini de 0.465 y una razón de ingreso entre pobres y no pobres de 0.10. Por sí solos estos datos no permiten concluir si la diferencia entre los dos municipios más poblados del estado sea atribuible a diferencias en los ingresos de la población no pobre y no vulnerable de estos municipios, o a diferencias en los ingresos de la población en pobreza extrema de Guadalajara y Zapopan.

diversas maneras del resto del AMG, lo que les da pocas oportunidades de desarrollo.

En lo referente a los niveles de pobreza, el AMG refleja un porcentaje menor de población en esta condición respecto al estimado para el estado de Jalisco (de 37%) en el año 2010. Este hecho demuestra que la riqueza tiende a concentrarse en el área metropolitana, donde confluyen servicios y oportunidades. Este factor, hace que su población esté en una clara ventaja respecto a aquella de demás municipios en particular aquellos con marcado carácter rural. No obstante lo anterior, al interior de la mancha metropolitana hay brechas importantes entre distintas zonas y municipios. Un aspecto a considerar en este ámbito es que la población urbana se segrega por niveles de ingreso, con concentraciones tanto de alto como bajo ingreso. En este sentido, el municipio más heterogéneo es Zapopan.

En el AMG las situaciones de pobreza por municipios se presentan de manera desigual e incluso paradójica: por ejemplo, en 2010 el municipio de Guadalajara tuvo 31,488 personas en pobreza extrema (el 2.10% de la población total del municipio), siendo el municipio con menor porcentaje de pobres extremos del área metropolitana, sin embargo, dada su gran población, fue el municipio con el mayor número absoluto. En el otro extremo, El Salto tuvo 122,619 habitantes, de los cuales 9,218 personas (el 7.52% del total), era población en pobreza extrema.

Los datos muestran una mayor equidad en El Salto, debido a que la población no pobre y no vulnerable de este municipio es relativamente poca y tiene ingresos menores. Mientras que en Zapopan, una persona no pobre y no vulnerable tiene en promedio 10 veces el ingreso de una persona que vive en extrema pobreza. En esta misma línea, en El Salto la población no pobre y no vulnerable tiene en promedio, aproximadamente, 5 veces el ingreso de una persona en extrema pobreza.

## INCLUSIÓN SOCIAL

El AMG ha sido un contexto urbano donde se ha favorecido la segregación social. Esto ha fortalecido y perpetuado la inequidad, ya que ha expuesto a distintos grupos sociales a contextos con calidad de vida y oportunidades diferenciadas. Este fenómeno social se ha dado de manera particular en las últimas décadas. De 1940 a 1970 el área urbana mantuvo una clara línea de segregación urbana entre el oriente y el poniente alrededor de la Calzada Independencia<sup>9</sup>. Hoy en día la segregación es mucho más compleja, aunque conserva ciertos patrones territoriales.

En los años setenta se fue rompiendo la tendencia arriba mencionada, con la conformación de varios conjuntos de asentamientos irregulares en Zapopan y Tlaquepaque. Posteriormente, se fueron incorporando, también irregularmente, otros asentamientos en la periferia extensa de la zona metropolitana. El cambio de un patrón de segregación Oriente – Poniente a otro Centro – Periferia, sin embargo, no es nítido. Persisten polígonos de rezago en municipios centrales, aunque son cada vez más pequeños. En el centro histórico, por ejemplo, persiste una cantidad significativa de viviendas de personas con muy bajos ingresos. Aunque han disminuido desde los años setenta, no han desaparecido.

---

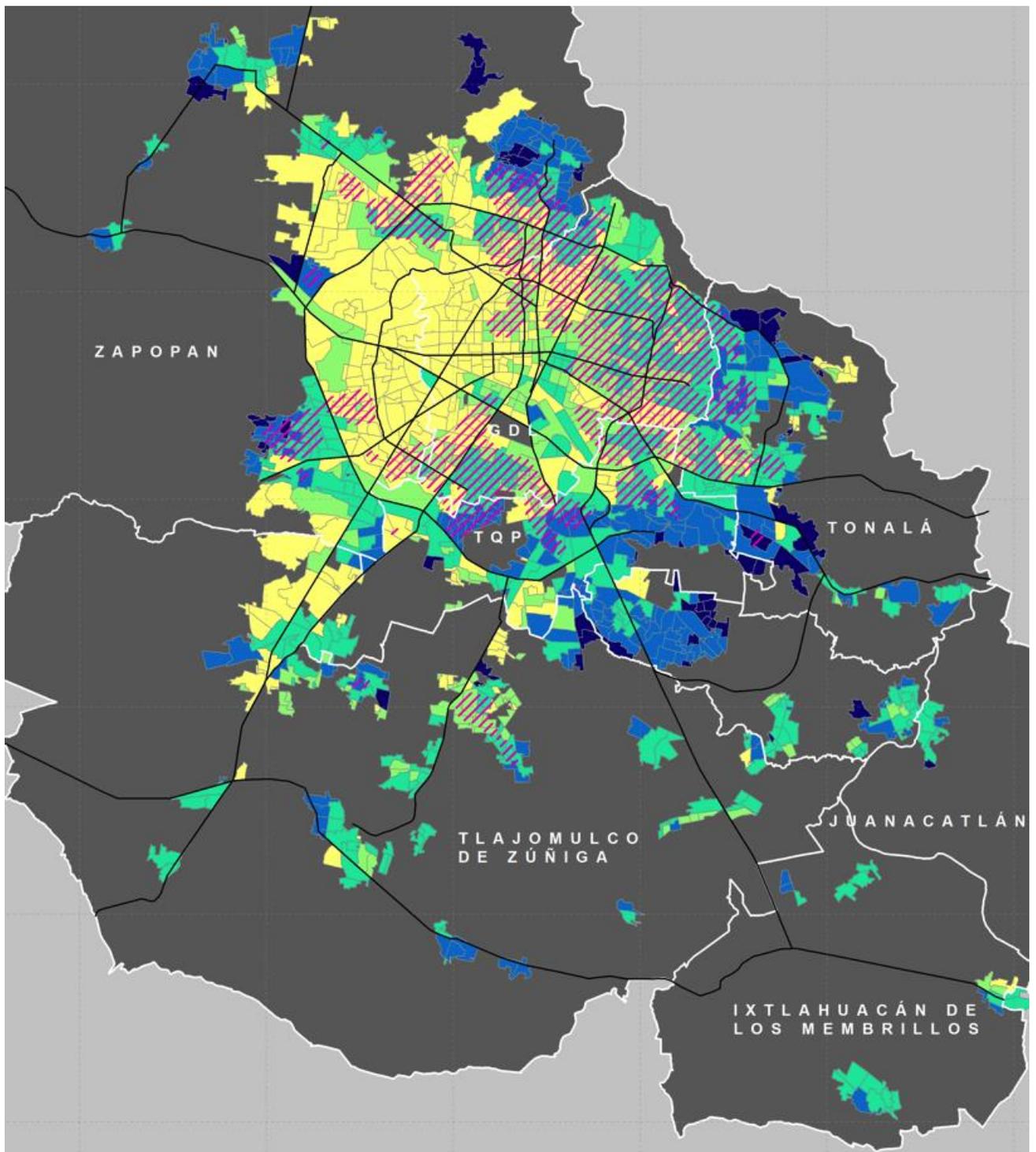
<sup>9</sup> Walton y otros sociólogos llamaron a la Guadalajara de aquellos años “la ciudad dividida”. Según varios antropólogos que estudiaron el fenómeno de la maquila, entre 1975 y 1985, al oriente de la Calzada Independencia no había una sola sucursal bancaria. Esta segregación estaba contemplada e incorporada en los planes reguladores del desarrollo urbano. Si bien tenía un fuerte carácter de clase, también constituyó un ejemplo de urbanización rápida pero formal, dotada de los servicios básicos y de condiciones aceptables de orden urbano.

Walton, John (1978), *Guadalajara: Creating the Divided City*, en: Metropolitan Latin America. The Challenge and the Response, Latin American Urban Research, vol. VI, pp. 25-50, Beverly Hills.

Gabayet, Luisa (1983), *Regional Development, Industry and Workforce: The Case of Guadalajara and its Region*. Tesis doctoral, Universidad de Durham.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat



Mapa 1.4.1: Grado de marginación en el AMG. Elaboración Adriana Olivares. Fuente: CONAPO-INEGI.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

A manera de evidenciar las zonas del AMG con mayor incidencia de precariedad se ha realizado un análisis sobre carencias y pobreza de vivienda. Para esto se estratificaron las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) del AMG en tres grados de rezago social<sup>10</sup>. A partir de dicho ejercicio, se identifica poco más de un cuarto de millón de habitantes que viven en AGEB de medio y alto rezago social dentro del perímetro del AMG. Se enfatiza que este diagnóstico identifica dichas áreas como prioritarias para la acción pública.

	Bajo	Medio	Alto
El Salto	89,024	44,562	907
Guadalajara	1,484,166	10,987	4
Ixtlahuacán	25,289	586	--
Juanacatlán	8,121	1,003	--
Tlajomulco	357,038	21,425	417
Tlaquepaque	566,727	32,413	1,810
Tonalá	378,548	75,189	1,625
Zapopan	1,152,562	65,815	4,333
Total	4,061,475	251,980	9,096
%	93.96%	5.83%	0.21%

**Tabla 1.3.1: Distribución de la población según grado de rezago de AGEB del AMG, 2010.** Elaboración Agustín Escobar Latapí, a partir de microdatos por AGEB (INEGI) del Censo de Población y Vivienda 2010 y COEPO (Grado de rezago por AGEB de la ZMG).

<sup>10</sup> Esta metodología ha sido desarrollada por el CONEVAL; el grado de rezago social se calcula a partir de 14 variables censales relacionadas con escolaridad, derechohabencia, calidad de la vivienda y servicios básicos, además de bienes del hogar. Estos parámetros, en particular los referentes a vivienda, coinciden en términos amplios con aquellos usados por ONU-Habitat para definir una vivienda precaria. Véase: [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Rezago\\_social\\_AGEB\\_2010.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx)

Guadalajara vive una transición demográfica y social importante. En las últimas cuatro décadas, muchos de los asentamientos informales han mejorado su acceso a servicios básicos, consolidándose positivamente y reduciendo –por lo menos cuantitativamente– algunas de las carencias más apremiantes. Lo anterior no significa que en la actualidad no existan retos importantes en materia de pobreza extrema, la cual persiste y resulta imperante atender, sino que evidencia la necesidad de poner al día los enfoques para su medición y combate.

## INCLUSIÓN DE GÉNERO

Identificar la equidad de género como un objetivo para el desarrollo social resulta fundamental en el empoderamiento y la participación de la mujer en la sociedad. Reconocer y fomentar el rol económico y social de la mujer se traduce invariablemente en una sociedad más próspera. En este sentido, la realidad de Guadalajara en lo que respecta a la inclusión de género, se vincula fuertemente al contexto nacional, donde si bien se ha avanzado enormemente en las últimas décadas, todavía faltan elementos importantes para lograr una igualdad plena.

Un ámbito positivo es el que respecta a la matriculación en educación básica en el AMG, donde se ha alcanzado la equidad de género<sup>11</sup>. Para analizar lo anterior se realizó un cálculo del índice de femineidad (mujeres/hombres) con los datos administrativos de la Secretaría de

<sup>11</sup> Ixtlahuacán de los Membrillos tiene una razón equivalente a 0.91, si bien aumentó respecto al ciclo 2008-2009, difiere del 2006-2007 cuya razón era de 0.94. Juanacatlán es el segundo municipio que presenta una razón baja en el año escolar 2010-2011 (0.94), después de haber alcanzado poco más de la paridad (1.01) en el ciclo 2008-2009. Es decir que, salvo por los municipios más rurales, Guadalajara está prácticamente en niveles de paridad.

Educación Pública. Este índice muestra que en ambos niveles (básico y medio) la proporción de niños y niñas es paritaria. Una cifra mayor a uno significa que hay más mujeres que hombres, y una menor lo contrario. En primaria, la razón de mujeres y hombres es muy cercana a 1 (entre 0.96 y 0.97) lo cual indica que hay el mismo número de niños que de niñas matriculados en la escuela. En lo referente a la educación secundaria el cálculo de esta razón arroja valores mayores a 1 en la mayoría de los municipios, es decir, hay más mujeres que hombres a excepción de Zapopan (0.96) y Tlajomulco (0.99). En cuanto a los grupos de mayor edad (adolescentes) es notable que las mujeres son mayoría en todos los grupos, a excepción de Juanacatlán (0.93).

Menos positiva que el ámbito anterior es la cuestión de la integración femenina en el mundo laboral. Esto tiene consecuencias negativas directas en la prosperidad urbana, dado que el trabajo formal garantiza el acceso a derechos como los servicios de salud y seguridad social, con lo que se incide fuertemente en los niveles de desigualdad de género. La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) muestra que entre el 2010 y el segundo trimestre de 2013, se incrementó la cantidad de mujeres con empleos formales<sup>12</sup> en el AMG, de 347,449 a 368,420 mujeres. Sin embargo, a pesar de ese aumento, la proporción femenina en el empleo formal no mejoró: en el AMG solo el 41% de la población total con trabajo formal son mujeres, lo que indica que hay una brecha importante de género en el acceso al empleo de calidad.

## DIVERSIDAD URBANA

En las últimas décadas, Guadalajara ha tenido un crecimiento difuso, disperso y desestructurado. El crecimiento de la mancha urbana ha sido mayor al crecimiento poblacional. En esta mecánica de expansión se han separado funciones urbanas y uso de suelo, llegando con esto incluso a segregar a grupos de población en islas habitacionales. Con esto se ha perdido gran parte de la esencia de la ciudad, al no propiciar la integración del tejido social, y con esto el contacto, el intercambio y la comunicación de las personas. Este tipo de crecimiento, además, ha favorecido poca diversidad en el uso de suelo.

Este problema ha afectado de manera particular al centro urbano, que ha perdido vivienda. Esta pérdida de habitantes ha traído un contexto negativo, donde se agudizan situaciones como la inseguridad, la precariedad y el descuido de la imagen urbana, así como la poca eficiencia en el uso de zonas urbanas maduras y con todos los servicios. Este despoblamiento se vincula a la rápida expansión de la zona urbanizada en ciertas áreas periféricas. La creación rápida, entre 2002 y 2010, de numerosos conjuntos habitacionales en la periferia, de aparente formalidad, choca con un conjunto de deficiencias palpables. En estas zonas, las vías de acceso son deficientes, y el transporte público metropolitano no se ha adecuado en cubrir las demandas reales. En muchos casos, la ocupación no se ha logrado al 100%; muchas viviendas incluso, han sido compradas para luego abandonarse, lo que ha ocasionado un grave deterioro del patrimonio familiar y de la vida social. Estos asentamientos pudiesen llamarse “formal-precarios” por todo lo anterior. La proliferación de estos asentamientos en los municipios periféricos de la ciudad ha provocado problemas estrictamente urbanos que no le permiten a esa población el acceso expedito a los beneficios de la vida urbana, y que por sí mismos son un obstáculo a la equidad. La atención a una población cada vez más

<sup>12</sup> Empleos con acceso a la seguridad social.

dispersa es en principio más difícil y cara para los gobiernos, en contraste con las zonas centrales consolidadas. Resulta conveniente frenar este fenómeno de dispersión espacial, con nuevos desarrollos, y centrarse en atender los rezagos de aquellos que ya han sido poblados

A manera de conclusión, este diagnóstico identifica que si bien el AMG es relativamente próspera, parece ser un mal ejemplo de desarrollo: los municipios que generan la mayor riqueza son los más desiguales, mientras los municipios relativamente equitativos en términos de la distribución de los ingresos son los que tienen una mayor proporción de población pobre. Esto es una mala noticia porque parece indicar que el AMG pone una prueba difícil a quienes sostienen que el crecimiento económico es compatible con la distribución equitativa de la riqueza.

En un sentido espacial el AMG es un área fuertemente segregada. La segregación fortalece y perpetúa la inequidad al exponer a distintos grupos sociales a contextos con calidad de vida y oportunidades diferenciadas. Por lo tanto, la segregación es un fenómeno que requiere ser atacado. La prosperidad urbana se nutre de la equidad. Resulta primordial buscar reducir las barreras, tanto físicas y espaciales como aquellas intangibles que limitan el potencial humano y colectivo, así como la expansión de oportunidades, el fortalecimiento de la acción humana y el compromiso cívico. Cuando la equidad está efectivamente integrada en las estrategias de desarrollo urbano, la eficiencia es mayor; la utilización de activos es óptima; la productividad mejora, y la cohesión social se fortalece. La equidad tiene un impacto significativo en los resultados económicos, ya que a mayor grado de equidad, mayores serán las posibilidades de un uso más completo y eficiente de los recursos disponibles, incluyendo las habilidades y el talento creativo de sus habitantes.

## SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Una ciudad próspera requiere invariablemente una plataforma de sustentabilidad ambiental que garantice el desarrollo económico, humano y social en todo el tejido urbano. La urbanización y el crecimiento en distintos ámbitos asociados a ésta son factores inevitables; sin embargo, si coinciden con políticas y un marco de gobernanza adecuados, las consecuencias ambientales serán manejables. Las ciudades ambientalmente sostenibles son más compactas y energéticamente eficientes, limpias, más accesibles y ofrecen mejores opciones de transporte: ¿Qué tan sostenible es el AMG? ¿Qué áreas resultan prioritarias para mejorar?

La expansión acelerada y sin planificación del área metropolitana, aunada a otros factores como el crecimiento exponencial del parque vehicular; la alta generación y mal manejo de los residuos sólidos; la sobreexplotación de los recursos hídricos disponibles y la degradación de espacios naturales de gran valor en el territorio representan fuertes condicionantes para un desarrollo integral y a largo plazo. Lo anterior queda evidenciado con las cifras referentes al aumento del área urbanizada en los municipios metropolitanos, en donde la expansión duplicó prácticamente la superficie urbanizada durante los últimos 20 años. Se pasó de un área de 284 km<sup>2</sup> en 1990, a una de 569 km<sup>2</sup> en 2010. Este incremento fue no fue homogéneo. Se localizó principalmente en dos direcciones: hacia el municipio de Zapopan, por el norte, y hacia los municipios de El Salto y Tlajomulco por el sur. Esta expansión se ha realizado en desmedro de espacios naturales y agrícolas que han constituido un importante y valioso espacio periurbano.

Impulsar un desarrollo sostenible, en un contexto como el AMG, implica la

articulación de tres dimensiones: lo ecológicamente apropiado, lo económicamente viable y lo socialmente justo, garantizando con esto una mejor calidad de vida en un ambiente saludable. Para realizar este diagnóstico se han analizado las tres vertientes que componen el eje de la sustentabilidad ambiental del índice de prosperidad urbana. Estas vertientes son: calidad del aire, manejo de residuos sólidos y agua y energía.

### CALIDAD DEL AIRE

En los últimos 30 años se han emitido elevadas descargas de contaminantes a la atmósfera en el AMG, generando índices de calidad del aire nocivos para la población. Dos son los factores asociados que se articulan como causas: primero, la expansión urbana asociada al incremento del parque vehicular<sup>1</sup> y de edificaciones, el crecimiento tecnológico-industrial y el cambio de uso de suelo. El segundo se vincula a la acumulación y concentración de contaminantes por la influencia que ejerce la gran estabilidad atmosférica (vientos calma), la inversión térmica<sup>2</sup> y la topografía del espacio urbano.

La emisión de contaminantes a la atmósfera del AMG se ha incrementado. Mientras que el inventario de emisiones del año base 1995 reportó 1'389,047 ton/año, el del año 2005 registró 3'388,506 ton/año. Esto representa

<sup>1</sup> El AMG cuenta con un parque vehicular de 1'749,685 unidades en circulación diaria (entre transporte público y privado), dicho parque aporta el 92.5 % de la contaminación atmosférica.

ICEV, (2012), *Inventario Ciudadano de emisiones vehiculares*. Guadalajara

<sup>2</sup> García, M. (2013), *Contaminación del aire en las Ciudades: La Zona Metropolitana de Guadalajara (2001-2010), hacia un modelo de prevención y mitigación*. Tesis de Doctorado, CONACYT/Universidad de Guadalajara, México

un considerable aumento del 243% en un periodo de 10 años. El espacio metropolitano<sup>3</sup> aporta un total de 18,801 ton/año de partículas menores a 10 micras (PM<sub>10</sub>) y 13,788 ton/año de partículas menores a 2.5 micras (PM<sub>2.5</sub>). El Monóxido de carbono (CO) contribuye con 2'890,320 ton/año, el Dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) con 24,070 ton/año y los Óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) con 104,103 ton/año, quedando distribuidas entre fuentes fijas, fuentes de área y fuentes móviles<sup>4</sup>. En el periodo que va del año 2000 al 2012, se rebasaron 159 días al año en promedio, los niveles máximos recomendados. Los contaminantes que más frecuentemente superan la norma son los PM<sub>10</sub> y O<sub>3</sub>.

Otro aspecto fundamental en este apartado refiere a la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera. Éstos han aumentado en 40.3% con respecto a 1990 a una tasa media de crecimiento anual de 2.0%. Considerando la línea base 2006 y los seis gases incluidos en el Protocolo de Kioto (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFCs, SF<sub>6</sub> y PFCs), las emisiones de GEI se estimaron en

<sup>3</sup> Los contaminantes en el aire que actualmente se miden en el AMG corresponden a Partículas menores a 10 micras-PM<sub>10</sub> (120 µg/m<sup>3</sup> en 24 h), Ozono-O<sub>3</sub> (0.11 ppm en 1 h), Monóxido de carbono-CO (11 ppm en 8 h), Dióxido de nitrógeno-NO<sub>2</sub> (0.21 ppm en 1 h) y Dióxido de azufre-SO<sub>2</sub> (0.13 ppm en 24 h). Estos valores, de acuerdo al Índice Metropolitano de Calidad del Aire (IMECA), corresponden a los niveles máximos permisibles (100 Imecas) de protección a la población establecidos por las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) vigentes. Los contaminantes que frecuentemente superan la NOM comprenden PM<sub>10</sub> y O<sub>3</sub>. En base al análisis de los 5 contaminantes durante el año 2000 se rebasó la NOM en 193 días, 144 días en el 2001, 184 en el 2002, 147 en el 2003, 111 en el 2004, 118 en el 2005, 148 en el 2006, 134 en el 2007, 137 en el 2008, 100 en el 2009, 162 en el 2010, 325 en el 2011 y 155 en el 2012.

<sup>4</sup> PROAIRE 2011-2020 (2011), *Programa para mejorar la calidad del aire de la Zona Metropolitana de Guadalajara 2011-2020*. Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, Jalisco, México.

711'650,200 toneladas<sup>5</sup>. En lo particular a la producción de CO<sub>2</sub> se incrementó 6.2% entre 2008 y 2010, mientras que de 2010 a 2012 se mantuvo en esos niveles (8'382,000 ton CO<sub>2</sub>). La producción de estos gases está directamente vinculada al consumo de gasolinas. Durante el 2012 PEMEX reportó un consumo estatal del 3'132,341.3 m<sup>3</sup>. Los municipios con mayor consumo de este combustible fueron Zapopan (1'820,000 ton), Guadalajara (1'750,000 ton), Tlaquepaque (740,000 ton), Tlajomulco (480,000 ton) y Tonalá (315,000 ton). Estos mismos presentan la mayor producción de GEI en términos de CO<sub>2</sub>. Resalta la situación de Zapopan, que no siendo el municipio más poblado, sí es el que produce una mayor cantidad de emisiones. Lo anterior muy vinculado a la distribución del parque vehicular dentro del AMG, donde Guadalajara y Zapopan concentran la mayor parte de dicho parque (ver mapa 1.5.1).

Los niveles de contaminación no se presentan de manera homogénea en la mancha urbana. Los vientos, la topografía, el uso de suelo y la ubicación de las fuentes de emisión pueden causar una diferencia significativa. Es por esto que la calidad de las mediciones depende directamente del número y posición de las estaciones de monitoreo. En este ámbito, el Gobierno de Jalisco opera una red<sup>6</sup> de monitoreo atmosférico para el AMG, conformada por 10 estaciones; 8 al interior del anillo periférico y 2 al exterior (Las Pintas y Santa Fe). Sin

<sup>5</sup> CMNUCC (2006), *Tercera comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, México.

SEMARNAT-INE (2006), *Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero*. México.

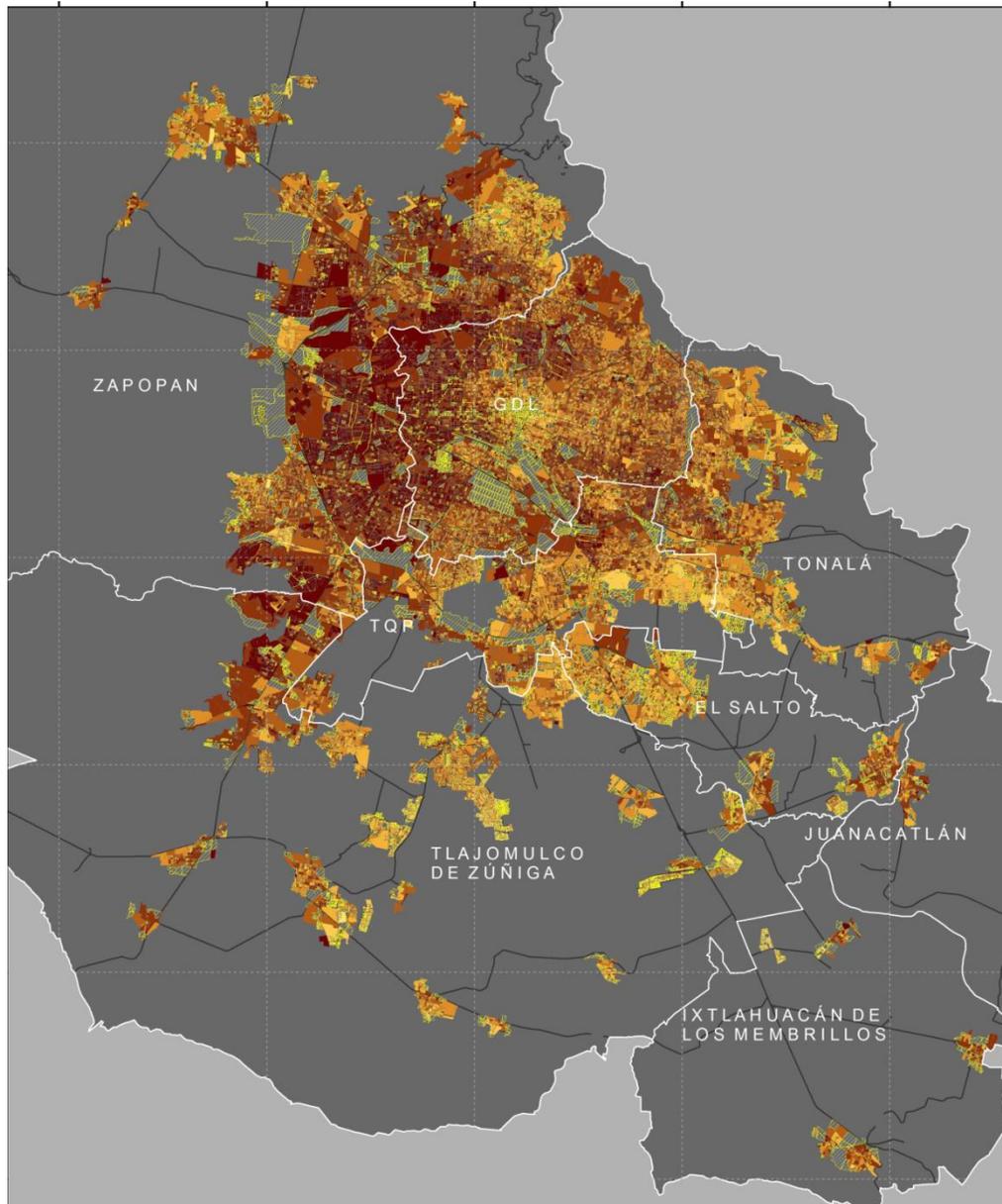
<sup>6</sup> Esta red metropolitana reporta los registros promedio horarios de cada uno de los contaminantes evaluados. Se señala que además se cuenta con un Plan de Contingencias Atmosféricas (PCA). En dicho plan las fases de contingencia son las siguientes: Precontingencia atmosférica ( $\geq 120$  Imecas), fase I ( $\geq 150$  Imecas), fase II ( $\geq 200$  Imecas) y fase III ( $\geq 250$  Imecas), activándose de acuerdo con la duración e índices de contaminación registrados en una o más estaciones de manera sostenida por 2 horas.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico de la Iniciativa de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

embargo, esta red es insuficiente para lograr mediciones detalladas en la totalidad del territorio metropolitano. Resulta necesario incorporar 5 estaciones en áreas notorias como el Centro de Zapopan, Periférico y Av. Vallarta, Av. Colón y Calz. Lázaro Cárdenas,

Lomas del Tapatío y en el Centro de Tonalá. De esta manera, 15 estaciones serían una base oportuna y de mayor confiabilidad en el análisis del componente aire.



**Mapa 1.5.1: Densidad de vehículos privados por vivienda por manzana.** La zona poniente del AMG presenta la mayor concentración del parque vehicular, con repercusiones importantes en la calidad del aire. Elaboración Adriana Olivares. Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2010

## MANEJO DE RESIDUOS

El crecimiento poblacional ha traído consigo un aumento proporcional a la producción de residuos: hoy en día el AMG genera 4,976 toneladas diarias de RSU, más 880 toneladas diarias de residuos de manejo especial, para dar un total de 5,856 toneladas. El manejo de los residuos sólidos urbanos (RSU) en el AMG requiere cambios sustantivos en su operación y manejo, a fin de mejorar sus condiciones de sustentabilidad<sup>7</sup>. La problemática relacionada con la producción y disposición final de los RSU es un problema que tiene aristas y efectos de distinto tipo en áreas que rebasan los límites de un solo municipio, lo que implica tener que implementar una perspectiva única para todo el territorio metropolitano.

Ha habido mejoras importantes en el servicio a nivel metropolitano en las últimas décadas, aunque todavía queda mucho por hacer, en particular para mejorar los aspectos ambientales del servicio. La cobertura de la recolección ha pasado de un 82% en 1997 a un 95% en 2013<sup>8</sup>. Sin embargo, el hecho de

que el servicio de recolección sea gratuito para el usuario repercute principalmente en dos cuestiones: primera, los ayuntamientos no disponen de un presupuesto adecuado para la gestión integral; segundo, el usuario no tiene incentivos para reducir o separar sus residuos, y con esto generar menos basura. En este ámbito se menciona que anteriormente la ley establecía restricciones para el cobro de éstos servicios públicos; sin embargo ahora los ayuntamientos sí tienen la capacidad de establecer cuotas para el manejo de residuos a nivel municipal.

Una cuestión de gran importancia vinculada directamente a los residuos sólidos son sus efectos nocivos en los sitios de disposición final. Estos sitios son generadores de emisiones de gas metano a la atmósfera y de torrentes de lixiviados que escapan de dichos sitios, y que contienen residuos peligrosos (plomo, cromo hexavalente y cianuros) que contaminan acuíferos y aguas superficiales. Los tres sitios en operación actual en el AMG generan contaminación más allá de sus predios. Esto impacta a las actividades agropecuarias próximas, pero también repercute en los asentamientos humanos cercanos. Por otra parte, los sitios de disposición final en desuso (aquellos que han terminado su ciclo útil) generan problemas ambientales en el contexto urbano, esto dado que la mayoría se encuentran al interior del perímetro urbano consolidado, teniendo repercusiones en las zonas habitacionales vecinas<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Se requieren cambios sustantivos en la operación de los RSU para cumplir con los parámetros de sustentabilidad.

Bernache, Gerardo (2011) *Cuando la basura nos alcance. El impacto de la degradación ambiental*. Segunda edición. Publicaciones de la Casa Chata. CIESAS. México, D.F.

Vilches Larrea, Recaredo E. (2013) *Testing Benchmark Indicators for Integrated and Sustainable Waste and Resource Management*. Tesis de Maestría. Imperial College, Londres.

<sup>8</sup> La cobertura de recolección de RSU tuvo un incremento significativo a partir de 1994 con el ingreso de la compañía concesionara CAABSA como consecuencia del trabajo eficiente y logística de esta empresa. Recientemente ingresó la compañía PASA en el municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos, que también ha contribuido. Los sistemas públicos de recolección de otros municipios han mejorado también, pero en menor medida.

Bernache, Gerardo (2010) *El desarrollo sustentable y la gestión de residuos sólidos en los municipios urbanos de la Región Centro Occidente*, En Boletín ObserVa, número 12, Julio-Diciembre 2010. Observatorio Urbano de la Región Centro Occidente, Guadalajara, México.

<sup>9</sup> Bernache, Gerardo (2012) "Riesgo de contaminación por disposición final de residuos. Un estudio de la Región Centro Occidente". *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, Vol. 28, Suplemento 1, páginas 99-107.

Para aumentar la proporción de reciclaje de residuos sólidos en el AMG conviene reforzar, en primer lugar, las acciones que respectan a la separación de residuos como paso previo fundamental. A pesar que todos los municipios del área metropolitana reportan que realizan acciones de separación, el hecho es que se recolectan los residuos mezclados (orgánicos e inorgánicos). Esto hace prácticamente nulo el aporte de los programas de separación puestos en marcha, además de evidenciar la falta de interés y compromiso por parte de los gobiernos municipales<sup>10</sup>. Los periodos trienales municipales también dificultan la continuidad de los programas, proyectos y obras.

Un hecho de particular relevancia es el referente a la Norma Ambiental Estatal NAE-SEMADES-007/2008, la cual establece la obligatoriedad de la separación primaria de los residuos desde la fuente generadora y también requiere la recolección y transporte separado de los residuos. A pesar que la norma entró en vigor en 2008, su aplicación fue parcial, para luego dejarse de aplicar<sup>11</sup>. Resulta imperante al día de hoy, revisar la norma, hacer ajustes e insistir en su obligatoriedad en un sistema estructurado por etapas paulatinas.

El reciclaje de residuos ofrece oportunidades de gran interés para el área metropolitana. En lo que respecta a los recursos orgánicos, éstos pudieran aprovecharse como

composta, o para la generación de biogás. En ambos casos resultará necesario desarrollar normativas a nivel estatal, así como fomentar una estructura para favorecer el desarrollo del mercado de ambos elementos. En lo referente a los residuos inorgánicos se han diagnosticado diversos factores que no han permitido desarrollar plenamente estrategias de reciclaje, entre los cuales destacan: un mercado de materiales reciclados ineficiente y débil, y la falta de condiciones propicias para consolidar y expandir un mercado verde, en donde el consumidor pueda acceder a productos con menores efectos nocivos al ambiente.

Un tercer elemento de gran importancia en esta vertiente, es el referente al tratamiento de aguas residuales. La cuestión del saneamiento condiciona de manera particular la prosperidad para el AMG, además de representar un problema clave a nivel metropolitano. Esta cuestión ha venido tomando una mayor relevancia en tiempos recientes. Para la totalidad del área metropolitana, la proporción de aguas saneadas se ha acrecentado de un 0.6% en 2008, a un valor actual de 23%. En gran parte esta mejora se debe a la puesta en marcha de la planta de tratamiento de El Ahogado (con una capacidad de 2.2 m<sup>3</sup>/s). Se espera que esta cifra aumente exponencialmente en cuanto esté funcionando a plena capacidad la planta de Agua Prieta<sup>12</sup> (capacidad de diseño de 8.5 m<sup>3</sup>/s). Con esta operación se puede llegar al 85% de aguas tratadas del total del área metropolitana. Si bien se trata de un esfuerzo tardío, su consecución aumentará la calidad ambiental del espacio metropolitano.

<sup>10</sup> Aguayo Moya, Norma G. (2013) *Reciclaje de residuos en el Área Metropolitana de Guadalajara y su impacto en la sustentabilidad ambiental*. Tesis de Maestría en Desarrollo Local y Territorio. Universidad de Guadalajara, México.

Vilches Larrea, Recaredo E. (2013) *Testing Benchmark Indicators for Integrated and Sustainable Waste and Resource Management*. Tesis de Maestría. Imperial College, Londres.

<sup>11</sup> La aplicación de la norma fue prácticamente saboteada por la concesionaria CAABSA, seguida por algunos ayuntamientos.

<sup>12</sup> Un tema pendiente será el tratamiento de los lodos activados que se generan en dicha planta y que a la fecha no existe un proyecto específico al respecto.

## AGUA Y ENERGIA

Esta vertiente se compone de dos elementos: los sistemas naturales protegidos que proporcionan agua a la ciudad, y los niveles de consumo de energía renovable

En lo que respecta a las fuentes de abasto acuífero de la ciudad, y a manera de antecedente, cabe mencionar que hasta 1965 éstas fueron fundamentalmente de tipo subterráneo. Ya para ese entonces, los arroyos no estaban en condiciones de ser utilizados, al ser usados como drenaje. En este año se conectó el Río Santiago a la ciudad por el Canal de Atequiza. Otra obra de gran envergadura fue la puesta en marcha, en 1992, del acueducto Chapala-Guadalajara. Este acueducto se diseñó para surtir con 7.5 m<sup>3</sup>/s a la urbe. Sin embargo por razones técnicas la extracción ha sido menor, de 5.5% en promedio. Otras fuentes de abasto de relativo menor volumen son la Presa de Calderón (1 m<sup>3</sup>/s) y el agua subterránea<sup>13</sup>, que sigue surtiendo otros 3 m<sup>3</sup>/s. Las dos principales fuentes de recursos hídricos que por volumen otorgan el mayor abasto a la ciudad son el Río Santiago y el Lago de Chapala, ambos muy vinculados a particulares situaciones ambientales en sus respectivas cuencas.

La cuestión de la contaminación del Río Santiago constituye un problema de suma importancia para toda el AMG. De acuerdo al índice de calidad del agua (ICA), el Río Santiago presenta altos niveles de contaminación. Esto dado que es receptor de descargas de aguas no tratadas de industrias, así como desechos agrícolas y ganaderos. Esta coyuntura es similar a la del Río Lerma, principal afluente del Lago de Chapala<sup>14</sup>. La cuestión del Río Santiago se

<sup>13</sup> Aunque la ciudad ha aumentado la población para aproximarse a los cuatro y medio, no ha habido nuevas fuentes de gran volumen. El crecimiento ha sido absorbido por una menor dotación per cápita (203 lhd en 2007 frente a 195 lhd en 2013) y por pozos agrícolas preexistentes en las zonas de crecimiento urbano que han sido convertidos (no siempre de manera oficial) al uso doméstico. El caso más dramático es el de Tlajomulco, que duplicó su población entre 2000 y 2005, y la volvió a duplicar en el lustro siguiente. Llegó a más de 100 mil viviendas habitadas en 2010 y todas las abastece mediante aguas subterráneas.

<sup>14</sup> El tema de la contaminación del Lerma es un asunto de ámbito interestatal; el Río pasa por varias entidades

identifica como fundamental. En los últimos años se han generado una serie de eventos que han generado malestar en la población, al punto de que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco presentó una recomendación para garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En este ámbito resalta el reciente decreto de la Barranca del Río Santiago como Área Natural Protegida.

El segundo aspecto de esta vertiente refiere al abasto energético, en particular la proporción de energías renovables que consume el área metropolitana. Como antecedente importante se menciona que, si bien el AMG es una de las entidades urbanas con mayor consumo de energía eléctrica en el país, su capacidad de generación eléctrica tanto a nivel metropolitano es bastante baja. A nivel estatal, se genera solamente el 3% de la energía eléctrica que demanda el estado, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad del sistema energético estatal y metropolitano. La escasa energía eléctrica generada en Jalisco proviene de fuentes limpias o hidroeléctricas, lo cual habla del potencial que tiene el estado en generar energía con menores repercusiones nocivas para el ambiente.

El AMG cuenta con un importante potencial energético de origen renovable, en particular en sectores como el solar, el geotérmico y el hidráulico. En lo que respecta al primero, el AMG cuenta con 270 días al año, con 9 horas promedio de captación solar, cuyo potencial sería suficiente para abastecer más de 50% de la demanda de energía térmica y eléctrica<sup>15</sup>. Por otra parte, el potencial geotérmico del Bosque La Primavera para la generación eléctrica es de hasta 75MW, significativo para las necesidades energéticas en el AMG. Este potencial no ha

sido debidamente aprovechado. Las causas se explican por la falta de acuerdos, políticas públicas y de un plan que trascienda el período de la administración pública municipal para el Área Metropolitana de Guadalajara, que incluya estrategias para atraer recursos ya sea federales o de la Banca de Desarrollo nacional o internacional, que haga posible la inversión en proyectos para aprovechar los recursos renovables energéticos en el AMG.

---

antes de desembocar en el Lago de Chapala (que conforma a su vez el límite con Michoacán). La cuestión interestatal es un condicionante importante a medidas que garanticen la debida protección a la cuenca del río.

<sup>15</sup> Ulloa, H., García, M., Meulenert, A. García, O., Ramirez, H., & Alcalá, J. (2011) *El clima y potencial solar en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, México. Perspectivas de uso energético*. Universidad de Guadalajara, México.

## GOBERNANZA Y LEGISLACION

La prosperidad de las ciudades es el resultado de una gran variedad de factores, algunos claramente exógenos al contexto urbano. Los internos, por el contrario, son aquellos relacionados a la manera en que se gobiernan las ciudades. Estas maneras se caracterizan por las instituciones, las reglas y normas, los arreglos gubernamentales, la cultura política, etc.; en otras palabras la gobernanza. Esto hace de dicho elemento un factor clave y mediador, con fuerte incidencia en los índices de prosperidad de las metrópolis. La calidad de la gobernanza no solo permite la producción de manera eficaz y eficiente de aquellos bienes públicos que elevan la prosperidad de una ciudad, sino también incide en la capacidad de resiliencia<sup>1</sup> a los embates económicos, medio ambientales o sociopolíticos a la que ciudades metropolitanas están cada vez más expuestas.

En el caso específico de este ejercicio de diagnóstico, se trata de entender cómo el fenómeno de la gobernanza<sup>2</sup> inhibe o

promueve la posibilidad de tener ciudades prosperas bajo la definición que ofrece ONU-Habitat. El resultado del análisis señala la utilidad y las limitaciones que tiene adoptar la gobernanza como sugieren el Índice de Gobernanza Urbano (IGU), y explora la inclusión de parámetros más apropiados para conocer la gobernanza en las realidades metropolitanas.

El análisis de la gobernanza metropolitana en el AMG inicia con la aplicación del Índice de Gobernanza Urbana<sup>3</sup> (IGU o UGI por sus siglas en inglés), originalmente planteado por la Agencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, mejor conocida como ONU-Habitat. El IGU es producto de una serie de deliberaciones entre expertos internacionales, entre ellos, algunos organismos de la ONU así como el Banco Mundial. Para entender el concepto de gobernanza de acuerdo a dicho índice las definiciones en cada índice son las siguientes: Efectividad; participación ciudadana; equidad y rendición de cuentas.

A manera de diagnóstico exploratorio, previo al análisis de cada variable del IGU en el AMG, se hizo una comparativa con las 52 principales zonas metropolitanas del país. El AMG quedó posicionado en el 14 ° lugar según el ranqueo que arrojó el análisis cuantitativo.

---

<sup>1</sup> Resiliencia es la cualidad de volver a la normalidad después de haber sido afectado por un shock interno o externo. Así pues las instituciones, las reglas, normas, culturas y arreglos de gobierno en general son también un insumo importante para la prosperidad tomando en cuenta que ésta puede ser afectada por factores que la vulneren como migración, catástrofes naturales, cambios en la tecnología de producción que vuelva obsoleta la que se usa en la región, etc.

<sup>2</sup> La concepción más empleada entre organismos internacionales del término gobernanza es aquel constructo de Kaufman y Kraay denominado Buena Gobernanza (Good Governance por sus siglas en inglés). A la fecha este constructo ha recibido una gran cantidad de críticas sin embargo también ha servido de guía general, o hipótesis de trabajo, para conocer y medir aquellas condiciones sociopolíticas y jurídicas que

---

en efecto permiten un mayor crecimiento o mayor prosperidad en términos económicos.

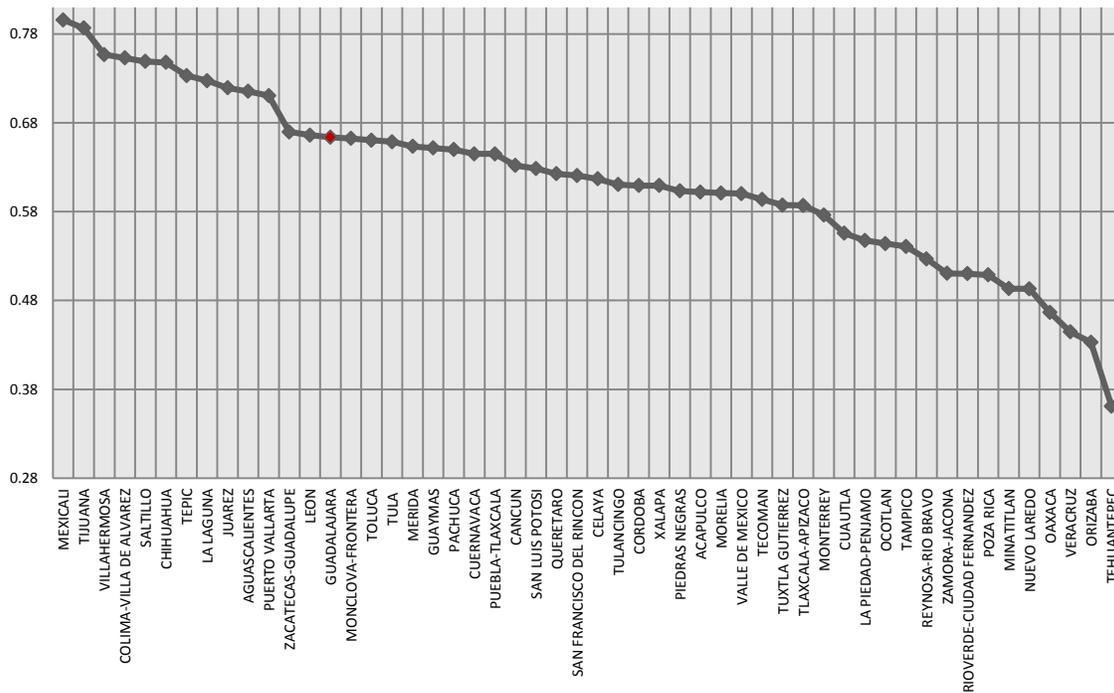
<sup>3</sup> Para conocer mejor la historia de la concepción del IGU, los siguientes dos sitios ofrecen un panorama completo:

<http://unhabitat.org/expertise/1-urban-legislation-land-and-governance/governance/> y

<http://www.gaportal.org/resources/detail/urban-governance-index>

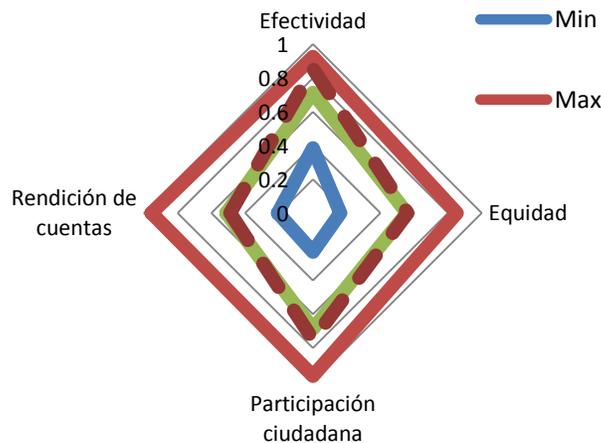
# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat



Gráfica 1.6.1: Ranking Índice de Gobernanza Urbana en las zonas metropolitanas de México. Elaboración Oliver Meza a partir de varias fuentes oficiales.

En niveles obtenidos por los cuatro componentes que integran el IGU, analizados de manera individual, el AMG obtiene un desempeño relativamente favorable. En promedio el AMG queda ligeramente por encima del resto de zonas en los componentes de Efectividad, Participación ciudadana y Equidad. Caso contrario sucede en el componente de Rendición de cuentas. En él obtiene un nivel ligeramente inferior al promedio nacional. El análisis por componente es útil para identificar la posición del AMG relativo a los mejores y peores lugares.



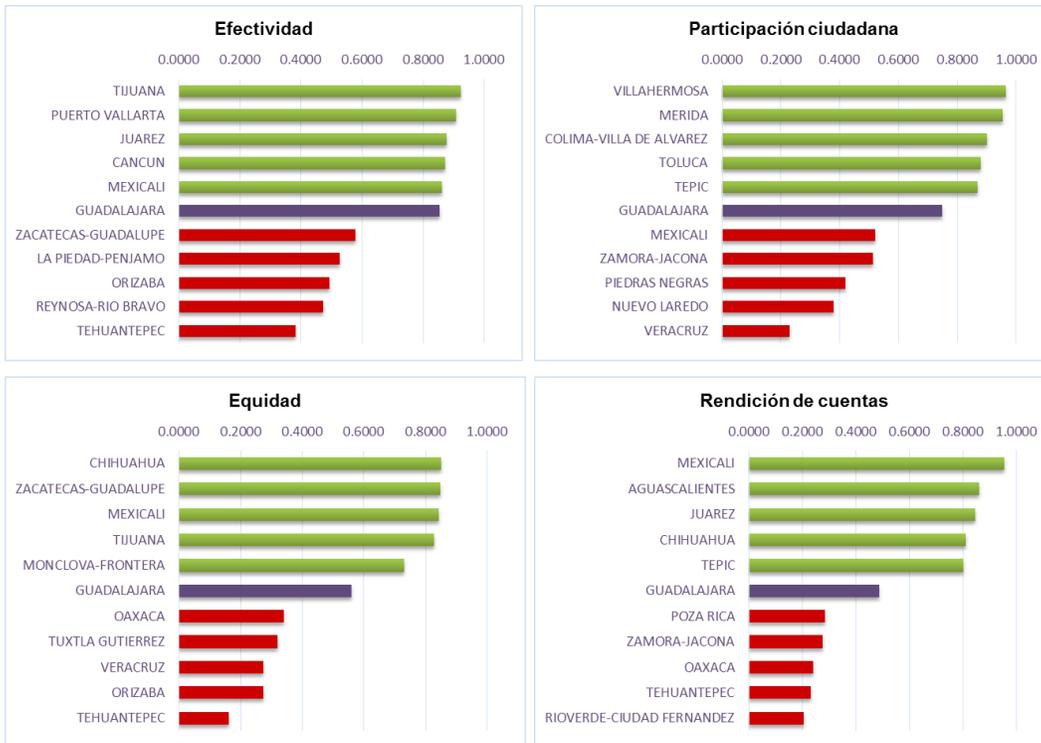
Gráfica 1.6.2: IGU por componentes en el AMG. Elaboración Oliver Meza a partir de datos disponibles en varias fuentes oficiales.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

El componente de Efectividad mide los mecanismos existentes y los factores institucionales del ambiente socio-político que soportan las actividades de administración financiera, planificación, provisión de servicios y atención a las necesidades de la población en general. La información disponible para realizar esta aplicación permitió emplear variables ingresos municipales per cápita, derecho a servicios básicos efectivos, nivel de los costos operativos del municipio y transferencias supramunicipales. El incremento en estas dos últimas variables disminuye el valor del componente. Este componente es uno en que el AMG se posición cerca del valor máximo. Ligeramente superior a Guadalajara están en su mayoría las ZM's de la frontera norte y ZM's turísticas.

El segundo componente es Participación ciudadana. La participación implica la existencia de mecanismos que fortalezcan la representatividad democrática por medio de elecciones libres, incluyentes y justas. Este componente también rescata el nivel de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, que reconozca y promueva el capital civil local con enfoque especial a la de sectores más pobres. La construcción de este componente incluyó variables que midieran el nivel de participación ciudadana en las elecciones, el número de mecanismos que posibilitan la participación ciudadana con la administración del gobierno municipal y el nivel de asociacionismo en la localidad medido por instancias formales para incidir en los asuntos del gobierno local. La posición de la ZMG, en este componente, tiene un lugar también por encima del promedio. No parece haber un patrón geográfico que defina el grupo de ZM's por arriba o por debajo del AMG en este componente. Las variables que integran este componente son el nivel de participación electoral.



Gráfica 1.6.3. Rankajes extremos de ZM por componentes del IGU. Elaboración Oliver Meza con base en la aplicación del IGU.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

El componente de Equidad implica el acceso incluyente, y sin sesgos en cuanto a sexo, edad, condición social, étnica, religiosa, etc., a los derechos, los servicios y bienes públicos en general, con un enfoque de políticas a favor de la población que experimenta mayor vulnerabilidad. La construcción de este componente incluye variables como porcentaje de regidoras mujeres en el ayuntamiento, mujeres en puestos clave de la administración municipal, existencia de políticas favorables para personas de escasos recursos y existencia de programas de incentivos para nuevos negocios. En este tema, el AMG se encuentra cercana al promedio. El grupo de zonas que se encuentran por encima de Guadalajara pertenecen al norte del país. Aquellos en las posiciones más bajas se caracterizan por ser zonas de región sur, y otras cercanas a la región del Tehuantepec.

Finalmente el componente de Rendición de cuentas es aquel en que el AMG se encuentra con mayor rezago en comparación con los municipios mejor rankeados. Este componente representa la existencia de mecanismos para la efectiva transparencia en la operación de las funciones del gobierno local. La rendición de cuentas se mide también en cuanto a sus relaciones con otros niveles de gobierno, la población local y los reclamos de la sociedad. Este componente puede también incluir normatividad para asegurar la integridad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. La construcción de este componente se hizo con variables normativas que permitan las entidades de auditorios subnacionales realizar auditorías a los municipios, existencia de normatividad básica como bando de policía y buen gobierno, nivel en el índice de información presupuestal, la existencia de comisiones anticorrupción con programa de trabajo, y

nivel de transparencia presupuestal tomado del Índice de Competitividad de IMCO.



Gráfica 1.6.4. IGU: AMG versus Municipios. Elaboración Oliver Meza con base en la aplicación del IGU).

La prosperidad de las ciudades es un concepto donde se vinculan fuertemente la calidad de su medio ambiente, el desarrollo productivo, la infraestructura pública, la calidad de vida, los niveles de igualdad y la gobernanza. En específico la importancia de ésta última consiste en por lo menos dos vías; la posibilidad de construir e incidir en un ciclo de políticas públicas metropolitanas de manera democrática, y la posibilidad de administrar las relaciones de conflicto, competencia y cooperación política intergubernamental. Estas dos ideas fueron los conceptos rectores en el diagnóstico realizado, complementando el análisis de variables del IGU.

En el AMG la posibilidad de gobernarse bajo instituciones democráticas que permitan la participación ciudadana, la eficacia de sus acciones, la equidad y la rendición de cuentas es relativamente buena entre el conjunto de las zonas metropolitanas en México. Queda en el 14° lugar aunque existen aún importantes áreas de

oportunidad especialmente para una ciudad tan importante en recursos económicos y poblaciones. En términos de la efectividad de sus gobiernos, la ZMG se encuentra entre los mejores lugares en México, no así en los demás componentes en la que necesita avanzar para mejorar la participación ciudadana, la equidad y la rendición de cuentas. Sin embargo la suma de los componentes municipales no hace el total metropolitano. Con esto se hace referencia a la importancia que tiene trabajar por homologar las condiciones intermunicipales de gobernanza. Mientras que Guadalajara, Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga mantienen niveles por lo general superiores los demás municipios, las problemática metropolitana afectan a todos los integrantes, lo que motiva a repensar la preparación que como metrópolis tienen, alejándose de la perspectiva municipalista se ha a la fecha se ha venido manteniendo. La prosperidad y la capacidad de resiliencia están en juego frente a una gobernanza que no se concibe metropolitana.

El diagnóstico identifica una serie de causas detrás del fracaso metropolitano en el AMG, y el diagnóstico del AMG produce evidencia empírica para cada uno de estos factores y planteamientos. Estas son agrupadas en tres conjuntos y siete planteamientos que en resumen son los siguientes.

- a) Factores estructurales característicos de un sistema federalista de organización política.

P1: Un sistema federalista mexicano históricamente caracterizado por el centralismo.

P2: Una lógica financiera local caracterizada por la dependencia.

- b) Factores legales que acompañan los factores estructurales pero que además inciden en las limitaciones que de jure tienen los municipios para la gobernanza metropolitana.

P3: Una normativa legal que inhibe la coordinación intermunicipal y metropolitana.

P4: Una interpretación limitada de las facultades constitucionales para hacer alianzas metropolitanas.

- c) Factores sociopolíticos-culturales característicos de la ZMG

P5: Una ciudadanía que a pesar de su repunte difícilmente se concibe como metropolitana.

P6: La exclusividad de los partidos políticos como vehículos para metropolizar temas.

P7: El letargo en los políticos y autoridades gubernamental para atender asuntos de manera metropolitana.

Los factores se han agrupado según el nivel de incidencia que tengan en el fracaso metropolitano, y según la teoría institucional que identifica diversos tipos de instituciones. La factibilidad para modificar estas instituciones varía y por lo tanto, así deberán variar las estrategias que plantean mitigar los efectos de estas causas, o diseñar medidas correctivas.

La gobernanza del AMG, tal y como fue identificada a través de estos factores y planteamientos, tiene una incidencia limitada

en la prosperidad de la ciudad. Pero la gobernanza es un concepto que requiere adecuaciones *ad hoc* para identificar aquello que es importante para el caso de desarrollo específico. En el caso del desarrollo observado en términos de prosperidad de las ciudades, la definición de gobernanza necesita trascender su significado democratizador exclusivo para incorporar otras variables tales como coordinación, cooperación y competencia. Así lo incorporó este ejercicio de diagnóstico, que resultó de suma importancia para identificar problemas en áreas metropolitanas. Sin embargo es necesario mejorar la definición de gobernanza como estrategia para identificar áreas de oportunidad en otras áreas clave. La reciente discusión de expertos convocada por ONU-Hábitat ha trabajado en variables que ahora son susceptibles a ser incorporados y que ilustran de mejor manera los resultados de los procesos de gobernanza ineficiente. Variables concernientes al manejo y administración de la tierra por ejemplos son el tipo de indicadores que un índice de gobernanza urbana necesita incorporar para incidir en la prosperidad de las ciudades. El alcance de este diagnóstico dejó fuera estas variables sin embargo reconoce la importancia que tienen para medir la gobernanza que buscamos en las zonas urbanas y metropolitanas.

# **III PLAN DE ACCIÓN EN LOS EJES DE LA PROSPERIDAD EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA**

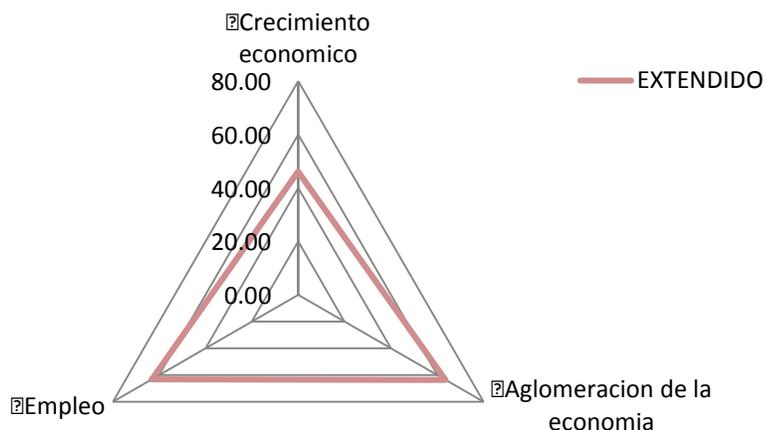
## HACIA UN PLAN DE ACCIONES ESTRATEGICAS PARA LA PRODUCTIVIDAD

Las ciudades son territorios naturalmente más productivos que las áreas rurales, dado que se benefician de la alta concentración de bolsas de trabajo, capital, recursos humanos e infraestructuras. En este sentido la ventaja del AMG es claramente superior, al ser la segunda aglomeración más grande del país. Esto le permite atraer inversiones por sobre otras urbes, pero de particular manera, la concentración económica resultante da paso a mejoras sustanciales en los procesos productivos. En el contexto nacional, el AMG concentra desproporcionadamente no solo riqueza, sino además se posiciona como un centro regional de desarrollo e influencia considerable. A nivel estatal, este dominio territorial se presenta considerablemente más polarizado.

El gran reto para el AMG es ser más productiva, y con esto generar ingresos adicionales a nivel municipal que permitan proporcionar más y mejores servicios para sus habitantes. La productividad urbana se refiere a la eficiencia con la que una ciudad transforma entradas en salidas, sin embargo, elevar la productividad urbana no debe ser el objetivo en sí mismo, sino el punto de partida crítico de un proceso multidimensional que proporcione a los residentes un ingreso decente para sus necesidades básicas y estándares de vida adecuados.

Un factor clave para alcanzar el potencial de desarrollo que presenta el AMG, es implementar medidas de ordenamiento territorial y urbano que permitan hacer de la ciudad una plataforma de desarrollo económico y de actividad empresarial de vanguardia. Guadalajara, como la mayoría de las ciudades mexicanas, ha estabilizado su tasa de crecimiento poblacional, tras un periodo de varias décadas de incremento exponencial de población. Una mayor población trajo gradualmente mayor riqueza, sin embargo, la distribución de esta dista de ser justa y equitativa: las zonas de mayor producción económica tendieron a distribuirse por sobre el tejido urbano sin ningún tipo de planeación que permitiera balancear la concentración territorial del bienestar. ONU-Habitat señala enfáticamente que sin mecanismos justos de redistribución que favorezcan la equidad, el aumento de productividad económica se encuentra muy limitado.

Hoy el AMG experimenta un periodo muy positivo en este sentido: el crecimiento poblacional se ha reducido considerablemente, lo que permite concentrar esfuerzos en corregir limitantes urbanas que condicionan el desarrollo. En este sentido sobresale la cuestión relativa a la poca densidad y eficiencia de uso en el territorio metropolitano. La ciudad ya no tiene ante sí el problema de invertir grandes cantidades de recursos en crear infraestructura básica para una mayor población: el reto radica en utilizar eficazmente aquella que se ha venido construyendo, complementándola con elementos estratégicos que puedan optimizar los procesos en la creación de riqueza.



**Gráfica 2.1.1: Marcadores de los subíndices que conforman el eje de Productividad en el CPI en su versión extendida para el AMG.** Los valores para cada uno son los siguientes: 46.14 en Crecimiento Económico; 63.63 en Aglomeración Económica; 63.11 en Empleo. El promedio de eje arroja un total de 57.01. Elaboración y cálculo de ONU-Habitat.

A fin de definir las estrategias apropiadas, se ha realizado una yuxtaposición entre los resultados del CPI y el diagnóstico realizado para el AMG en el área de prosperidad. Esto ha sido la base para elaborar un marco estratégico fundamental, en donde se han insertado a su vez las respectivas áreas de acción identificadas con los subindicadores del CPI. El marcador para el eje de productividad arroja un valor estandarizado (en su versión extendida) de 57.01. Dicho valor se encuentra categorizado como moderadamente débil en la clasificación de Prosperidad de ONU-Habitat.

Comparado con el promedio arrojado de los 6 ejes (de 57.14, en su valor extendido) la diferencia es mínima. Con esto se evidencia la profunda vinculación entre la productividad económica del AMG con el rendimiento metropolitano en otras áreas.

Por subíndices específicos los resultados señalan áreas hacia donde definir las estrategias:

- Crecimiento Económico presenta un marcador estandarizado de 46.14; marcador débil según la clasificación de ONU-Habitat. El más bajo de los tres ámbitos que conforman el eje.
- Aglomeración Económica arrojó un marcador de 63.63, situándose por encima de los otros dos. Este dato pone en evidencia el potencial económico del AMG en relación a su población.
- Empleo arroja un marcador de 63.11. Esto como resultado de contrastar la tasa oficial de desempleo con la proporción de trabajadores no afiliados a la seguridad social. Lo segundo representa una meta ambiciosa por mejorar dentro del AMG.

## LAS ACCIONES ESTRATEGICAS DENTRO DEL MARCO DE PRODUCTIVIDAD

Durante las últimas cinco décadas el AMG aumentó considerablemente su población; conforme esta fue creciendo, la bolsa de trabajadores aumentó de manera paralela, así como la plataforma de consumidores. Sin embargo, la correlación entre el aumento de urbanización y productividad ha sido variable, y en algunos ámbitos específicos incluso inconsistente. Esto pone de manifiesto la multiplicidad de factores que inciden en el desarrollo productivo de la ciudad; factores que deben identificarse y tomarse en consideración al momento de elaborar un adecuado marco estratégico para la prosperidad.

ONU-Habitat identifica<sup>1</sup> diversos factores que determinan la productividad urbana, y que se pueden dividir en dos amplias

<sup>1</sup> Los tipos de factores se describen ampliamente en el segundo capítulo de la publicación. Se parte de la correlación existente entre niveles de urbanización y PIB *per capita*, mencionando distintos casos a nivel global. ONU-Habitat (2013), Estado de las Ciudades en el Mundo 2012/2013, La prosperidad de las ciudades. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Nairobi.

categorías: factores externos y factores a nivel ciudad. Los factores externos son aquellos que le dan a Guadalajara una ventaja comparativa adicional, y que se encuentran en gran medida fuera de la órbita de influencia de las ciudades. Para el AMG los principales factores son los siguientes:

- a) Clima templado y entorno natural de interés, con zonas protegidas y de valor paisajístico en sus inmediaciones.
- b) Centro nodal a nivel regional, y de considerable influencia económica, cultural y política a nivel nacional.
- c) Posición estratégica en relación a las zonas Centro, Bajío y del Pacífico-Mar de Cortés, así como de acceso favorable a mercados internacionales, como el corredor NAFTA-TLC y la Cuenca del Pacífico, este último a través del puerto de Manzanillo.
- d) Emplazamiento cercano al Lago de Chapala: fuerte capacidad de aprovechamiento de los recursos naturales del lago (hídricos, alimentarios y medioambientales), así como socio-económicos (turismo y de imagen).

Otros factores ventajosos dentro del ámbito nacional para el AMG son los derivados de ser la segunda aglomeración poblacional del país, y con esto, un importante polo de concentración de recursos y capitales. Destacan los siguientes factores:

- a) Mercado de trabajo variado, altamente especializado en ciertas áreas; sobresalen algunas industrias

de tradición y arraigo (moda y diseño, agroindustria, muebles etc.) así como alta tecnología, informática y automotriz.

- b) Amplio capital científico y tecnológico: el AMG alberga un importante polo universitario conformado por instituciones públicas y privadas de renombre y tradición.
- c) La imagen cultural de Jalisco, con el AMG como epicentro, se vincula como ninguna otra al arquetipo cultural de mexicanidad. Imagen de gran fuerza en el interior del país, y reconocida a nivel internacional.

Muchos de los elementos arriba mencionados son igualmente causas y factores históricos que han hecho de Guadalajara la segunda ciudad del país, superando en su momento a otras. Con esto se enfatiza que muchos de dichos elementos se encuentran profundamente ligados a los procesos y sistemas económicos de la metrópoli. La suma y combinación determinada de varios de estos factores ha innegablemente contribuido a elevar la competitividad de la ciudad a nivel nacional, así como a posicionarla en sectores específicos a nivel internacional, con el caso de la FIL como el más representativo.

Si bien los factores externos han sido de fundamental importancia, se reconoce que los factores a nivel ciudad tienen y han tenido un rol trascendental en el devenir de la ciudad. Con esto se enfatiza que el AMG tiene ante sí una función clave para determinar y mejorar su propia productividad económica. En este ámbito, algunos de los factores más evidentes son aquellos

vinculados directamente a la gestión y planeación del suelo urbano, y que condicionan directamente la eficiencia de uso de la infraestructura urbana consolidada, así como su eficiencia operativa. El AMG tiene ante sí el enorme reto de redefinir muchos de estos elementos, a fin de usarlos plenamente en la promoción del desarrollo así como en la creación y distribución equitativa de la riqueza. Entre los principales destacan:

- a) Políticas de administración de la tierra (se comenta: las normativas deben revisarse y actualizarse en miras a construir un marco de normativas urbanas verdaderamente capaz de promover un efectivo ordenamiento territorial; la capacidad existente está muy por debajo de los requerimientos para una metrópoli de tales dimensiones).
- b) Agenda de inversión estratégica en infraestructuras, así como para el aprovechamiento pleno de aquellas ya existentes (se comenta: en este sentido el rol del IMEPLAN resulta fundamental para definir el orden prioritario de las acciones por ejecutar).
- c) Marco de recaudación de impuestos a nivel municipal y/o metropolitano, como un factor fundamental para la distribución justa de la riqueza a nivel local, así como para fortalecer la capacidad propia de financiamiento.

- d) Elementos de resiliencia urbana para la prevención y/o gestión urbana en caso de desastres de diversa índole (ver cuadro 2.2.1).
- e) Procesos de administración urbana, así como el abastecimiento de servicios urbanos.
- f) Instituciones municipales y metropolitanas funcionales y descentralizadas, con amplias capacidades de liderazgo y visión.

Los elementos arriba identificados inciden en cómo se capitaliza el potencial de productividad a nivel metropolitano.

Es importante mencionar que las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para una mejor administración urbana, optimizando en muchos casos los recursos humanos y económicos que son requeridos. El AMG está en posición favorable para innovar en este sentido por sobre las demás ciudades mexicanas, teniendo a su disposición un importante polo en tecnologías de la información.

Aunque los factores físicos son sin duda determinantes claves de la productividad, ONU-Habitat hace énfasis en la importancia de otro tipo de elementos intangibles, en particular la debida distribución de la riqueza y la equidad social. En este sentido, la publicación *State of the World Cities 2012/2013*<sup>2</sup> enfatiza lo siguiente:

*“(...) se ha identificado que en las regiones en vías de desarrollo la principal barrera para la equidad es la corrupción, seguida por una sociedad civil débil.”*

Deberá reconocerse que fomentar tanto la equidad como la institucionalidad, tendrá repercusiones directas en el desarrollo económico.

Las estrategias incluidas en el siguiente marco se fundamentan ampliamente en los factores arriba mencionados. Dichas estrategias se han organizado en tres áreas que se vinculan directamente a los subíndices de productividad del CPI, y deberán orientar los procesos de planeación urbana en las siguientes direcciones:

- a) Aprovechar los beneficios de las economías de la aglomeración, promoviendo el uso mixto de la tierra en miras a fomentar el agrupamiento territorial de ciertas empresas.
- b) Mejorar el aprovechamiento de las ventajas competitivas, en particular el Lago de Chapala, y la vocación empresarial del AMG en sectores específicos.
- c) Fomentar el desarrollo urbano policéntrico, así como la intensificación de uso de suelo y la densificación.
- d) Intensificar nodos urbanos y corredores para aumentar los beneficios de la concentración física.

<sup>2</sup> ONU-Habitat (2013), *Estado de las Ciudades en el Mundo 2012/2013*, La prosperidad de las ciudades.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Nairobi.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

**Tabla 2.1.1: Marco estratégico general de Productividad.** Elaboración: ONU-Habitat.

AREA ESTRATEGICA		OBJETIVOS	ESTRATEGIA PUNTUAL / MEDIDA ESTRATEGICA			
PRODUCTIVIDAD	<b>1 CRECIMIENTO ECONOMICO</b>	Incrementar el desarrollo económico del AMG a través de proyectos estratégicos clave de incidencia multisectorial, para potenciar el AMG como motor económico en base a una plataforma urbana incluyente y sustentable.	1.1 Redefinir los centros urbanos municipales como motores para el desarrollo económico y social integral a través de su intensificación en usos y actividades, así como la densificación y la mejora del espacio urbano.	1.2 Agenda de intervenciones urbanas para el rescate de zonas en deterioro o con niveles de marginación y rezago a partir de proyectos de fomento de economía urbana de industrias y economías tradicionales.	1.3 Fomentar y consolidar el Sistema Estatal de Financiamiento para el desarrollo empresas y actividades productivas.	1.4 Reforzar un rol turístico específico del lago de Chapala consolidando actividades de alto valor vinculadas al turismo medico y residencial de retiro.
	<b>2 AGLOMERACION ECONOMICA</b>	Consolidar la vocación urbana del AMG como ciudad líder en el desarrollo de tecnologías de la información. De igual manera promover la mejora en competitividad y redituabilidad de las economías e industrias tradicionales y de arraigo local.	2.1 Establecer lo relativo a las tecnologías de la información como la vocación urbana de Guadalajara y con esto redireccionar las metas en miras a lograr una ciudad que fundamente su prosperidad en las nuevas tecnologías y economías de la información.	2.2 Fomentar la densificación y especialización económica en áreas de alto valor agregado, algunas con cierto grado de consolidación y otras con gran potencial para su desarrollo.	2.3 Impulsar el desarrollo de plataformas de creación de PYMES en sectores estratégicos, vinculados a ecosistemas de productividad y competitividad.	2.4 Promover cambios de los modelos productivos de las industrias de arraigo: moda, muebles y agroindustria. Impulsando la creación de polos económicos competitivos orientados a los mercados internacionales.
	<b>3 EMPLEO</b>	Promover la mejora y dinamismo del mercado de trabajo metropolitano impulsando la creación de empleos de calidad y fomentando el aumento del sector formal.	3.1 Creación de mercados y plazas populares mediante modelos de participación mixta para el desarrollo de pequeños comerciantes en zonas de rezago.	Complementar y acompañar con instrumentos metropolitanos al Programa Nacional para la Formalización del Empleo, así como otros programas e iniciativas federales.	3.3 Promover la diversidad balanceada de usos y actividades para el suelo urbano (ver Estrategia 2.1 de Equidad).	3.4 Disminuir la brecha de genero en el acceso a empleos formales (ver Estrategia 1.2 de Equidad).

## Cuadro 2.1.1

### LA RESILIENCIA URBANA COMO CONDICIONANTE PARA LA PROSPERIDAD DEL AMG

Una ciudad resiliente es donde el impacto por desastres de cualquier tipo se ha minimizado gracias a la prevención y a la planeación, y con esto garantizando funciones urbanas básicas y reduciendo daños físicos considerables. En una ciudad así, la población reside en viviendas y barrios que cuentan con servicios e infraestructura adecuados; se han incorporado estudios de riesgos a los procesos de planeación urbana; se cumplen códigos de construcción razonables; y de particular manera, no existen asentamientos informales o formales en zonas susceptibles a verse afectadas por algún fenómeno perturbador.

El Área Metropolitana de Guadalajara se ha visto afectada históricamente por una diversidad de eventos perturbadores de distintos orígenes; es un territorio en donde se tiene documentado para los últimos 100 años la irrupción de amenazas asociada con eventos del tipo geofísico como sismos de origen tectónico (subducción y de fallas continentales); de tipo enjambre (clusters); caída de ceniza proveniente de la actividad del Volcán de Fuego; de afectaciones por fenómenos climáticos como ciclones, tormentas tropicales, tormentas eléctricas; de tipo hidroclimatológicas como inundaciones. A estos se añaden riesgos de tipo geológico-geomorfológico que se han agudizado con el crecimiento urbano, dado que este va modificando y distorsionando los procesos naturales como el ciclo y los flujos del agua; las condiciones y dinámica de los sistemas geohidrológico, del suelo y subsuelo; la estabilidad por cambios en los valores de las vertientes, potencializando los efectos negativos, incrementados por la infraestructura, su mal diseño, o la falta de mantenimiento, aumentando el comportamiento caótico de los procesos y los fenómenos perturbadores, tanto en los sistemas antroponaturales como los antrópicos. Todo lo anterior se está reflejando en más y mayores incidencias de inundaciones, hundimientos, fugas de sustancias, y explosiones, entre otros.

Los modelos de desarrollo social o ambiental pueden incrementar las incidencias, o intensificar las amenazas lo que directamente agrava la probabilidad de más y mayores desastres. Los espacios urbanos están compuestos por densos y complejos sistemas de funciones interconectados, y acotados en un territorio determinado que ha sido producto de la desestabilización de los sistemas naturales. Ante escenarios de más y mayores desastres particularmente, es necesario aplicar un conjunto de políticas y estrategias que permitan aumentar la resiliencia, y la mitigación dentro del AMG, así como definir las acciones destinadas a actuar antes, durante, y en el proceso de reconstrucción post desastre. Resultará necesario considerar cada una de las amenazas que tienen o han tenido incidencia en los procesos urbanos-territoriales, considerando históricamente los escenarios de mayor intensidad y afectación, complementados con modelos de crecimiento urbano. Todo esto permitirá elaborar una serie de modelos de gestión de tipo multiriesgo, en un marco de aplicación de la norma ISO 31000:2009. El incrementar la seguridad contra riesgos contribuirá a tener una ciudad más organizada, con mejor infraestructura para la atención, más sustentable, competitiva, y con una mejor calidad de vida de su población.

La resiliencia urbana condiciona fuertemente la prosperidad de una ciudad. Dentro de la metodología del CPI resulta un elemento transversal a sus 6 ejes. Se hace hincapié que este producto (en su versión integral final), incluye un insumo específico referente a Riesgos. En dicho documento se detallan aspectos como: clasificación de eventos perturbadores; síntesis de diagnóstico de riesgos potenciales; retos que enfrenta el AMG en este ámbito; estrategias para incrementar la atención de los riesgos potenciales, así como políticas e instrumentos relativas a lo anterior.

## AREA ESTRATEGICA 1: CRECIMIENTO ECONOMICO

El PIB *per capita* es utilizado frecuentemente para medir la productividad de las ciudades, sin embargo, no refleja totalmente la compleja dinámica que determina la productividad de las ciudades. En la metodología del CPI el PIB *per capita* se complementa con otras variables -como el ingreso medio por hogar, o la relación de dependencia de la tercera edad- a fin de dar un reflejo más certero del crecimiento económico urbano. El CPI arroja datos que indican que durante los últimos años el crecimiento económico del AMG ha estado muy por debajo de su potencial, quedando rezagado en comparación con otras ciudades del Bajío y del norte del país.

Si bien el crecimiento económico del AMG se encuentra muy ligado a las condiciones macroeconómicas a nivel nacional, la capacidad de mejorar y gestionar efectivamente la plataforma urbana depende en gran medida de políticas y acciones a nivel local. Las ciudades que han podido conformarse como plataformas eficientes para la productividad económica han podido aprovechar de mejor manera los periodos de crecimiento macroeconómico, mientras que, en periodos de recesión o crisis, son las que han estado en mayor capacidad de reducir y acotar los impactos negativos tanto a nivel económico como social. Durante las últimas

cinco décadas más de la mitad de la población mexicana se volvió urbana, aunque en los años posteriores la productividad no aumento de manera proporcional a la población, ni se sostuvieron las ganancias en competitividad. Esto sugiere que por sí sola la urbanización no garantiza aumentos continuos en productividad; para el caso del AMG sugiere que el fomento a la productividad deberá estar vinculado a varios factores que inciden en el crecimiento económico, ya sea de manera directa o indirecta.

El manejo del ordenamiento urbano para el AMG es especialmente importante en miras a capitalizar plenamente los beneficios naturales de su potencial económico. Es por esto que las dos primeras estrategias en esta área refieren directamente a mejorar y fortalecer el tejido urbano fundamentalmente en dos tipos de zonas: las áreas centrales -entendidas como motor económico metropolitano-, y ciertas zonas que, aunque presentan un determinado potencial económico, se encuentran en situación de degradado físico y social. En estas dos áreas resultará necesario un sistema mixto que fomente prácticas positivas poniendo capital y asesoría técnica municipal para aquellos proyectos privados con marcado interés público; por el otro lado será necesario igualmente implementar candados y/o instrumentos que desalienten prácticas nocivas en el mercado de suelos, como por ejemplo los lotes vacíos y/o infrautilizados en zonas consolidadas. Este caso es muy común en los centros municipales, y representa al día de hoy uno de los principales limitantes para el desarrollo del tejido económico urbano. En este sentido deberá implementarse un marco normativo que penalice con impuestos y tasas prácticas de este tipo.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

**Tabla 2.1.2: Área Estratégica de Crecimiento Económico.** Elaboración: ONU-Habitat.

AREA ESTRATEGICA DE CRECIMIENTO ECONOMICO	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	SOSTENIBILIDAD	INFRAESTRUCTURA	CALIDAD DE VIDA	EQUIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS		
1.1	Redefinir los centros urbanos municipales como motores para el desarrollo económico y social integral a través de su intensificación en usos y actividades, así como la densificación y la mejora del espacio urbano.	● nodal	Estrategia Puntual	Impacto en varios indicadores	●	●	●	●	●	Elaboración de un plan con miras a mediano y largo plazo, elaborado por el IMEPLAN para conformar un sistema de centros urbanos integrados, incluyentes, conectados y compactos. En un proceso de implementación paulatina y secuenciada. El centro de Guadalajara deberá conformarse como el pivote principal del sistema.	Conformación de un fideicomiso mixto para el desarrollo de proyectos inmobiliarios en zonas consolidadas por redensificar. Favorecer esquemas de inversión para proyectos privados de interés público.	Adecuación de los marcos normativos en miras a implementar instrumentos de expropiación transparente, justa, expedita y de fuerte interés público.
1.2	Agenda de intervenciones urbanas para el rescate de zonas en deterioro o con niveles de rezago, vinculándolas a proyectos de fomento de economía urbana de industrias y economías tradicionales.	● necesario	Estrategia Puntual	Producto urbano per cápita e ingreso medio de los hogares	●	●	●	●	●	Fomentar esquemas de asociación público privada, particularmente entre gremios económico y autoridades, a fin de promover mejoras urbanas en zonas de determinado potencial económico.	Talleres de participación en barrios o zonas con fuerte vocación productiva a fin de definir e implementar mejoras que favorezcan micro emprendedores locales.	Incrementar la inversión pública y privada en programas de emprendimiento, incubación y aceleración de empresas en los polígonos urbanos definidos.
1.3	Fomentar y consolidar el Sistema Estatal de Financiamiento para el desarrollo empresas y actividades productivas.	● necesario	Estrategia Puntual	Producto urbano per cápita e ingreso medio de los hogares	●	●	●	●	●	Adicionar programas y capital al sistema estatal de financiamiento, integrando y fortaleciendo al FOJAL.	Acciones de apoyo en coordinación con CONDUSEF para la capacitación de la población sobre las opciones de crédito, particularmente en el sector de los microfinanciamientos.	Implementación del programa de crédito "Tarjeta Microcrédito Jalisco" para el segmento de los micronegocios o empresas familiares.
1.4	Reforzar un rol turístico específico del lago de Chapala consolidando actividades de alto valor vinculadas al turismo medico y residencial de retiro.	● importante	Estrategia Puntual	Impacto en varios indicadores	●	●	●	●	●	Elaborar un programa de promoción y atracción de inversión nacional y extranjera para incrementar la oferta inmobiliaria, hospitalaria y de servicios adecuados. Complementando lo anterior con campañas de comunicación y promoción del lago en su nicho turístico.	Fortalecer los instrumentos de protección medioambiental en toda la cuenca hídrica del lago a fin de revertir satisfactoriamente la degradación existente.	Mejorar la seguridad pública identificando al área como prioritaria, además de implementar programas de capacitación de atención al turista para los cuerpos policiales y de seguridad.
					VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD							

La estrategia 1.3 pone de manifiesto la necesidad de ampliar la capacidad de financiamiento al sector productivo, lo que implicará un incremento de la inversión de recursos públicos de los tres órdenes de gobierno además de la suma de inversión y recursos privados. Esta estrategia deberá incluir el promover que más PYMES lleguen a tener acceso a fondos de capital privado y a emisiones de papel comercial. Igualmente se resalta la importancia de impulsar una

mayor competencia en opciones y empresas que financien al sector productivo y a los consumidores.

De la misma manera se considera el diseño de instrumentos novedosos tanto para la captación de ahorros, como para la colocación de créditos. Todo esto va a elevar la oferta y disponibilidad de financiamiento empresarial con el fin de propiciar la generación de empleos y aumentar la capacidad productiva del AMG.

## Cuadro 2.1.2

### 1.4: REFORZAR EL ROL TURÍSTICO DEL LAGO DE CHAPALA CONSOLIDANDO ACTIVIDADES DE ALTO VALOR VINCULADAS AL TURISMO MEDICO Y RESIDENCIAL DE RETIRO

La vinculación del Lago de Chapala con el AMG, no obstante esté situado fuera de los límites urbanos, ha sido y es fundamental, y cubre varias dimensiones y aspectos. Durante años, la ciudad ha dependido en mayor o menor medida de muchos de los recursos que brinda el mayor lago del territorio nacional. La cuestión del abastecimiento hídrico es sin duda la más evidente de entre muchas otras.

Es importante mencionar que el desarrollo económico de la cuenca del Lago se encuentra por debajo de su potencial, situación semejante a la del área metropolitana. El Lago en sí mismo representa un capital de enorme valor, y se presenta como un elemento adicional de ventaja competitiva para el AMG, fortaleciendo la oferta de atractivos de la urbe. Todo esto con fuerte incidencia en el sector turismo.

La vocación del Lago como espacio lúdico y de descanso remonta a siglos anteriores, aunque siempre acotado a un turismo de tipo local y/o regional. Hoy en día, la relativa cercanía del Lago con el Aeropuerto Miguel Hidalgo abre numerosas oportunidades para desarrollar y afinar la oferta turística existente, sin contar que dicha oferta se complementa con los atractivos naturales, culturales y de negocios propios del AMG. Incrementar la afluencia de turismo extranjero beneficiaría considerablemente a la ciudad, no solo por la derrama económica natural, sino por el aumento en proyección internacional y de imagen que esto conlleva (elementos de enorme importancia al momento de atraer inversiones). El sector turístico de Chapala deberá promoverse y consolidarse en nichos específicos con grande potencial y altos en valor agregado: el turismo médico y el residencial de retiro. Si bien ambas áreas ya han echado cimientos y cuentan con cierto nivel de desarrollo, es necesario incrementar la vocación económica y de servicios del Lago en estos dos campos, convirtiéndolos en referentes a nivel mundial. En este sentido, las ventajas principales son las siguientes: un gran aeropuerto próximo, conectado a las principales ciudades norteamericanas; distancias menores de vuelo a toda la costa oeste respecto a otras zonas de retiro (en Centroamérica y el Caribe), y principalmente una relación calidad-precio muy competitiva.

Entre las mejoras puntuales que deberán promoverse en la rivera del Lago de Chapala están las siguientes:

- a) Mejorar notablemente la seguridad pública, que resulta fundamental para promover la actividad turística en todos sus niveles.
- b) Elaborar e implementar un programa mucho más completo de saneamiento del lago, que sigue gravemente contaminado tanto por los afluentes que recibe en el río Lerma, como por las de la propia rivera. Esto por causa tanto de industrias como de poblaciones sin plantas de tratamiento, o plantas con tecnologías obsoletas o mal operadas. Para ello es posible que se requieran impulsar proyectos a través de APP dado el alto nivel de inversión que se requiere.
- c) Promover la revisión y actualización del Acuerdo de Coordinación para la Recuperación y Sustentabilidad de la Cuenca Lerma Chapala.
- d) Elaborar un programa de promoción y atracción de inversión nacional y extranjera para incrementar los desarrollos integrales apropiados para retirados nacionales y extranjeros; así como para atraer a los propios retirados; a coordinarse por la SEDECO de Jalisco y con la participación de los municipios de toda la rivera del lago de Chapala (de Jalisco) y organismos empresariales interesados.
- e) Impulsar el desarrollo inmobiliario en la rivera del Lago, a través de planes y normativas articuladas y sostenibles, para esto puede promoverse un acuerdo con FONATUR, dada la alineación de este proyecto con el Plan Nacional de Desarrollo.

## AREA ESTRATEGICA 2: AGLOMERACION ECONOMICA

Las economías de la aglomeración refieren a beneficios que las empresas derivan de ubicarse cerca de un mercado de clientes y proveedores. Esta proximidad física genera ventajas como las siguientes: reducción en los costes de transportación y comunicación; acceso a mayores bolsas laborales, con mayor especialización. Muchas de las características del tejido productivo del AMG se han definido en base a cuestiones vinculadas a la aglomeración económica, como ejemplo los sectores tradicionales (moda, muebles, agroindustria etc.) y los de nuevas tecnologías.

Muchos factores vinculados a la aglomeración económica están profundamente relacionados al territorio: infraestructuras, polos de educación superior e investigación, sistemas de distribución y logística. Es aquí donde radica la oportunidad para el AMG: consolidar a la ciudad como una plataforma altamente efectiva para el desarrollo de sectores clave y de profundo impacto en el desarrollo

económico, en particular el referente a las tecnologías de la información. Este sector representa hoy por hoy el de mayor pujanza en la creación de empleos especializados, así como de exportaciones de alto valor añadido. A futuro, deberá ponerse como objetivo que el sector represente entre un quinto y un cuarto del PIB metropolitano en el mediano y largo plazo, en miras a capitalizar el pleno potencial existente.

Es por esto que una medida estratégica fundamental identificada en este ejercicio es aquella de vincular la vocación urbana del AMG al ámbito de las tecnologías de la información (estrategia 2.1), y con esto redireccionar las metas, objetivos y visión de desarrollo a fin de promover una ciudad que fundamente su prosperidad en las nuevas tecnologías y economías de la información.

La aspiración de competitividad global del AMG debe proyectarse a partir de una vocación urbana, es decir, una visión aspiracional que genere modelos de ciudad, ya sean de tipo físico o conceptual, de alcance futuro. La vocación urbana tiende a ordenar todas las acciones, políticas y sistemas de gestión, tanto de las autoridades locales como de la sociedad, encaminándolas conjuntamente para lograr el cumplimiento de aquel modelo predefinido. Consolidar las instituciones, los planes y demás vías para lograr tal vocación requiere aptitud política, y de particular manera, apoyo de toda la población. La vocación urbana debe sustentarse en aptitudes y capacidades reales: el AMG posee un liderazgo notable en las tecnologías de la información que han encontrado en la urbe campo propicio para su desarrollo. En esta lógica resulta necesario dar el próximo paso y convertir en Guadalajara en un centro mundial de desarrollo tecnológico.

**Tabla 2.1.3: Área Estratégica de Aglomeración Económica.** Elaboración: ONU-Habitat.

ÁREA ESTRATÉGICA DE AGLOMERACIÓN ECONOMICA	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	SOSTENIBILIDAD	INFRAESTRUCTURA	CALIDAD DE VIDA	EQUIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS
2.1	Establecer las tecnologías de la información como la vocación urbana de Guadalajara y con esto redireccionar las metas en miras a lograr una ciudad que fundamente su prosperidad en las nuevas tecnologías y economías de la información.	nodal	Medida Estratégica	Impacto en varios indicadores	●	●	●	●	●	Las tecnologías de la información deberán reconocerse como la vocación económica y de desarrollo productivo de la metrópolis para el siglo en curso, y orientar con esto las intervenciones futuras en todos las áreas del desarrollo urbano, en particular ámbitos como educación, cultura y productividad.
2.2	Fomentar la densificación y especialización económica en áreas de alto valor agregado, algunas con cierto grado de consolidación y otras con gran potencial para su desarrollo.	necesario	Estrategia Puntual	Grado de especialización económica y de densidad económica	●	●	●			Favorecer la concentración territorial de industrias y empresas en polos barriales, acompañándolos de infraestructura público-privada para fomentar la conformación de ecosistemas de alta productividad. Desarrollo de una agenda de inversión en infraestructura estratégica por parte del IMEPLAN en áreas económicas puntuales.
2.3	Impulsar el desarrollo plataformas de creación de PYMES en sectores estratégicos, vinculados a instrumentos de fomento de competitividad y productividad.	necesario	Estrategia Puntual	Producto urbano per cápita y grado de especialización económica	●	●	●		●	Promover el desarrollo de instrumentos informáticos específicos, así como la adopción y uso de TIC's en PYMES en base a fondos mixtos. Implementar centros de transferencia del conocimiento y tecnologías, así como de innovación en patentes e investigación.
2.4	Promover cambios de los modelos productivos de las industrias de arraigo: moda, muebles y agroindustria. Impulsando la creación de polos económicos competitivos orientados a los mercados internacionales.	necesario	Estrategia Puntual	Producto urbano per cápita; grado de especialización económica y densidad económica		●	●	●		Incentivar la mejora de la productividad y competitividad en los sectores identificados a través de sistemas regionales de innovación sectorial de fuerte vinculación entre organismos públicos y privados. Mejoramiento de la infraestructura del MIND, así como una evaluación de los resultados hasta ahora obtenidos, en miras a replicar el caso en otros sectores productivos y/o áreas de la ciudad.
					<b>VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD</b>					

Hyderabad y Bangalore son dos ciudades que en tres décadas se han convertido en centros mundiales de este sector específico. Con esto han podido elevar el nivel de vida de muchos habitantes, reduciendo considerablemente niveles de pobreza. Para lograr esto ambas ciudades volcaron sus recursos en un elemento estratégico definido y acotado, elaborando planes de desarrollo con miras al mediano y largo plazo. Es de resaltar que en ciertos ámbitos de infraestructura, India presenta un menor grado de desarrollo que el de México; no obstante esta limitante, la experiencia en ambas ciudades pone en evidencia el uso de soluciones creativas, y el aprovechamiento intensivo de las ventajas comparativas existentes. Esta vocación definida pudo conseguirse a partir de un análisis de fortalezas, así como de una implementación efectiva de los instrumentos y líneas estratégicas. La vocación del AMG como ciudad digital y tecnológica deberá orientar el devenir urbano de la urbe de manera integral, y fortalecerse a través de intervenciones puntuales concretas.

En este sentido, un caso exitoso en el desarrollo de negocios tecnológicos ha sido el programa implementado por el IC2 en la Universidad de Texas en Austin (UT). Esta institución, a través del Austin Technology Incubator, brinda apoyo a empresas locales que se dediquen al desarrollo de tecnologías de información, fuentes de energía limpia o sistemas de comunicación inalámbrica. La UT cuenta con alianzas estratégicas con instituciones y empresas afines a ellas, tales como Austin Energy, AT&T, Motorola y Dell, entre otras.

En lo referente a las otras estrategias vinculadas a sectores tradicionales y/o de arraigo, y muy particularmente en referencia a la moda, joyería, y diseño de muebles,

conviene promover una ampliación de los mercados meta tradicionales, a otros de mayor rentabilidad. Para esto será necesario incrementar el esfuerzo de innovación, tanto en los procesos de diseño, como en el uso de nuevos materiales. La experiencia del recientemente creado MIND podrá dar pautas para fortalecer y/o replicar este tipo de iniciativas.

Se enfatiza que estos sectores además deberán implementar un programa para el desarrollo y la promoción de la oferta exportable, a través de un modelo de asociación con JALTRADE. El programa deberá contar con estudios de mercado que identifiquen nichos de alta rentabilidad y oportunidad. También deberá incluir acciones que promuevan la creación de consorcios de exportación sectoriales. Este tipo de consorcios han sido de gran utilidad en el Veneto y Emilia Romagna, dos regiones italianas de gran vocación exportadora y un tejido empresarial formado fundamentalmente por PYMES -tejido con interesantes semejanzas al tapatío-. Otra cuestión de importancia será incrementar la colaboración y vinculación entre PYMES del mismo sector, particularmente con enfoques de cadenas productivas.

Una base para elevar el valor agregado en cualquier sector productivo, refiere al incremento de inversión pública y privada en innovación, ciencia y tecnología, incluyendo importantes incentivos al desarrollo de propiedad intelectual, especialmente al desarrollo de patentes de alto impacto social y económico. Se recomienda que la inversión pública y privada en Jalisco pase al menos al 1.75% del PIB para el 2018, y se generen al menos 200 patentes creadas en Jalisco.

La globalización representa grandes retos a los cuales se enfrentan hoy en día todas las economías del mundo en su búsqueda por mayor productividad y diferenciación en sectores de alta innovación, para enfrentar con éxito la fuerte competencia internacional. Para ello resulta prioritario que el AMG impulse la integración de ecosistemas regionales en diferentes áreas de especialización, que les permita destacar y posicionarse en el mercado global mediante la innovación, la ciencia y la tecnología, que son las que permiten competir con base en el conocimiento, su generación, difusión y adecuada implementación.

El nivel de inversión -en sus tres aristas: cantidad, calidad, enfoque- se convierte en algo sumamente estratégico para poder aspirar a ser una ciudad próspera. A fin de contar con un organismo que identifique, negocie y difunda tecnologías y conocimiento, se recomienda implementar un organismo de transferencia del conocimiento y tecnologías en apoyo al sector productivo. Dicho organismo deberá ser promovido de manera conjunta entre la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología del gobierno de Jalisco, y los organismos empresariales, representados por el CCIJ, el Consejo Agropecuario de Jalisco y las principales instituciones educativas del AMG.

La parte innovadora de esta propuesta es que éste órgano sea operado por el sector privado, con la participación activa del sector académico (Universidades y Centros de Investigación) del AMG, apoyado fuertemente con recursos de programas del Gobierno Estatal, Federal y Organismos Internacionales. Este centro tendrá la finalidad de identificar la mejor tecnología disponible a nivel nacional e internacional

que permita apoyar la competitividad y crecimiento del sector productivo del AMG, así como impulsar la creación de nuevas empresas de base tecnológica.

## AREA ESTRATEGICA 3: EMPLEO

Un reto mayúsculo y necesario para el AMG es la creación de empleos de calidad, así como la reducción del peso del sector informal en el mercado laboral.

En referencia a esto último, si bien se reconoce que el sector informal crea oportunidades para los sectores más pobres, -oportunidades que la economía formal ha sido incapaz de crear-, ONU-Habitat hace un fuerte énfasis en la necesidad de promover la integración e inclusión de este sector por sobre la exclusión o indiferencia – perspectiva común en las autoridades y sociedad por igual-.

En este sentido, la cuestión del ambulante resalta por su implantación común en el AMG. La oferta y presencia del ambulante es vasta y territorialmente permeable; y se asocia muchas veces a connotaciones negativas que van desde lo económico (por competir inequitativamente con el comercio formal), como social (particularmente por lo referente a la opacidad mercantil y de comercio de ciertos productos ilícitos).

Es entonces que resulta necesario impulsar la formalización de este tipo de actividad, particularmente en los centros municipales y otras áreas urbanas estratégicas para el desarrollo metropolitano.

La estrategia 3.1 propone la reconversión, rehabilitación y/o construcción de infraestructura comercial popular, en miras a reordenar este tipo de actividad, así como fomentar la formalización de los pequeños comerciantes. Este tipo de plazas podrán desarrollar comercio mixto, con mezcla de giros que pueden ir desde alimentos hasta venta de electrodomésticos, así como algunas actividades recreativas y culturales.

Para incentivar esto, tendrán que implementarse programas de financiamiento atractivos, que motiven a los comerciantes ambulantes a reubicarse y adquirir un local. Se recomienda el aprovechamiento de programas federales existentes, especialmente aquellos ofertados por BANOBRAS y la Secretaría de Economía.

Por la parte referente a los espacios requeridos, se hace hincapié que la infraestructura física de dichas plazas comerciales populares deberá ser promovida de manera estratégica por el gobierno estatal y los gobiernos municipales involucrados.

Esta estrategia conlleva oportunidades interesantes en miras a intensificar el uso mixto de suelos en tejidos urbanos infrautilizados. De la misma manera podrá reutilizarse infraestructura existente, incluso con valor patrimonial para el caso de los centros históricos. Resultará fundamental localizar el mejor posicionamiento territorial para estas plazas, ya que representan un instrumento multidimensional de mejora económica y social.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

Tabla 2.1.4: Área Estratégica de Empleo. Elaboración: ONU-Habitat

ÁREA ESTRATÉGICA DE EMPLEO	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	SOSTENIBILIDAD	INFRAESTRUCTURA	CALIDAD DE VIDA	EQUIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS
	<p><b>3.1</b> Puesta en marcha de plazas comerciales y culturales populares para el desarrollo de pequeños comerciantes en zonas de rezago.</p> <p>Complementar y acompañar con instrumentos metropolitanos al Programa Nacional para la Formalización del Empleo, así como otros programas e iniciativas federales.</p> <p>Las estrategias 3.3 y 3.4 coinciden con las estrategias 1.2 y 2.1 de Equidad</p>	<p>● importante</p> <p>● necesario</p>	<p>Estrategia Puntual</p> <p>Estrategia Puntual</p>	<p>Relación empleo-población y tasa de desempleo</p> <p>Proporción de empleo informal</p>	<p>●</p> <p>●</p> <p>●</p>					

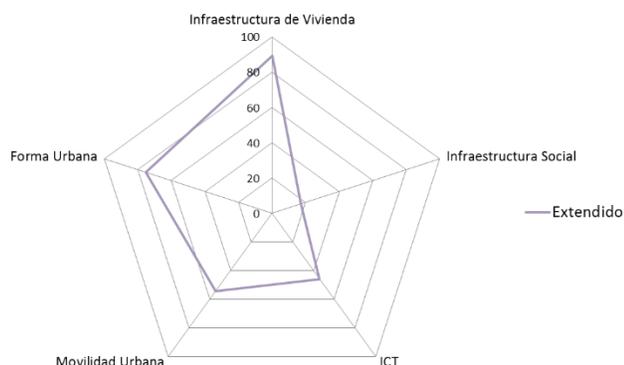
VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD

## HACIA UN PLAN DE ACCIONES ESTRATEGICAS PARA LA INFRAESTRUCTURA

**E**l desarrollo de infraestructuras urbanas subyace como elemento fundamental para la prosperidad y el bienestar. El caso particular del AMG presenta atrasos considerables en determinados tipos de infraestructuras, particularmente aquellos ligados a promover efectivamente la equidad, como el transporte público masivo o una red de bibliotecas moderna y eficiente. Este desbalance tiene graves implicaciones en otros de los ejes de la prosperidad, lo que condiciona el desarrollo general. ONU-Habitat hace un especial hincapié en la idea de que el desarrollo y mejora urbana tienen un fuerte carácter multidimensional y entrecruzado en numerosas aristas. Es por esto que el desarrollo de las infraestructuras no deberá limitarse a los ámbitos económicos y de productividad, sino reconocer la importancia de otros elementos que componen la totalidad de la estructura urbana. Las políticas de desarrollo de infraestructuras deberán tomar en cuenta los aspectos económicos, sociales y ambientales, esto como una base sólida e íntegra que garantice su permanencia y sostenibilidad. Una ciudad próspera es aquella que ha mejorado sustancialmente el estado y la disposición de las infraestructuras con un fuerte enfoque en resolver las necesidades de los seres humanos desde una perspectiva holística y al largo plazo.

Bajo el enfoque de la prosperidad, las ciudades deben contribuir al bienestar a través de la productividad, la generación de empleos e ingresos que permitan una adecuada calidad de vida para el conjunto de la población; se puede plantear que todo ello se enfrenta a una realidad que muestra que los espacios más prósperos del AMG concentran también la mayor parte de la infraestructura, que facilita el proceso de generación de prosperidad y bienestar. Por el otro lado, los espacios restantes presentan déficit de estructuras, muchas de las cuales han sido incluso improvisadas, y por ende, carecen de la efectividad necesaria para conformar una base óptima para el desarrollo. Esto señala una constante en la metrópoli: la ciudad fragmentada en dos secciones polarizadas; por una parte Zapopan y Guadalajara (en particular su zona poniente) que concentran las actividades productivas y poseen los mejores niveles en indicadores de calidad de vida, y por la otra los municipios de Tlaquepaque, Tonalá y El Salto, con enormes rezagos de infraestructura, en particular de tipo social y de aquella ligada a la vivienda.

Sin duda la gran deuda de la ciudad en materia de infraestructura corresponde al desarrollo de un sistema de transporte público masivo accesible, eficiente y sostenible medioambientalmente. Esto representa un grave lastre en todos los niveles para la metrópoli, al propiciar el uso de medios privados con graves repercusiones en el medio ambiente, la integración social y la conformación de un tejido urbano disperso y poco compacto. Poco se ha hecho para reconocer y fomentar la movilidad no motorizada, así como al transporte público, como el soporte fundamental de la movilidad, y es en este sentido que se encuentra uno de los principales retos para el corto plazo.



**Gráfica 2.3.1: Marcadores de los subíndices que conforman el eje de Infraestructura en el CPI, en su versión extendida para el AMG.** Los valores para cada uno son los siguientes: 89.23 en Vivienda; 17.36 en Infraestructura Social; 45.86 en ICT; 54.20 en Movilidad Urbana y 75.36 para Forma Urbana/Conectividad de las Vías. El promedio arroja un total de 49.26. Elaboración y cálculo de ONU-Habitat.

Con el fin de identificar las estrategias de mayor pertinencia para el AMG en el ámbito de infraestructura, se ha yuxtapuesto el diagnóstico realizado poniéndolo sobre los resultados que ha arrojado el cálculo del CPI. Esto para cada uno de los subíndices que componen el eje. El resultado ha permitido evidenciar las mayores carencias, así como los principales retos en este sentido.

Según el cálculo del CPI, el eje de Infraestructura se encuentra en un nivel categorizado como débil, indicando un marcador estandarizado en su versión extendida de 49.26. De hecho, este eje es el segundo más bajo, solo por encima del eje de Sustentabilidad Ambiental.

Por subíndices particulares, los resultados señalan diversos puntos de interés dentro del AMG:

- a) Seguramente la lectura más relevante y de importancia viene de dos subíndices, Vivienda, que arrojó el mayor puntaje, e Infraestructura Social, que arrojó el menor. Esto refleja claramente una coyuntura presente en los últimos años en la mancha urbana: si bien el déficit de vivienda ha disminuido -a raíz de un periodo prolífico cuantitativamente en la construcción de casas habitación-, este proceso no ha sido acompañado de un debido desarrollo en equipamiento social para estas nuevas colonias y fraccionamientos. Hoy por hoy, son mayoritarias las zonas de nueva vivienda sin identidad, con graves carencias de infraestructura pública, y en particular muy desvinculadas de las zonas centrales. Esto ha dejado de ser coyuntura para convertirse en verdadero problema social, económico y territorial.
- b) Forma Urbana/Conectividad de las Vías arroja un marcador de 75.36, categorizado como sólido. Esto resulta positivo y se vincula históricamente a la traza española

original de los asentamientos que conforman la urbe. Un trazado eficiente que facilita una debida conectividad, así como un balance correcto entre el área urbana destinada a calles. Por otra parte, se ponen en evidencia los riesgos de los nuevos fraccionamientos cerrados (o condominios horizontales), que pueden reducir considerablemente este marcador en caso continúen proliferando.

- c) El subíndice de ICT arroja un marcador de 45.86, categorizado como débil. Esto enciende luces rojas respecto a la vocación urbana del AMG como ciudad de las tecnologías informáticas y de la comunicación. En otras partes de este documento, se ha señalado lo prioritario que resulta para la urbe puntar en industrias de alto valor añadido, particularmente la de las tecnologías de la información y alta tecnología. Es por esto que resultará necesario contar con una plataforma acorde a tales objetivos.
- d) Movilidad Urbana arroja 54.20, señalado como moderadamente débil. Este marcador refleja las debilidades del sistema de transporte público, su calidad y su extensión inadecuada. Se evidencia igualmente un modelo de movilidad basado en los medios individuales y motorizados, en perjuicio del interés público.

## LAS ACCIONES ESTRATEGICAS DENTRO DEL MARCO DE INFRAESTRUCTURA

La prosperidad de la Ciudad de Guadalajara dependerá en gran medida del desarrollo debido de infraestructuras estratégicas con alta capacidad en detonar un desarrollo transversal con otros ejes de la prosperidad. De manera particular, ONU-Habitat resalta la importancia de mejorar a plataforma física y territorial que tiene incidencia directa en el bienestar y la productividad; estos elementos se encuentran muy vinculados, sin embargo resulta necesario reconocer su fuerte interdependencia.

El gran reto para el AMG en este ámbito es promover el cambio de paradigmas en dos áreas particulares: la vivienda y la movilidad urbana. Ambos deberán planearse con perspectivas a largo plazo, y a partir de un proceso paulatino que garantice su efectivo desarrollo e implantación en las dinámicas urbanas.

En el caso de la vivienda, al día de hoy el país se encuentra en la transición hacia un modelo de ciudad más compacto y vertical, con uso de suelo mixto. En este sentido la vivienda adquiere un rol fundamental como la unidad mínima y elemental del hábitat humano. El cambio de modelo se ha echado a andar desde la esfera nacional, y a partir de políticas y lineamientos de los planes nacionales, así como de elementos normativos promovidos por la SEDATU, CONAVI y el INFONAVIT.

En el caso de la movilidad el proceso se encuentra en una fase más incipiente. Se ha reconocido lo nocivo y poco sustentable de una movilidad urbana basada en el automóvil, sin embargo todavía falta camino

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

por andar antes de presenciar un verdadero cambio de paradigma en este sentido. Lo anterior no significa que el AMG deba aplazar estos cambios previstos sino todo lo anterior.

Para identificar las áreas estratégicas de acción se hizo una vinculación directa a los 5 subíndices del eje de Infraestructura. Se resalta que cualquier estrategia en este ámbito deberá favorecer y/o articularse con los siguientes elementos:

- a) Asegurar la ecoeficiencia de cualquier infraestructura por desarrollar, así como mejorar aquella de la infraestructura por renovarse. La componente medioambiental resulta fundamental en las intervenciones urbanas presentes y futuras con el objetivo de proporcionar infraestructuras limpias.
- b) Desarrollar las infraestructuras sociales en zonas y áreas de la ciudad donde existan rezagos considerables con el fin de corregir el desbalance existente en el

territorio metropolitano. La promoción de la equidad a partir del desarrollo de una plataforma urbana de productividad y de bienestar deberá fungir como elemento para priorizar las intervenciones.

- c) Reforzar la preponderancia del interés público por sobre el interés privado en lo referente al uso de las infraestructuras. Si bien la cuestión de la movilidad urbana es la más notoria, esto deberá extenderse a todos los ámbitos de este eje.
- d) Incidir en el desarrollo de infraestructuras a partir de enfoques y prácticas que lleven a consolidar a Guadalajara como una urbe compacta, densa y de suelo plurifuncional. Esto con el fin de favorecer un sistema de movilidad y de economías urbanas con base en las dinámicas de la proximidad.

**Tabla 2.2.1: Marco estratégico general de Infraestructura.** Elaboración: ONU-Habitat.

	AREA ESTRATEGICA	OBJETIVOS	ESTRATEGIA PUNTUAL / MEDIDA ESTRATEGICA			
INFRAESTRUCTURA	1 VIVIENDA	Mejorar las condiciones de vivienda, particularmente aquellas de tipo social y popular autoconstruida, fortaleciendo la calidad en el hábitat y combatiendo los rezagos existentes.	Fortalecer el cambio de modelo en el ámbito de la vivienda social, pasando de un enfoque cuantitativo a uno cualitativo.	Combate al rezago en materia de dotación de servicios básicos y de vivienda en estado de precariedad.	Fortalecer el rol de la vivienda en los programas para la densificación urbana y el uso mixto de suelos.	Mejora de los sistemas de servicios básicos en el AMG: agua, drenaje y electricidad.
	2 INFRAESTRUCTURA SOCIAL E ICT	Fomentar un enfoque de desarrollo metropolitano para el AMG a manera de plataforma para el conocimiento y la productividad, con fuertes fundamentos en la cohesión social y el desarrollo humano.	Promover la mejora física de las redes e infraestructuras de telecomunicaciones a nivel metropolitano.	Actualizar y modernizar el sistema de bibliotecas públicas a partir de una nueva perspectiva en su rol institucional e impacto social en el AMG.		
	3 MOVILIDAD URBANA	Impulsar un cambio de paradigma en el ámbito de la movilidad y con esto pasar de un modelo basado en el uso del automóvil, a la priorización del benéfico colectivo y medioambiental con base en el transporte público y los medios no motorizados.	Priorizar un modelo de movilidad urbana fundamentado en el transporte público y los medios no motorizados.	Promover la mejora efectiva y a largo plazo del sistema de transporte publico en todos sus niveles.	Promover la consolidación y el desarrollo de la movilidad no motorizada como elemento.	Fomentar la conectividad interurbana y regional del AMG.
	4 CONECTIVIDAD DE LAS VIAS	Optimizar la base física de la ciudad en base a eliminar o mitigar barreras que limiten la conectividad urbana.	Promover y consolidar una tejido urbano conectado y eficiente.			

## AREA ESTRATEGICA 1: VIVIENDA

Las estrategias en el ámbito de vivienda se deberán articular en dos frentes fundamentalmente. Por una parte reconociendo que se mantienen carencias y déficits en el ámbito habitacional en materia de servicios básicos y calidad de la vivienda. Por otra parte resalta la ocupación horizontal y dispersa de los conjuntos habitacionales, en el espacio metropolitano, así como sus características de segregación con respecto al entorno, a otros usos y a otros niveles socioeconómicos.

La configuración urbana que ha resultado de esta actividad inmobiliaria dificulta enormemente la provisión de los servicios públicos y la dotación de equipamiento público barrial y distrital, así como la conectividad por medio del transporte público con las centralidades.

Es en este contexto que las estrategias en este subíndice buscan revertir el daño provocado por las políticas públicas de promoción de la vivienda promovidos la durante la década anterior, y que han desmembrado los tejidos familiares y comunitarios, y aislado a sus ocupantes en territorios desvinculados.

En el ámbito de los servicios básicos las estrategias deberán incluir las siguientes consideraciones puntuales.

- a) Para el caso del agua es necesario considerar el enorme porcentaje desperdiciado en fugas, de entre 40 y 45 % del caudal. Con importantes implicaciones medioambientales. Sin contar que no se tiene disponibilidad

de información detallada en el servicio, lo que condiciona establecer acciones puntuales para su mejora.

- b) Para el caso del drenaje resulta necesario contar con un sistema de monitoreo, tanto de las descargas de la red y particularmente en instalaciones de riesgo (industrias, restaurantes, tintorerías, talleres mecánicos etc.), así como de las plantas de tratamiento que actualmente operan en el AMG. Otra cuestión fundamental por resolver será el diseño de un sistema de alcantarillado pluvial independiente del drenaje sanitario, que pueda permitir la reinyección de agua de lluvia al subsuelo, así como evitar la congestión en época de lluvias del alcantarillado mixto. Esto último se vincula directamente a un ámbito de la resiliencia metropolitana relativa a las inundaciones, y en particular a la incapacidad de los diferentes sistemas de canalización y control vigentes. El Área Metropolitana sufre de inundaciones anuales en época de lluvias que afectan a año con año a miles de sus habitantes.
- c) En materia de electricidad resulta necesario contabilizar la cantidad de conexiones irregulares a la red, además de ubicar las potencialidades en cuanto a la producción de energía que ya permite la nueva legislación mexicana, mediante la instalación de medidores bidireccionales, que simplifican el problema de la acumulación de la energía.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

**Tabla 2.2.2: Área Estratégica de Vivienda.** Elaboración ONU-Habitat.

ÁREA ESTRATÉGICA DE VIVIENDA	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	SOSTENIBILIDAD	PRODUCTIVIDAD	CALIDAD DE VIDA	EQUIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS		
1.1	Fortalecer el cambio de modelo en el ámbito de la vivienda social, pasando de un enfoque cuantitativo a uno cualitativo.	necesario	Estrategia Puntual	Impacto en varios indicadores del subíndice de vivienda	●	●	●			Fortalecimiento de los programas federales (INFONAVIT, CONAVI etc.) para la mejora de colonias y fraccionamientos de vivienda social en degraded a partir de instrumentos municipales y estatales contextualizados de soporte técnico, financiero o de implementación.	Promover el debate interinstitucional de la vivienda social en Guadalajara, en miras a crear herramientas contextualizadas para la mejora cualitativa a nivel unidad habitacional y barrial.	
	Combate al rezago en materia de dotación de servicios básicos y de vivienda en estado de precariedad.	necesario	Estrategia Puntual	Indicadores de subíndice de vivienda	●	●	●			Promover la dotación universal de servicios básicos: agua, drenaje y electricidad, en miras de sobrepasar el 95% actual para llegar al abasto pleno para todas las viviendas del AMG.	Vinculación del problema de hacinamiento y alta densidad residencial a las estrategias barriales en temas de espacio público, bibliotecas públicas y accesibilidad al transporte público.	
	Fortalecer el rol de la vivienda en los programas para la densificación urbana y el uso mixto de suelos.	nodal	Estrategia Puntual	Producto urbano per cápita e ingreso medio de los hogares	●	●	●	●	●	Fomentar la elaboración de instrumentos urbanos a nivel estatal que acompañen y refuercen aquellos de tipo federal para la redensificación urbana a través de la vivienda nueva, en particular aquellos de INFONAVIT y CONAVI.	Revisión de los códigos de desarrollo urbano estatal y municipales en miras a actualizar o introducir instrumentos como el reagrupamiento parcelario, bancos públicos de tierra y expropiaciones.	Vinculación del ámbito de la construcción de vivienda nueva a las estrategias de redensificación de los centros históricos municipales y zonas aledañas a las líneas de transporte masivo.
	Mejora de los sistemas de servicios básicos en el AMG: agua, drenaje y electricidad.	necesario	Estrategia Puntual	Impacto en varios indicadores	●	●	●			Capacitar al IMEPLAN para la elaboración de estrategias a nivel metropolitano para mejorar y optimizar los servicios básicos en cuestiones técnicas y tecnológicas, medioambientales y de gestión metropolitana.	Elaboración de un programa para el uso de agua residual tratada y aguas pluviales en la ciudad, con énfasis en la cuestión un sistema de drenaje pluvial propio y el reúso del agua de las plantas tratadoras.	Implementar sistemas de monitoreo y cuantificación de consumos a nivel metropolitano en los servicios básicos como base para elaborar estrategias de ahorro y optimización.
					VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD							

## AREA ESTRATEGICA 2: INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Como se ha evidenciado en el diagnóstico, un gran rezago en ciertas zonas del área metropolitana refiere al poco desarrollo de infraestructura social. No es coincidencia que zonas con altos índices de pobreza, presenten marcadores considerablemente débiles en indicadores relativos al desarrollo humano, tales como: acceso a los servicios básicos; deserción escolar; existencia y accesibilidad de espacio público, así como menor expectativa de vida.

Una estrategia que ha sido llevada a cabo en este sentido en otras ciudades latinoamericanas (sobresale el caso de Medellín), ha sido una profunda reformulación del rol de la biblioteca pública dentro del tejido urbano degradado. El rol de la biblioteca se ha adaptado a un contexto

social fuertemente degradado, además de actualizarse en contenidos digitales y programas de vinculación social, convirtiendo los centros en mediatecas. Estos centros fungen como punto de encuentro social, con fuertes miras en el reforzamiento de contenidos estratégicos a nivel local: fomento a la lectura infantil y juvenil; capacitación para desempleados; centros de actividades lúdicas y de aprendizaje para la familia.

Por otra parte, y muy vinculado al eje de la productividad, resulta necesario fortalecer la plataforma física metropolitana de conectividad digital. Esta estrategia resulta fundamental para incrementar la competitividad del AMG, así como para facilitar la innovación, la eficiencia, y en general la prosperidad. A esto se suma la vocación metropolitana del AMG como ciudad altamente vinculada a las industrias de alta tecnología digital e informática.

**Tabla 2.4.3: Área Estratégica de Infraestructura Social e ICT.** Elaboración ONU-Habitat.

AREA ESTRATEGICA DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y CPI	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD				INSTRUMENTOS / MEDIDAS	
					SOSTENIBILIDAD	PRODUCTIVIDAD	CALIDAD DE VIDA	EQUIDAD GOBERNANZA		
2.1	Promover la mejora física de las redes e infraestructuras de telecomunicaciones a nivel metropolitano.	necesario	Estrategia Puntual	Acceso a computadoras y otros indicadores	•	•	•		Implementar un programa público-privado para incrementar tanto el acceso a internet como la velocidad de banda ancha a nivel metropolitano.	Fomentar la base existente de computadoras por vivienda, particularmente en las zonas y áreas más rezagadas; vinculación del programa a desempeño educativo.
	2.2	Actualizar y modernizar el sistema de bibliotecas públicas a partir de una nueva perspectiva en su rol institucional e impacto social en el AMG.	nodal	Medida estratégica	Número de bibliotecas públicas	•	•	•	•	Redefinir el modelo de bibliotecas públicas con el fin de actualizar los objetivos, los medios y los recursos, contextualizarlo a las necesidades de educación y sociales del AMG.

## AREA ESTRATEGICA 3: MOVILIDAD URBANA

En el caso del AMG se contempla un atraso importante en la construcción de infraestructura para los sistemas de transporte público en general, y masivo en particular, así como la infraestructura adecuada para la movilidad a pie y en bicicleta. Una política integral de transporte deberá tomar en cuenta los aspectos económicos, sociales y ambientales, esto como la base de la sustentabilidad; además de considerar la vinculación a las seis dimensiones de la prosperidad de ONU-Hábitat; la premisa es reconocer que las ciudades prósperas son aquellas que han mejorado de manera sustancial el rango y la calidad de su infraestructura en movilidad.

Previo a un planteamiento integral y a largo plazo para el caso particular del AMG, habrá que definir claramente y a detalle numerosos aspectos relacionados al costo-beneficio del usuario, así como a otros elementos relacionados con el entorno urbano y el medio ambiente. Sin embargo, un fundamento claro para cualquier estrategia presente y futura en materia de movilidad es que deberá priorizar lo público sobre lo privado, además de presentar ventajas contundentes en materia de sustentabilidad ambiental.

Es por esto que la cuestión de fondo radica en cambiar paulatinamente de un modelo basado en el automóvil a otro de medios colectivos y/o no motorizados. Para esto, será necesario impulsar la implementación de sistemas de transporte público en su

modalidad de masivo, semi-masivo y colectivo y finalmente se deberán definir las políticas adecuadas para reducir el uso indiscriminado del auto particular. En otras palabras, desincentivar gradualmente el uso del automóvil, mientras se desarrolla un efectivo sistema de transporte colectivo. En este sentido, cabe precisar que si no se impulsan primeramente las medidas y acciones de los primeros tres sistemas mencionados, difícilmente se podrán transferir viajes en auto a otro medio de transporte más sustentable.

En miras a lograr dicho cambio en el paradigma de la movilidad metropolitana, se deberá redimensionar el problema de la movilidad en base al ser humano. Por lo tanto para planificar las políticas, medidas, acciones, proyectos e instrumentos de transporte más adecuados se deben considerar en primer lugar los usuarios más vulnerables: los discapacitados, los niños, los ancianos y los peatones en general. En esto radica la gran oportunidad social y de inclusión para las autoridades metropolitanas.

Además de promover el transporte público se deberán atender e impulsar los medios no motorizados. Para el caso de las bicicletas, se deberá ampliar y mejorar la red de ciclovías, así como consolidar el programa mi-bici. En materia peatonal resulta necesario reposicionar el papel del peatón en las cuestiones referentes al derecho a la ciudad, como derecho individual. El peatón es frecuentemente un elemento puesto en segundo plano en el diseño urbano, lo que trae como consecuencia una ciudad agresiva, con enormes barreras físicas que dificultan la apropiación individual del espacio. En esto también recae la importancia de la redensificación urbana. El modelo de la ciudad compacta de caminos cortos se orienta hacia un desarrollo más denso, plurifuncional y socialmente diverso,

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

permite llevar una vida social intensa, que aumenta la posibilidad del intercambio, del contacto y la comunicación entre los habitantes, que ahorra energía, suelo y recursos materiales y permite conservar las importantes áreas de producción agrícola y espacios naturales. En la ciudad compacta se promueven dinámicas de proximidad y por lo tanto se reducen las distancias físicas que propician la peatonalización para desplazarse de un lugar a otro, con lo que se ahorra tiempo en los desplazamientos. Un desarrollo denso mejora además la actividad comercial ya que las personas al contar con más tiempo y poder circular a pie o en bicicleta, tienen un contacto más directo con los negocios.

**Tabla 2.4.4: Área Estratégica de Movilidad Urbana.**  
Elaboración ONU-Habitat

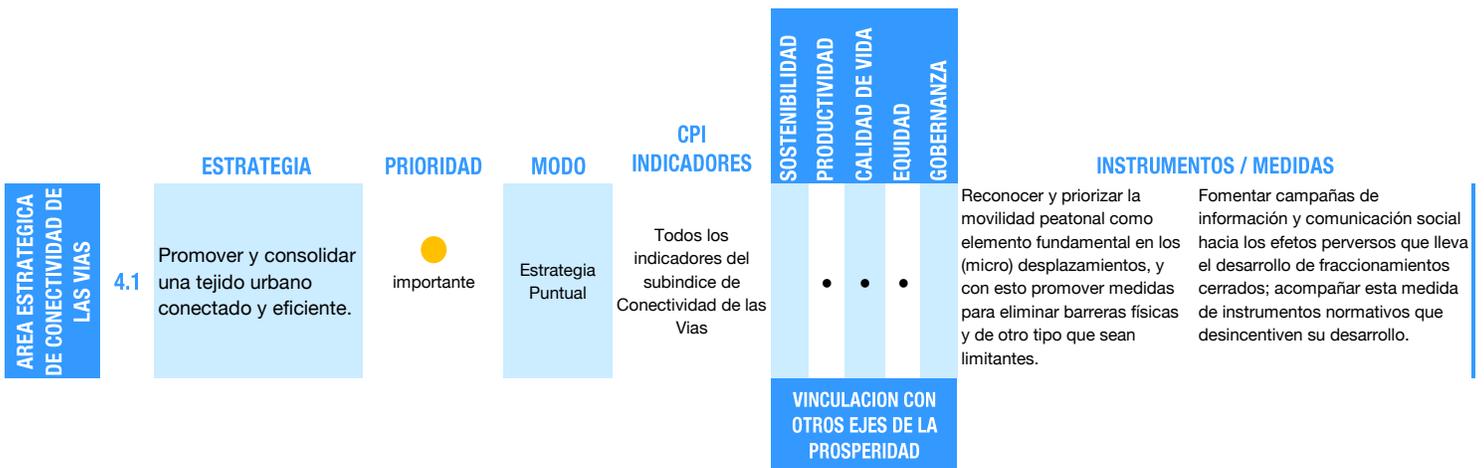
AREA ESTRATEGICA DE MOVILIDAD URBANA	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	SOSTENIBILIDAD	PRODUCTIVIDAD	CALIDAD DE VIDA	EQUIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS			
AREA ESTRATEGICA DE MOVILIDAD URBANA	3.1	Priorizar un modelo de movilidad urbana fundamentado en el transporte público y los medios no motorizados.	● nodal	Medida estratégica	Impacto en todos los indicadores de movilidad urbana	●	●	●	●	Fomentar campañas y planes para desincentivar paulatinamente el uso del automóvil como principal medio de transporte, acompañado de un debido desarrollo de otros medios de movilidad.	Diseñar una estrategia integral para reducir paulatinamente y a largo plazo el uso del automóvil a partir de instrumentos taxativos y de restricción de espacio vial y/o de estacionamiento.	Favorecer un modelo urbano basado en las dinámicas de la proximidad a partir de la densificación de zonas alejadas a las estaciones del transporte público masivo.	Revisión de los presupuestos en materia de movilidad urbana ajustando la proporción en favor del transporte público y movilidad no motorizada
	3.2	Promover la mejora efectiva y a largo plazo del sistema de transporte público en todos sus niveles.	● necesario	Estrategia Puntual	Impacto en algunos indicadores de movilidad urbana	●	●	●	●	Ampliación de la red de tren ligero, así como su modernización y la extensión de las líneas 1 y 2 por sobre la línea del Periférico.	Ampliación prioritaria de la red de BRT hasta llegar al estimado ideal de 10 líneas en toda la mancha urbana del AMG.	Reestructuración de las líneas y servicios del transporte existente en torno al sistema de transporte masivo y de movilidad no motorizada.	Desarrollar un plan metropolitano para el transporte escolar a fin de optimizar y aliviar la carga del sistema vial.
	3.3	Promover la consolidación y el desarrollo de la movilidad no motorizada como elemento.	● necesario	Estrategia Puntual	Impacto indirecto en varios indicadores	●	●	●	●	Consolidar y expandir la red de ciclovías en la mancha urbana, integrándolas al sistema de transporte público colectivo.	Consolidar y ampliar el programa "mi bici" con el objetivo de aumentar el número regular de usuarios.	Promover un modelo de calles con fuerte énfasis en la perspectiva peatonal.	Identificar zonas - preferentemente centrales- aptas para promover modelos de calles peatonales y/o mixtas.
	3.4	Fomentar la conectividad interurbana y regional del AMG.	● necesario	Estrategia Puntual	Impacto indirecto en varios indicadores	●	●	●	●	Impulsar un sistema de trenes de pasajeros interurbano y de cercanías con el reuso de infraestructura existente.	Desarrollar un proyecto integral de manejo y control inteligente del tráfico vehicular. Definir vialidades de flujo continuo.	Desarrollar un plan metropolitano para el transporte de mercancías y de carga a fin de optimizar y aliviar la capacidad del sistema vial.	Construcción de la línea ferroviaria de El Salto a Encarnación de Díaz.
					VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD								

## AREA ESTRATEGICA 4: CONECTIVIDAD DE LAS VIAS

ONU-Habitat enfatiza que con una debida interconexión y densidad vial, puede repercutirse favorablemente en la mejora de la conectividad urbana, y con esto una optimización en la plataforma productiva. Al día de hoy, el principal reto en este sentido refiere a la multiplicación de superficies inaccesibles dentro de la mancha urbana, la cual empezó con desarrollos inmobiliarios para las clases medias y altas, pero desde los años noventa, este fenómeno se observa en todo tipo de promociones, incluyendo

desarrollos con financiamiento INFONAVIT. Estos espacios van desde pequeños desarrollos de 1 a 2 hectáreas, hasta cotos gigantescos como Las Cañadas (567 ha), Puerta de Hierro (124 ha), Las Lomas (180 ha), El Río Country Club (300 ha) o Bugarvillas (708 ha). El crecimiento en área y uso de este tipo de modelo condiciona gravemente la calidad del tejido urbano, además de repercutir en la pérdida de la calidad del espacio público. Es por esto que la estrategia deberá fundamentarse en contener esta tendencia, y revertirla en el mediano y largo plazo.

**Tabla 2.4.5: Área Estratégica de Conectividad de las Vías.** Elaboración ONU-Habitat



## HACIA UN PLAN DE ACCIONES ESTRATEGICAS PARA LA CALIDAD DE VIDA

Las estrategias para incrementar la calidad de vida dentro del AMG se vinculan de manera particular con los demás ámbitos de la prosperidad urbana. Todas ellas repercutirán indirectamente en fomentar una metrópolis más sostenible medioambientalmente y menos desigual en lo social; más próspera y con una ciudadanía más participativa en los procesos decisionales.

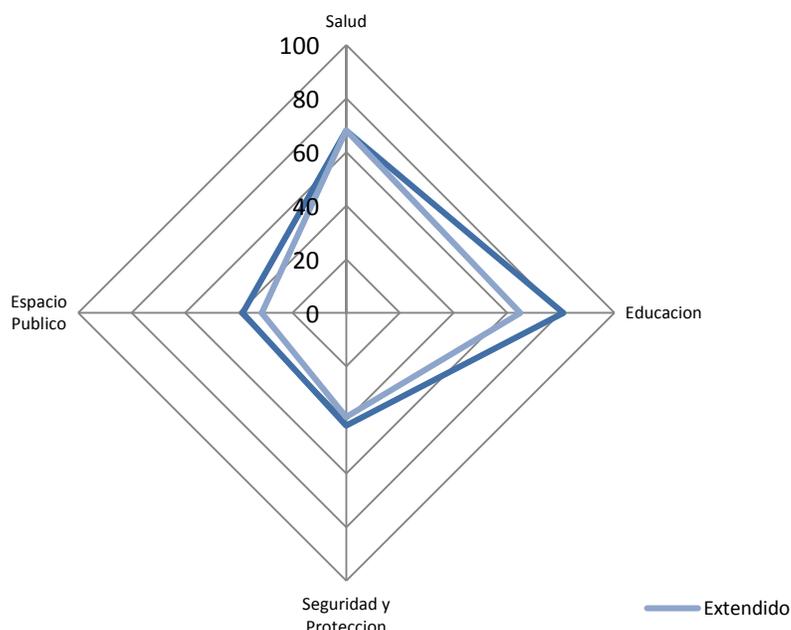
Sin embargo, resulta necesario enfatizar que las estrategias de Calidad de Vida deberán apuntalar dos componentes específicos que han sido identificados como débiles en la medición del índice a nivel metropolitano. Por una parte la sustentabilidad ambiental, y por otra la equidad social.

En el caso del primero, cabe señalar, que la sección de diagnóstico en el ámbito de espacios públicos ha señalado un número considerablemente bajo –y alarmante en ciertas zonas urbanas- de áreas verdes por habitante dentro de la mancha urbana del AMG. Esto sin duda repercute muy negativamente en la mitigación de varios elementos dañinos medioambientalmente que son provocados por la ciudad, y que tienen graves incidencias en la población. Por consiguiente, hay mayores implicaciones inmediatas en la calidad de vida; de manera directa afectando la salud de los habitantes con niveles inadecuados de calidad del aire,

de agua y contaminación auditiva, así como de manera indirecta, con fenómenos ligados a los cambios climáticos, y a la pérdida de biodiversidad local.

En el caso de la Inequidad Social el vínculo es fundamental. ONU-Habitat recalca que ninguna ciudad puede afirmar ser próspera cuando grandes segmentos de su población son excluidos o viven en condiciones de pobreza extrema. El caso particular del AMG señala una mancha urbana seccionada en dos zonas: una parte poniente próspera, con acceso a servicios, y niveles de vida aceptables, y por otra, una zona oriente con graves deficiencias, e incluso con islas territoriales de elevada pobreza y marginación. El AMG deberá promover –de manera enfática- balancear esta condición de inequidad social muy ligada al estado del territorio. Los beneficios de la inclusión social y de promover el acceso justo y democrático a oportunidades de desarrollo entre los sectores más vulnerables, podrán extenderse de manera natural a otros ejes, en particular al de productividad económica.

De la misma manera, ONU-Habitat enfatiza que la Calidad de Vida es un factor que requiere mejoras planificadas y articuladas en periodos con perspectivas a largo plazo, evitando las medidas de tipo unidimensional y acotadas en soluciones puntuales y cortoplacistas que pueden incluso resultar perjudiciales a otras áreas y en otros contextos. En este sentido resalta el caso de la construcción de vivienda social de baja densidad que ha venido desarrollándose durante los últimos años, donde si bien ha reducido el déficit de vivienda existente dentro del AMG, ha traído consigo graves efectos negativos, particularmente vinculados al medioambiente, a la calidad de vida y a reducir el potencial económico de las zonas urbanas consolidadas.



**Grafica 2.3.1: Marcadores de los subíndices que conforman el eje de Calidad de Vida en el CPI en su versión extendida para el AMG.** Los valores para cada uno son los siguientes: 68.16 en Salud; 64.95 en Educación; 38.91 en Seguridad y Protección y 31.54 en Espacio Público. El promedio de eje arroja un total de 68.16. Elaboración y cálculo de ONU-Habitat.

De manera particular los resultados en los subíndices que componen dicho eje direccionan las estrategias en determinadas ámbitos y áreas de acción:

A fin de definir las estrategias en el eje de Calidad de Vida, se ha realizado una sobreposición de los resultados arrojados por el cálculo del CPI sobre el diagnóstico que se ha incluido en la primera parte de este documento. A partir de esto, se ha elaborado el marco estratégico fundamental, en donde es posible individuar las estrategias puntuales agrupadas en base a los subindicadores propios de este eje.

El marcador para el eje de calidad de vida arroja un valor estandarizado (en su versión extendida) de 68.16. Dicho valor se categoriza como moderadamente sólido, según la indicación metodológica de ONU-Habitat.

- a) Salud indica un marcador de 68.16, posicionado como moderadamente sólido. Este número es un reflejo de los avances que se han tenido en distintos ámbitos de la salud pública, como la ampliación de las infraestructuras de servicio dentro de la ciudad, así como del aumento que ha tenido la esperanza de vida en las últimas décadas a nivel nacional. Sin embargo, el reto general en este sentido es apuntalar la calidad de los servicios y la cobertura; así como elementos específicos ligados a políticas de prevención.

- b) El subíndice de Educación arroja un promedio de 64.95. En este sentido también resaltan los logros en lo cuantitativo, a partir de las mejoras en la cobertura educativa a nivel metropolitano que se han promovido en las últimas décadas. Por otra parte, queda en evidencia el reto referente a lo cualitativo: es necesario mejorar la calidad en la educación en miras a una ciudad más próspera. Otro reto muy puntual, de menor escala poblacional pero de gran importancia, es reducir la deserción escolar masculina en los niveles escolares medios. Este fenómeno resulta particularmente frecuente en los municipios periféricos, y de menor ingreso.
  
- c) El subíndice de Seguridad y Protección indica un marcador promedio de 38.91, catalogado como muy débil. Este bajísimo marcador refleja la situación de inseguridad imperante no solo a nivel metropolitano, sino nacional.
  
- d) Espacio Público es el subíndice que arrojó el marcador más bajo, 31.54, catalogado igualmente como muy débil. De hecho, de los 22 subindicadores que componen la totalidad de los 6 ejes, Espacio Público resulta el segundo más bajo, solo por encima del subindicador de Infraestructura Social (que arrojó 17.36). Ambos subindicadores se vinculan fuertemente a fomentar la cohesión del tejido social urbano. El hecho que ambos sean los más bajos indica que la agenda social metropolitana deberá modificarse.

## LAS ACCIONES ESTRATEGICAS DENTRO DEL MARCO DE CALIDAD DE VIDA

Un aspecto fundamental en miras a mejorar la Calidad de Vida dentro del AMG es el énfasis en el acceso a los bienes comunes que deberá promoverse por parte de las autoridades. Estos bienes incluyen no solo los espacios públicos –quizá los más visibles–, sino además otros de tipo muy variado, y que incluyen elementos tangibles e intangibles necesarios en una ciudad: agua, aire, biodiversidad, cultura, etc. Todos estos bienes comunes funcionan como recursos compartidos que repercuten directamente en fomentar la cohesión y la identidad local en la ciudad.

En este sentido, el caso de la mancha urbana de Guadalajara, resalta por estar conformada por algunas zonas donde el acceso a estos bienes resulta limitado. Esto crea fragmentos territoriales de grave inequidad social, que además de brindar condiciones poco dignas para sus habitantes, limita el potencial pleno de toda la metrópoli. Es por esto que el desarrollo de

las políticas públicas metropolitanas de tipo urbano, deberá reconocer que la debida provisión de bienes públicos contribuirá fuertemente a elevar la mejora de distintos ámbitos que van desde la conservación del medio ambiente, hasta el avance económico territorial.

En la construcción del marco estratégico de Calidad de Vida se vincularon los elementos que lo componen a los subíndices del CPI. En cada área estratégica se señalan las medidas estratégicas (de tipo general e incidencia indirecta), o bien estrategias puntuales. Dichas estrategias deberán orientar los procesos de planeación urbana en las siguientes direcciones:

- a) Mejorar la cohesión social por medio de los espacios, con fuerte énfasis en el patrimonio cultural, tanto inmaterial como material.
- b) Fomentar condiciones que favorezcan el mejoramiento general de la seguridad pública en el AMG.
- c) Garantizar la calidad de los espacios públicos existentes, así como promover actividades para su debido uso y apropiación.
- d) Ampliar el espacio de áreas verdes urbanas, a fin de reducir el enorme déficit existente.
- e) Reconocer la función de la calle como un espacio público urbano multifuncional, y promover acciones que refuercen este principio.
- f) Mejorar los elementos de injerencia local que inciden fuertemente en la calidad de los servicios de salud y educación.
- g) Reconocer en la calidad de educación un factor fundamental para garantizar a largo plazo la equidad y la prosperidad.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

**Tabla 2.3.1: Marco estratégico general de Calidad de Vida.** Elaboración: ONU-Habitat.

AREA ESTRATEGICA		OBJETIVOS	ESTRATEGIA PUNTUAL / MEDIDA ESTRATEGICA		
CALIDAD DE VIDA	1 SALUD	Promover la mejora de las condicionantes urbanas de incidencia en los niveles de salud de los habitantes del AMG.	1.1 Promoción de una estrategia metropolitana de salud pública preventiva vinculada al uso de los espacios públicos.	1.2 Evaluación y formulación de estrategias para aumentar la calidad de los servicios de salud a nivel metropolitano.	1.3 Fomentar el combate contra la contaminación auditiva reconociendo sus repercusiones dañinas en la población.
	2 EDUCACION	Mejorar los aspectos cualitativos de la educación y posicionarla como un verdadero elemento de transformación social y económico.	2.1 Evaluación de las estrategias y políticas existentes de educación en el ámbito metropolitano, en niveles de gobierno municipal y estatal.	2.2 Fortalecer el combate contra la deserción escolar, particularmente a nivel elemental y medio, y en las zonas de mayor rezago social.	2.3 Implementación de programas metropolitanos de reforzamiento de contenidos en ámbitos evaluados como débiles. 2.4 Promover contenidos y desarrollo educacional en los niveles medios, y superior en temas de gran incidencia en el tejido económico metropolitano.
	3 SEGURIDAD Y PROTECCION	Mejorar los elementos urbanos que condicionan lo relativo a la seguridad metropolitana, con base en un fuerte enfoque estratégico y de incidencia en el mediano y largo plazo.	3.1 Fortalecer las estrategias y las metodologías para pormenorizar y cuantificar la incidencia territorial del crimen y la inseguridad pública en el AMG.	3.2 Mejoramiento de las infraestructuras físicas y espaciales que inciden en los niveles de seguridad pública.	3.3 Mejoramiento de los sistemas de seguridad pública metropolitana. 3.4 Implementar programas integrales de mejoramiento barrial en zonas con alto grado de estigmatización y de grado social.
	4 ESPACIO PUBLICO	Fortalecer y expandir el sistema de espacios públicos existentes en el AMG, elevando los estándares de calidad así como su carácter multifuncional.	4.1 Reconocimiento del espacio público como elemento fundamental y de gran incidencia en la política pública para la prosperidad urbana en el AMG.	4.2 Implementar un programa para el mejoramiento integral de ciertas calles de valor estratégico y con un marcado interés particular: emblemático, verde, social y económico.	4.3 Promover acciones para combatir el déficit metropolitano de espacio público. 4.4 Diseñar y promover programas de uso y apropiación del espacio público.

## AREA ESTRATEGICA 1: SALUD

El subíndice de Salud, se vincula fuertemente a las políticas de seguridad social a nivel federal, por lo que la participación del gobierno estatal, y los gobiernos municipales es parcial y acotada a ciertos ámbitos. En este sentido resaltan las áreas referentes a la salud preventiva, los servicios de urgencias, así como la posibilidad de negociar mejor con la federación y proponer programas alternativos o complementarios.

En el caso de la salud preventiva, se enfatiza la necesidad de promover la vinculación entre ciertas campañas (particularmente aquellas dirigidas a reducir el sedentarismo entre la población), a partir del uso y la apropiación de los espacios públicos. En

este sentido dichas campañas podrán vincularse de manera natural a programas urbanos en donde se favorezca la movilidad peatonal o ciclista, o bien, a programas de actividades físicas en parques y áreas verdes. Otra cuestión importante, desde el punto de vista territorial y urbano, refiere a la contaminación acústica. Este problema no ha sido debidamente tratado en el AMG, aun y cuando los efectos en la población son considerablemente negativos, e inciden directamente en disminuir la esperanza de vida de la población. La contaminación acústica se concentra en puntos específicos de la ciudad, y aumenta en determinadas horas. Las fuentes contaminantes son de diversos tipos, y responden a coyunturas particulares, por lo que es necesario fomentar el debate en este sentido en miras a construir una normativa que reduzca los factores negativos y con esto se incremente la calidad de vida de manera inmediata.

Un factor relevante que se ha enfatizado en la sección de diagnóstico, es lo referente a la calidad de los servicios públicos de salud en la metrópoli, en donde muchas veces la demanda desborda la capacidad existente, generando con esto la saturación de las estructuras. Con el fin de mejorar esta coyuntura, serán necesarias importantes inversiones federales y estatales para atender debidamente las necesidades de la población a través de las instituciones públicas existentes. En este sentido existen dos instrumentos concretos para mejorar las capacidades, el primero es que los municipios y el estado destinen mayores recursos, los cuales sí están disponibles a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Estatal. Al tiempo que el gobierno estatal y en consejo de colaboración municipal diseñen criterios de calidad de la atención que eleven y homologuen la calidad de la atención.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

Tabla 2.3.2: Área Estratégica de Salud. Elaboración: ONU-Habitat.

AREA ESTRATEGICA DE SALUD	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	SOSTENIBILIDAD	INFRAESTRUCTURA	PRODUCTIVIDAD	EQUIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS	
	1.1	1.1 Promoción de una estrategia metropolitana de salud pública preventiva vinculada al uso de los espacios públicos	 deseable	Estrategia Puntual	Esperanza de vida al nacer			●	●	●	Implementar un programa metropolitano a largo plazo para reducir los niveles de sedentarismo, así como actividades deportivas en la población a partir de la apropiación y uso intenso de ciertos parques, plazas o calles en zonas deficitarias.
1.2	1.2 Evaluación y reformulación de políticas para aumentar la calidad de los servicios de salud a nivel metropolitano.	 necesario	Estrategia Puntual	Impacto indirecto en varios indicadores		●		●	●	Arrancar un proceso de evaluación metropolitana sobre la calidad de los servicios de salud puntualizando sus puntos más débiles, tanto a nivel de servicios, así como en su debida distribución territorial.	
1.3	1.3 Fomentar el combate contra la contaminación auditiva urbana reconociendo sus repercusiones dañinas en la población.	 importante	Estrategia Puntual	Impacto indirecto en varios indicadores	●		●	●		Impulsar el debate público, así como investigaciones a nivel local sobre el impacto y las características particulares de la contaminación auditiva imperante en el AMG	Implementar instrumentos normativos que regulen la contaminación auditiva en las zonas de mayor incidencia; desarrollar igualmente un sistema de medición que cuantifique los niveles.

VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD

## AREA ESTRATEGICA 2: EDUCACION

Reconocer a la educación como factor estratégico fundamental es una de las principales vías para el desarrollo de capacidades de la población para fomentar la movilidad social. Los indicadores de educación muestran cambios positivos dentro del contexto metropolitano, los cuales se han visto reflejados en un aumento en la calidad de vida y las capacidades de la población durante las últimas décadas. Sin embargo, este progreso ha sido lento, y se ha venido estancado en los últimos años, particularmente en lo que respecta a la calidad de los servicios de educación.

Una problemática específica que resulta urgente atender, es la deserción escolar (Estrategia 2.2). Promover (y garantizar) la permanencia de los niños y jóvenes en edad escolar en las escuelas, sobre todo en el

nivel medio superior y superior resulta fundamental. La meta sería que la mayor parte de la población para el 2030, un 90% de los estudiantes, saliera solo después de haber completado el nivel de bachillerato, con un mínimo de preparación técnico-profesional vinculado a la prospectiva de necesidades productivas de la ciudad. Para la población vulnerable focalizada es imprescindible una serie de estímulos individuales y familiares programados, de becas que garanticen la permanencia. También de modelos y horarios educativos que permitan combinar la vida productiva temprana con la formación educativa.

En términos de capacidades institucionales será igualmente importante analizar los presupuestos públicos de educación (Estrategia 2.1), y con esto evaluar qué tanto de dichos recursos se destinan al gasto corriente, y a partir de esto generar un diagnóstico y plan sectorial de gestión. Este ejercicio le permitirá al gobierno estatal hacer de este gran presupuesto educativo un presupuesto efectivo, reorientando recursos, liberando un porcentaje para inversión estratégica hacia el 2020 y aumentando las capacidades de los docentes y funcionarios educativos. Igualmente, siendo el mayor porcentaje de presupuesto público es obligado en términos de rendición de cuentas, que éste sea evaluado de forma regular y sistemática por algún comité independiente y profesional que señale, los avances, retrocesos, resultados, impactos y retos de este gran esfuerzo público y social.

En lo relativo a la educación superior resultará necesario fortalecer los programas y la infraestructura para el desarrollo del recurso humano en sectores altamente competitivos de la economía. La incorporación de la ciencia, tecnología e innovación en los sectores productivos de una ciudad que busque ser más próspera, conduce ineludiblemente a la necesidad de

contar con un mayor número de profesionistas, técnicos y operarios especializados, con nuevas habilidades y competencias adecuadas a los requerimientos de los sectores estratégicos de la región laborales y de emprendimiento.

En este sentido, se requiere de un importante programa de fortalecimiento en el área de educativa profesional y de posgrados en las universidades públicas y privadas, así como programas de educación media-superior. Esto con el fin de formar con los más altos estándares de calidad internacional y actualización a un mayor número de posgraduados en áreas estratégicas.

Para esto se propone complementar y fortalecer los programas ofrecidos actualmente por parte del gobierno del estado (Estrategia 2.4) y otras instituciones públicas y privadas, incrementando de manera importante los recursos presupuestales que actualmente se invierten, para poder expandir y ampliar la oferta de programas de formación hacia todos los sectores que resultan estratégicos para el AMG.

Otra cuestión de enorme relevancia y directamente vinculada a la educación superior refiere a la investigación, particularmente en miras a desarrollar la propiedad intelectual a partir de patentes de alto impacto y desarrollo económico. En este sentido, se recomienda como objetivo a corto plazo que la inversión pública y privada en Jalisco pase al menos al 1.75% del PIB para el 2018, y se generen al menos 200 patentes creadas en Jalisco. Esto con el fin de desarrollar una masa crítica inicial que permita fomentar una economía de alto desarrollo y especialización. Con el objetivo de generar conocimiento y capital intelectual que impulse el desarrollo multisectorial del AMG, el nivel de inversión en ciencia y

tecnología, así como su enfoque e innovación, se convierten en elementos sumamente estratégicos para poder aspirar a ser Ciudad Próspera. Hoy en día, las regiones y países más exitosos tienen como una de sus principales estrategias el incrementar al máximo su inversión pública y privada en ciencia, tecnología e innovación, buscando invertir un importante porcentaje de su Producto Interno Bruto (PIB) en esta área de desarrollo. Este esfuerzo a la larga resulta extremadamente redituable y prometedor.

En las últimas décadas países como Corea del Sur, que aun con problemas particulares por resolver antes de entrar de lleno al selecto club de los países desarrollados, decidió aumentar el gasto en investigación y desarrollo experimental (GIDE) de un nivel de 0.40% de su PIB, hasta un sorprendente nivel del 3.74% en el año 2012, con lo cual le ha sido posible obtener un impresionante desarrollo tangible en todos sus procesos económicos, sociales y culturales. Los países asiáticos han entrado de lleno en esta vía de desarrollo e innovación. Justamente Corea del Sur aumentó su PIB per cápita de 497 dólares en 1970, hasta alcanzar los 22,590 dólares en 2012, lo que puede dar una demostración de lo que representa el incrementar la inversión en ciencia, tecnología e innovación como palanca para el desarrollo económico y social.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

Tabla 2.3.3: Área Estratégica de Educación. Elaboración: ONU-Habitat.

AREA ESTRATEGICA DE EDUCACION	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD				INSTRUMENTOS / MEDIDAS		
					PRODUCTIVIDAD	INFRAESTRUCTURA	SOSTENIBILIDAD	EQUIDAD		GOBERNANZA	
AREA ESTRATEGICA DE EDUCACION	2.1	importante	Estrategia Puntual	Varios indicadores de educacion	•			•	•	Reponderar las prioridades y las estrategias en materia de educacion a partir de una evaluacion en la asignacion y elaboracion de los presupuestos públicos, en miras a optimizar recursos.	Fomentar la participacion ciudadana en el debate publico, asi como en la elaboracion de politicas para mejorar la calidad educativa a nivel metropolitano.
	2.2	necesario	Estrategia Puntual	Promedio de años de escolaridad	•	•		•		Identificar las escuelas y las zonas territoriales con mayor desercion escolar dentro del AMG y establecer metas públicas en miras a reducir esta realidad.	Fortalecer con recursos economicos y tecnicos los programas sociales existentes con incidencia en la reduccion de la deserción escolar.
	2.3	necesario	Estrategia Puntual	Impacto indirecto	•				•	Fomentar iniciativas especificas en las instituciones -tanto publicas como privadas- para elevar los indicadores identificados como debiles en las evaluaciones cualificativas de educacion (como ENLACE).	Promover incentivos metropolitanos para instituciones que hayan mejorado considerablemente los niveles de educacion, con especial énfasis en modelos participativos.
	2.4	necesario	Medida Estratégica	impacto indirecto en educacion y productividad	•	•			•	Fortalecer los programas de vinculacion entre instituciones de educacion y empresas en miras a mejorar la educacion en areas estrategicas para el tejido economico metropolitano.	Promover un sistema de becas de excelencia a nivel licenciatura y posgrado, asi como proyectos de investigación, con alta incidencia en sectores altamente estratégicos (como el tecnológico-informatico) para el AMG.

## Cuadro 2.3.1

### EDUCAR PARA LA PROSPERIDAD URBANA: MODELOS Y HERRAMIENTAS PARA UNA CIUDAD QUE APUNTA A LOS SECTORES ECONÓMICOS DE ALTO NIVEL

La globalización representa grandes retos a los cuales se enfrentan hoy en día todas las economías del mundo en su búsqueda por mayor productividad y diferenciación en sectores de alta innovación. Para ello resulta prioritario la integración y desarrollo de ecosistemas urbanos en diferentes áreas de especialización, que permita destacar y posicionarse en el mercado global mediante la innovación, la ciencia y la tecnología. Estos elementos permiten competir con base en todas las aristas del conocimiento: su generación, difusión y adecuada implementación.

Este tipo de desarrollo altamente especializado e innovador, permite superar una base productiva de economías más elementales y menos prósperas; aquellas vinculadas a la producción de materias primas o de industrias y servicios con poca tecnificación o valor añadido, con rendimientos y salarios bajos.

Con el fin de posicionarse en el entorno de la economía global, el AMG debe apuntar la formación integral de sus recursos humanos tomando en cuenta el considerable valor añadido de los sectores económicos altamente especializados. En este sentido, la ventaja de la metrópolis es considerable al contar con una base poblacional joven y un tejido económico donde ciertas áreas de producción altamente competitiva han echado raíces: tecnologías informática y electrónica; farmacéutica y metal mecánica, por mencionar algunas. En base a lo anterior, resultará necesario reforzar la plataforma de capacidades existentes dentro de la población, con el fin de fortalecer esta transición económica, así como enfatizar la vocación económica tapatía en los sectores de alto nivel tecnológico.

Para lograr lo anterior es fundamental mejorar la calidad educativa, pero también -y de muy particular manera- brindar un valor añadido a los contenidos educativos desde las competencias a nivel estatal, principalmente en los niveles medios y superior. Es por esto que resulta necesario generar material educativo de alto nivel que sea utilizado en todas las escuelas públicas y privadas que apoyen las áreas identificadas como prioritarias. Esto permitirá también, a partir de la inclusión de nuevas herramientas y metodologías didácticas, modernizar los métodos y los modos de la enseñanza a nivel metropolitano.

Un caso que pudiera servir como referente para el AMG, es la experiencia de Singapur (ciudad con una población de poco más de cinco millones; una cifra relativamente comparable a la del AMG). En 1997 su gobierno implementó un programa denominado "*Thinking School, Learning Nation*" que tuvo como objetivo fomentar el pensamiento creativo y crítico de los alumnos, con un fuerte enfoque en las áreas de ingeniería y de ciencias, generando así una plataforma de recurso humano altamente calificado, en una proporción de 90 ingenieros y graduados en ciencia por cada mil personas. Con esta masa crítica Singapur ha estado en condiciones de transitar de un modelo económico basado en la maquila, a otro basado en el conocimiento, la innovación y el desarrollo de un ecosistema tecnológico.

La mancuerna entre la mejora educativa y la alta tecnología resulta necesaria en miras a optimizar los recursos y las inversiones públicas por realizar. Las herramientas informáticas han potenciado y revolucionado la creación, innovación, construcción, producción y recepción de contenidos a través de nuevas formas de representación y formas de interacción entre el autor y receptor. Se puede decir que a través de la mezcla de contenidos educativos adecuados, su difusión y aprovechamiento a través de los medios informáticos, se puede lograr mayor eficiencia en el acceso a la educación de calidad. Al respecto, coincide la necesidad de impulsar esta propuesta con las múltiples recomendaciones de diversos organismos mundiales como la OCDE, además de recomendaciones de la UNESCO.

## AREA ESTRATEGICA 3: SEGURIDAD Y PROTECCION

En términos generales, el marco estratégico de Seguridad y Protección para el AMG se fundamenta en dos ámbitos profundamente vinculados al ámbito municipal. Por una parte las competencias de los ayuntamientos en materia de seguridad, y por la otra, las cuestiones relativas a las dinámicas urbanas de los barrios y colonias como elementos que inciden en los niveles de inseguridad. Muy vinculado al último aspecto, se incluye la participación ciudadana, con el objetivo de fomentar que la corresponsabilidad y la gestión participativa busquen garantizar a largo plazo la continuidad en la implementación de cualquier estrategia. Estos elementos buscan reconocer el carácter multicausal de la inseguridad, pero también territorializar sus elementos de origen y mejora.

Las causas fundamentales en los altos índices de inseguridad para el AMG en los últimos años, tienen razones exógenas y complejas, sin embargo, resulta fundamental reconocer la incidencia directa en estos de muchos elementos ligados al territorio urbano: (limitado) acceso a los bienes públicos; grados de marginación y exclusión social; pobreza y desempleo. Todo lo anterior es una suma latente que ha sido un catalizador relevante en la situación que se vive hoy en día. Es entonces que resulta necesario reconocer que, si bien ciertas cuestiones que condicionan la inseguridad pública son generales en todo el territorio nacional, cada ciudad posee capacidades específicas para mitigar y prevenir ciertos efectos perversos de este problema. En este sentido, la idea base es que el barrio, la colonia o cualquier unidad territorial de población moldea innegablemente la

dinámica social de sus habitantes. Es por esto que la inseguridad, tanto en su tipo de delitos como en su intensidad varía en función de un territorio específico; mientras las zonas comerciales y de servicios son más afectadas por el robo al transeúnte, al comercio, así como de automóviles y autopartes, en las zonas habitacionales resulta más común el robo a casas habitación, así como lesiones y amenazas, como resultado de riñas entre pandillas, conflictos vecinales y violencia familiar. De la misma manera el grado de marginación y la exclusión social son factores importantes, es por esto que otros delitos, como los homicidios violentos, se localizan de manera heterogénea por la mancha urbana. Por ende, una política metropolitana de prevención a la inseguridad urbana no puede operar de manera independiente a la cohesión social desde el punto de vista territorial, sino que necesita acompañarse por acciones concretas que reconozcan el carácter multicausal de la inseguridad, y su vinculación a las infraestructuras sociales y oportunidades de desarrollo dentro de los barrios y colonias, así como a fomentar el sentido de pertenencia social y el apego y seguimiento a las normas. Todo esto necesario para garantizar la convivencia pacífica dentro de la urbe en el largo plazo.

Un grupo de población que resulta necesario tomar en cuenta es el de los jóvenes varones de entre 15 y 25 años. Este rango de edad se presenta como vulnerable; gran parte de los homicidios u otros delitos se encuentran vinculados a la participación de jóvenes en pandillas o mafias, particularmente en aquellas zonas urbanas con fuertes niveles de pobreza, abandono escolar y otros elementos de rezago social. En relación a esto, resulta necesario focalizar los esfuerzos de prevención en este grupo de población, en los barrios y asentamientos urbanos de mayor necesidad.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

Tabla 2.3.4: Área Estratégica de Seguridad y Protección. Elaboración: ONU-Habitat.

ÁREA ESTRATÉGICA DE SEGURIDAD Y PROTECCION	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	PRODUCTIVIDAD	INFRAESTRUCTURA	SOSTENIBILIDAD	EQUIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS
	3.1	Fortalecer las estrategias y las metodologías para pormenorizar y cuantificar la incidencia territorial del crimen y la inseguridad pública en el AMG.	necesario	Estrategia Puntual	Impacto indirecto en tasa de hurtos y homicidios	•	•			
3.2	Mejoramiento de las infraestructuras fisicas y espaciales que inciden en los niveles de seguridad pública.	necesario	Estrategia Puntual	Impacto indirecto en tasa de hurtos y homicidios	•	•		•		Programa de mejoramiento de la plataforma urbana en materia de seguridad publica en zonas urbanas consolidadas y de gran uso, con especial enfasis en los siguientes elementos: alumbrado; ocupacion de predios o edificios en abandono; favorecimiento de la transparencia visual a nivel peatonal; promover aceras y calles sin obstaculos fisicos.
3.3	Mejoramiento de los sistemas de seguridad publica metropolitana	necesario	Estrategia Puntual	Impacto indirecto en tasa de hurtos y homicidios	•	•			•	Fortalecimiento tecnico y logistico del sistema de video vigilancia C4 metropolitano. Mejoramiento de los servicios telefonicos, de redes y monitoreo para la atencion del delito y emergencias desde el punto de vista tecnologico y de recursos humanos.
3.4	Implementar programas integrales de mejoramiento barrial en zonas con alto grado de estigmatizacion y degradado social.	necesario	Estrategia Puntual	Impacto indirecto en varios indicadores	•				•	Elaboracion de planes de accion barriales (a nivel micro territorial), con fuerte carácter contextual y de participacion ciudadana, en zonas de alto grado de degradado social. (En el caso de zonas perifericas, como son muchos nuevos conjuntos de vivienda social), favorecer la conectividad con las areas centrales a partir de mejoras en los servicios de trasnporte

VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD

## AREA ESTRATEGICA 4: ESPACIO PÚBLICO

Un aspecto visual y morfológico que ha caracterizado el crecimiento de la mancha urbana de Guadalajara durante las últimas décadas ha sido que las nuevas extensiones urbanas no han buscado generar identidad o sentido de pertenencia. En otras palabras, todos los nuevos territorios han sido fundamentalmente extensiones anónimas que se han estructurado sobre vialidades donde se ha priorizado la movilidad del automóvil, y con esto, se ha reducido considerablemente la interacción del individuo con el espacio urbano. Esta interacción entre el ser humano y su contexto físico resulta fundamental para detonar aspectos vinculados a la identidad social y a la apropiación de un sentido de pertenencia territorial. La formación de estas áreas sin identidad, ha sido el resultado de ignorar aspectos intangibles –y fundamentales- que también hacen ciudad y tienen incidencia directa en los niveles de la calidad de vida. Aunado a esto, es un hecho que en la medida que la ciudad se expande, el control político y territorial va disminuyendo, y con él la atención para promover espacios urbanos dignos para el desarrollo humano. Igualmente, en esta relación el nivel de gobernabilidad se debilita y muchas patologías sociales van apareciendo.

ONU-Habitat, como la agencia de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos, pone especial hincapié en la importancia del espacio público en la construcción de ciudad, tanto a nivel tangible como intangible. Es por esto que

cualquier medida para incrementar la calidad de vida dentro del AMG, deberá tener fuerte fundamento en el reconocimiento de la relevancia del espacio público –en todas sus tipologías y ámbitos- en la conformación de las dinámicas sociales, así como de la calidad de vida para el AMG (Estrategia 4.1). Esto implica reconocer en el espacio público su carácter como punto relacional imprescindible en el fortalecimiento del desarrollo individual y grupal, como una forma compensatoria del espacio vital. En este sentido el espacio público debe ser:

- a) Accesible, digno y seguro. Confortable y atractivo. Estos factores condicionan su calidad.
- b) Que abra paso a una importante diversidad de actividades.
- c) Que sea significativo, es decir, que genere significado y sentido de pertenencia.
- d) Que ofrezca lugares de contemplación y tranquilidad, con el uso de áreas verdes.

El diagnóstico de este documento señala la falta en muchos de estos aspectos en los espacios públicos de la metrópolis, sin embargo, aún más grave resulta el enorme déficit de áreas verdes, así como de la poca accesibilidad de los espacios públicos existentes. El Mapa 1.3.1, identifica el grave desbalance a nivel municipal, de manera particular en la zona sureste, coincidiendo con algunas zonas de alta marginación. En este sentido, resulta fundamental la implementación de la estrategia 4.3, de fuerte carácter social y de gran incidencia para estas zonas que acusan además elevados déficits de otros equipamientos para la recreación, el deporte, la cultura, la salud, la educación, el transporte, entre otros. Y que ponen a sus habitantes en condiciones de grave vulnerabilidad.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

Tabla 2.3.5: Área Estratégica de Seguridad y Protección. Elaboración: ONU-Habitat.

ÁREA ESTRATÉGICA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	PRODUCTIVIDAD	INFRAESTRUCTURA	SOSTENIBILIDAD	EQUIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS	
4.1	Reconocimiento del espacio público como elemento fundamental y de gran incidencia en la política pública para la prosperidad urbana en el AMG.	nodal	Medida Estratégica	Impacto indirecto en varios indicadores	•	•	•	•	•	Enfatizar la inclusión del tema del espacio público, en todas sus aristas, como cuestión prioritaria en el diseño, la elaboración y la puesta en marcha de políticas públicas a nivel metropolitano.	Facultar al IMEPLAN para el monitoreo de la calidad de los espacios públicos metropolitanos a partir de estándares de medición con fuerte contenido social y medioambiental.
	Implementar un programa para el mejoramiento integral de ciertas calles con valor estratégico y con un marcado interés particular: emblemático, verde, social y económico.	necesario	Estrategia Puntual	Impacto indirecto en varios indicadores	•	•	•	•	•	Promover asociaciones público-privadas que identifiquen y promuevan calles de gran potencial para el desarrollo en base a un marcado valor (verde, emblemático-patrimonial, social y/o económico) a fin de implementar proyectos de mejora urbana integral, con fuerte impacto turístico, económico o social-medioambiental.	Fomentar la creación de fideicomisos público-privados, de fuerte componente y vinculación microterritorial, con el fin de implementar y garantizar en el largo plazo las mejoras de dichos espacios públicos.
	Promover acciones para combatir el déficit metropolitano de espacio público.	necesario	Estrategia Puntual	Accesibilidad al espacio público y área verde <i>per capita</i>	•	•	•	•	•	Instituir un órgano metropolitano que identifique las áreas y/o colonias de mayor rezago social en la mancha urbana a fin de priorizar por impacto la creación y mejoramiento de espacios públicos.	Fortalecer los instrumentos federales (SEDATU, SEDESOL, SEGOB) de mejora de espacios públicos con instrumentos metropolitanos propios, de tipo técnico y financiero a fin de optimizar los procesos de implementación.
	Diseñar y promover programas de uso y apropiación del espacio público.	importante	Estrategia Puntual	Impacto indirecto en varios indicadores	•	•	•	•	•	Facultar al IMEPLAN para promover usos específicos y de marcado interés social en zonas y/o áreas que así lo requieran. Esto parte de la idea de reconocer el contenido intangible de los espacios públicos y su enorme impacto en el territorio.	Creación de protocolos para la priorización de usos del espacio público, a manera de enfatizar acciones de fuerte vinculación y mejora ciudadana, con actividades de marcado contenido social: deportivo; histórico o tradicional; cultural. En base a dicha priorización se otorgarían financiamientos públicos.

VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD

## **Cuadro 2.3.2**

### **LOS JOVENES, EL ESPACIO PÚBLICO Y LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA**

La búsqueda de una identidad es un motor que moviliza tanto a los sujetos como a las comunidades. En este sentido, los jóvenes representan una parte fundamental de esta dinámica territorial y social. Es por esto que la identidad de un joven, o de un grupo juvenil, toma una relevancia clave en el establecimiento de una estrategia para el uso del espacio urbano en miras a mejorar la prevención social. La reflexión en torno a la identidad de clase, grupo, o barrio permite generar una mirada crítica, no solo al entorno (puesta de manifiesto con un sentido crítico hacia las autoridades, o hacia ciertas convenciones sociales), sino también al proceso interno y colectivo de la búsqueda y consolidación de una identidad grupal propia. La reflexión crítica de los propios jóvenes es muy valorada como forma de iniciar un proceso de transformación en aquellos sujetos y grupos juveniles que han ido estableciendo una identidad afín con grupos delictivos: narcotraficantes, pandilleros u otros. Es decir, la formación de esta reflexión crítica se reconoce como una valiosa herramienta de gran fuerza y permanencia para la mejora social.

En este contexto es de particular interés la vinculación de los jóvenes con los espacios públicos, y con el territorio: el lugar donde reside un joven es un elemento de gran significancia e influencia para sí mismo, y por ende para las distintas agrupaciones juveniles que se van conformando. Justamente, esta relación de arraigo social puede transformarse en un problema cuando se establecen rivalidades con otros grupos con los cuales se comparte el territorio. En este sentido resaltan casos en los cuales algunos jóvenes son incluso capaces de dar la vida por el barrio o por el grupo. Sin embargo, esta manifestación de lealtad territorial es indefinida; no se trata de una defensa necesariamente comunitaria, sino excluyente del otro que lo habita. Es por esto que estas rivalidades territoriales deben ser abordadas desde el reconocimiento de varias cuestiones: la dificultad de los sujetos para poder comprender al otro, entender y respetar la diversidad, así como resolver pacíficamente los conflictos. En base a lo anterior, una manera óptima de iniciar un acercamiento con los jóvenes en un territorio con particular situación de degradación o estigma social, es presentando la idea de construir comunidad a partir de los espacios comunes. Esta construcción colectiva del espacio es justamente lo que fundamenta el arraigo y la identidad de sus habitantes con su territorio. Por ello, los proyectos de creación y/o recuperación de espacios públicos deben hacer partícipes a la comunidad, y en particular a los jóvenes, no solo como usuarios sino como creadores del espacio. En este tipo de casos, la gran mayoría de los proyectos exitosos son aquellos que lograron involucrar en todas sus etapas a los jóvenes. Esto se ha manifestado con índices de mayor arraigo territorial; mayor sustentabilidad (en el cuidado y mantenimiento), así como mayor corresponsabilidad entre los usuarios y autoridades.

Un elemento muy vinculado a lo anterior, además de ser una alternativa poderosa para la elaboración de estrategias de prevención social de la violencia, es la cultura y sus manifestaciones, entendidas en un sentido amplio. La cultura es una parte intangible y fundamental en los procesos de cohesión social: los modos en que una comunidad construye comunidad se vinculan a distintos elementos culturales; su historia local, su alimentación, su vestimenta, sus presentaciones artísticas, sus hitos, sus leyendas y mitos. En este aspecto, el arte urbano juega un papel clave en la elaboración de proyectos de mejora social con jóvenes, particularmente en barrios vulnerables y con grupos de riesgo. Música, danza y teatro, se presentan como elementos potenciales para revertir dinámicas de degrado social fuertemente arraigadas en algunas zonas. Es por esto que las políticas de mejora del espacio público para el AMG deberán contemplar la inclusión de estos enfoques de inclusión social, y con esto optimizar su impacto para mejorar la equidad y mitigar condiciones vinculadas a la inseguridad y violencia.

## HACIA UN PLAN DE ACCIONES ESTRATEGICAS PARA LA EQUIDAD

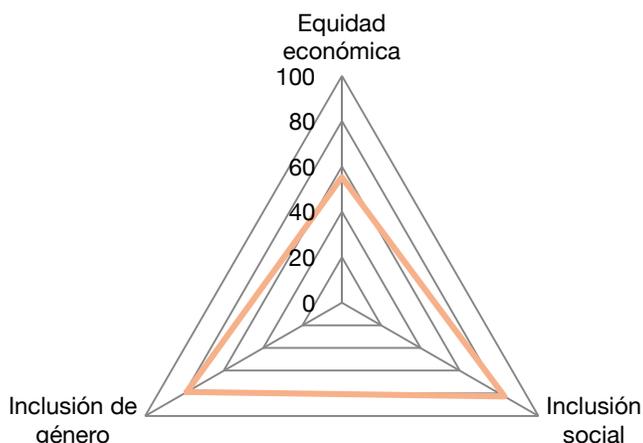
**P**osiblemente, la inequidad sea la dimensión que más limita el desarrollo de las potencialidades para la prosperidad del AMG. Con equidad, la población en su conjunto aportará mucho más a la prosperidad general y se sentirá plenamente participe en el desarrollo. Además disminuirán los delitos y la violencia, asociados a ciclos de extrema pobreza, y la productividad de los trabajadores y de las empresas se verá incrementada. A esto se suma la deuda histórica de la sociedad mexicana con la justa distribución de la riqueza y equidad en derechos y oportunidades para todos.

Es por esto, y en base a los resultados del diagnóstico realizado, que se recomienda

que la dimensión de equidad sea un criterio de valoración para todas las estrategias los demás ejes de la prosperidad. Es decir, las mejoras territoriales deberán priorizarse por su impacto en la redistribución justa de la riqueza a partir de favorecer oportunidades y servicios en las áreas y sectores más desfavorecidos.

A fin de identificar las estrategias más apropiadas en cada área de acción estratégica, ha resultado indispensable yuxtaponer los resultados del diagnóstico de equidad al cálculo de los indicadores del CPI. Este ejercicio ha resultado rico en detonar reflexiones sobre la forma que deberán tomar los lineamientos que delinearán la política pública metropolitana para la ciudad de Guadalajara.

Según el cálculo del CPI el área de Equidad se encuentra en un nivel moderadamente sólido, indicando un marcador estandarizado en su versión extendida de 70.84. Esto indica que los retos pendientes se encuentran en áreas muy específicas, y que si bien en términos generales ha habido avances en temas particulares todavía resulta fundamental buscar equilibrar los componentes que suman el eje de equidad. Cabe señalar que el indicador –en sus limitaciones intrínsecas- arroja una imagen de la realidad parcial y subjetiva que deberá interpretarse de manera contextualizada. Por otra parte el resultado brinda también aristas y claroscuros de gran interés sobre las distintas áreas, así como de su interrelación con los demás ejes de la prosperidad, enriqueciendo con esto la conformación de las líneas de acción.



**Gráfica 2.4.1: Marcadores de los subíndices que conforman el eje de Equidad en el CPI, en su versión extendida para el AMG.** Los valores para cada uno son los siguientes: 55.26 en Equidad Económica; 83.78 en Inclusión Social; 76.77 en Inclusión de Género. El promedio arroja un total de 70.84. Elaboración y cálculo de ONU-Habitat.

Por subíndices individuales los resultados señalan matices importantes en el ámbito de la equidad en el AMG:

- a) La inclusión de género presenta un marcador estandarizado moderadamente sólido (76.77). Resultado de que una muy buena proporción del sistema educativo metropolitano está conformado por mujeres. Esto genera una realidad que influye positivamente en los marcadores a niveles metropolitanos. Indica de igual manera, que los retos pendientes se encuentran en áreas temáticas específicas.
- b) Los marcadores de inclusión social (83.78) y de equidad económica

(55.26) deberán interpretarse de manera conjunta: la gravísima inequidad de ingresos<sup>1</sup> no necesariamente implica una población considerable – proporcionalmente al total metropolitano- en extrema pobreza. La población en esta condición dentro del AMG es numerosa pero no es mayoritaria. Es la población en pobreza moderada la que representa la mayor parte del grueso del total.

- c) Si los tres resultados se sobreponen al promedio total del CPI para el AMG, que arroja un marcador final en su versión extendida de 57.14, se observa que Inclusión de Género e Inclusión Social presentan una diferencia holgada. Por el contrario, Equidad Económica es ligeramente inferior. Esto puntualiza el reto mayúsculo –y la recomendación clave- hacia la superación de la inequidad de ingreso en la ciudad.

<sup>1</sup> El indicador de Gini arroja un marcador estandarizado de 55.26 para el AMG en 2010. Esta marcación se presenta como débil dentro de los parámetros del CPI.

## LAS ACCIONES ESTRATEGICAS DENTRO DEL MARCO DE EQUIDAD

En la concepción de la Prosperidad Urbana de ONU-Habitat no hay prosperidad efectiva si no se comparten los recursos y las oportunidades entre toda la población de una ciudad. Para que esto suceda, debe haber igualdad de acceso a la seguridad personal y jurídica, las capacidades básicas y los beneficios institucionales. No hay sustentabilidad en este ámbito si amplios grupos de población viven en condiciones en que peligran su salud, su vida o su patrimonio: es por esto que el AMG tiene que hacer un esfuerzo considerable en identificar y promover la inclusión efectiva y durable en los grupos de población más vulnerables.

Este es el mayor objetivo en miras a lograr una ciudad plenamente incluyente.

A fin de garantizar resultados positivos para el Plan de Acción es fundamenta enfatizar y garantizar su carácter metropolitano. Las asimetrías municipales del AMG son muy marcadas y es prioritario descongestionar la tendencia latente a la concentración de riqueza desde el punto de vista territorial. Para esto, deberá evitarse que intereses municipales individuales imperen sobre los metropolitanos.

Resulta igualmente necesario indicar que en muchas de las estrategias indicadas en la tabla hay elementos de incidencia que salen de la competencia de los municipios, por lo que se requiere una alineación con los otros niveles de gobierno, en particular el estatal.

Para identificar las áreas estratégicas de acción se hizo una vinculación directa a los subíndices del CPI en sus tres vertientes. En cada una se identifican las estrategias particulares a seguir que deberán orientar los procesos de planeación urbana en las siguientes direcciones particulares:

- a) Mejorar la libertad de movimiento a partir de un enfoque de permeabilidad espacial en todo el tejido metropolitano, particularmente desde el punto de vista peatonal.
- b) Proporcionar infraestructura y servicios urbanos bien ubicados, con énfasis en zonas de rezago social y económico. De la misma forma mejorar la conectividad entre barrios y acceso a servicios.
- c) Promover el desarrollo de suelo de uso mixto, asegurando la participación de grupos en marginación.
- d) Mejorar vecindarios de vivienda social promoviendo usos mixtos y densificación.

**Tabla 2.4.1: Marco estratégico general de Equidad.** Elaboración: ONU-Habitat.

		AREA ESTRATEGICA	OBJETIVO	ESTRATEGIA PUNTUAL / MEDIDA ESTRATEGICA			
<b>EQUIDAD</b>	<b>1</b>	<b>INCLUSION DE GENERO</b>	Recortar la brecha de género que impera en lo referente a ingresos y acceso a oportunidades.	1.1 Aumentar la participación de la mujer en los ámbitos de gobierno.	1.2 Disminuir la brecha de genero en el acceso a empleos formales.		
	<b>2</b>	<b>DIVERSIDAD URBANA</b>	Fomentar el desarrollo urbano integrado y reducir la fragmentación territorial y social existente.	2.1 Promover la diversidad balanceada de usos y actividades para el suelo urbano.			
	<b>3</b>	<b>INCLUSION SOCIAL</b>	Disminuir las diferencias en las condiciones de vida y promover el mejoramiento de zonas y grupos vulnerables.	3.1 Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los asentamientos precarios y zonas de pobreza.	3.2 Optimizar la incidencia y la efectividad de los programas sociales existentes.	3.3 Constituir como criterio prioritario y de aplicación transversal la erradicacion de la pobreza extrema.	3.4 Fortalecimiento y articulación de políticas y medidas existentes destinadas a grupos vulnerables en materia de movilidad urbana y accesibilidad universal

## AREA ESTRATEGICA 1: INCLUSION DE GÉNERO

un muy positivo avance en la cobertura general. Sin embargo, se presentan retos todavía importantes, en particular el disminuir la brecha de género en el acceso al mercado de trabajo formal.

En un contexto donde el rol laboral de la mujer ha estado muy vinculado a labores de poco valor económico agregado resulta necesario implementar medidas que reviertan esta constante. Otra cuestión por mejorar es aumentar la participación de la mujer en la toma de decisiones. Esto a partir de aumentar su participación en puestos públicos; un hecho que si bien ha ido en aumento debido a la modificación de marcos normativos a nivel federal, resulta necesario fortalecer a nivel metropolitano con elementos propios.

Las estrategias propuestas en la tabla 2.4.2 refieren a temas de enorme complejidad, y por lo tanto será requerido un debido ejercicio de implementación. En el caso de la participación política femenina quedaría abierto un debate muy apropiado sobre la debida dimensión y características en la cuestión de las cuotas de género en los cargos públicos, que al día de hoy ha sido la medida más común usada para fomentar el equilibrio, aunque no ausente de críticas por varios sectores sociales.

De igual manera la cuestión de la mejora en las condiciones laborales de la mujer a partir de subsidios metropolitanos abre la puerta a un debate que deberá afinarse y contextualizarse a la realidad social y territorial del AMG. Se recalca que el valor de las estrategias aquí mencionadas recae mayormente en la identificación de un área puntual que resulta necesario resolver; por otra parte se reconoce que la vía es compleja y apunta al mediano y largo plazo, aunque no por esto deja de ser necesario en miras a lograr la prosperidad metropolitana.

En cuestiones de Inclusión de Género el indicador del CPI arroja un marcador moderadamente sólido (76.77). Esto fundamentalmente dados los avances en el área de educación, donde la brecha de género se ha casi eliminado, esto aunado a

**Tabla 2.4.2: Área Estratégica de Inclusión de Género.**  
Elaboración ONU-Habitat.

AREA ESTRATEGICA DE INCLUSION DE GENERO	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	PROSPERIDAD	INFRAESTRUCTURA	CALIDAD DE VIDA	SOSTENIBILIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS
	1.1	<b>AUMENTAR LA PARTICIPACION DE LA MUJER EN LOS AMBITOS DE GOBIERNO</b>	oportuno	Estrategia Puntual	Porcentaje de mujeres en gobierno local			●		●
1.2	<b>DISMINUIR LA BRECHA DE GENERO EN EL ACCESO A EMPLEOS FORMALES</b>	conveniente	Estrategia Puntual	Porcentaje de mujeres en el mercado laboral	●		●			<p>Promover el estudio y debate del rol de la mujer en el sector informal en el AMG.</p> <p>Identificar y evaluar posibles subsidios metropolitanos con miras a disminuir la brecha de genero en el sector formal del trabajo</p>

VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD

## AREA ESTRATEGICA 2: DIVERSIDAD URBANA

Las características del modelo de crecimiento de la ciudad y su relación con las infraestructuras de transporte y movilidad, sobretodo tres de sus variables fundamentales: morfología urbana, distribución de los usos de suelo y densidad poblacional; tienen importantes repercusiones en la equidad en lo referente al acceso a la elección de diversos modos de movilidad; acceso a tiempos de desplazamiento razonables y confiables; y acceso a la seguridad de los desplazamientos.

El diagnóstico realizado indica que el AMG se presenta poco favorable en los dos últimos, al ser una ciudad que ha favorecido en los últimos años un modelo de crecimiento disperso y sin variedad de uso de suelo. Esto se ha manifestado especialmente en las zonas periféricas, con la proliferación de fraccionamientos habitacionales de todos los niveles sociales que son única y fundamentalmente de uso

residencial, y que en muchos casos son cerrados, repercutiendo negativamente en la permeabilidad del tejido urbano.

La estrategia propuesta para revertir esta tendencia busca promover la diversidad de uso de suelo, particularmente en zonas prioritarias con alguno de los siguientes objetivos: desarrollo económico, redensificación o proyectos de transporte público masivo.

Un factor importante en promover la diversidad de uso de suelos es que por su tema e incidencia resulta de enorme pertinencia hacia promover mayores economías de la aglomeración dentro del área metropolitana, y con esto tener incidencia en la creación de empleos y mejora económica general. Promoviendo el uso mixto de suelos se incrementa el potencial de apertura de nuevas empresas e intercambios comerciales en horarios más extendidos y con mayor proximidad a los centros de vivienda. Esto incrementaría la capacidad recaudatoria metropolitana además de los valores de propiedad de los inmuebles.

*Tabla 2.4.3: Área Estratégica de Diversidad Urbana. Elaboración ONU-Habitat.*

AREA ESTRATEGICA DE DIVERSIDAD URBANA	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI	PROSPERIDAD	INFRAESTRUCTURA	CALIDAD DE VIDA	SOSTENIBILIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS
	INDICADORES	INDICADORES	INDICADORES	INDICADORES	INDICADORES	INDICADORES	INDICADORES	INDICADORES		
2.1	PROMOVER LA DIVERSIDAD BALANCEADA DE USOS Y ACTIVIDADES PARA EL SUELO URBANO	● nodal	Estrategia Puntual	Diversidad en el uso de suelo urbano por km2	●	●	●	●	●	Revisar los instrumentos normativos de uso de suelo para promover un tejido urbano integrado Alinear los instrumentos normativos de este ambito en todos los municipios metropolitanos. Definir zonas prioritarias de implementacion, vinculadas a la redensificación y movilidad.
VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD										

La estrategia propuesta en este ámbito busca tener impacto directo en el mediano y largo plazo y deberá en todo momento articularse con medidas que favorezcan la densificación. El aumento de la diversidad de uso de suelo tendrá que vincularse estrechamente a otras estrategias, en particular a las de movilidad: la identificación, el trazado y desarrollo de las nuevas rutas de transporte público masivo deberá considerar la puesta en marcha de perímetros urbanos de intensificación de uso de suelo y densidad. En lo relativo a obras de transporte que actualmente se encuentran en construcción, como la línea 3 del tren ligero, este aspecto deberá ser considerado fundamental en las zonas cercanas a las estaciones.

De manera paralela deberá revertirse la tendencia de toda el AMG a seguir desarrollando islas de fraccionamientos exclusivamente residenciales (la mayoría de los cuales incluso son cerrados, aumentando el impacto negativo sobre el tejido urbano y social).

## AREA ESTRATEGICA 3: INCLUSION SOCIAL Y EQUIDAD ECONOMICA

Los subíndices de inclusión social (marcador extendido de 83.78) y equidad económica (marcador extendido de 55.26) se han incluido en un mismo marco estratégico. Esto debido a la estrecha relación entre ambos en lo que respecta un tema por demás fundamental: la pobreza extrema en la mancha urbana.

En este sentido resulta fundamental indicar que si bien la tasa de pobreza extrema ha disminuido, en el periodo más reciente y de manera paralela, la pobreza moderada ha tenido un aumento. Esto último ha sido el resultado de un incremento de trabajadores con ingresos bajos y sin acceso a la seguridad social.

En el marco estratégico arriba indicado, se articula en la idea de la reducción de la pobreza en el AMG con especial énfasis en aquella de tipo extrema. La sección de diagnóstico evidencia una cuestión que no sorprende: mientras la prosperidad urbana no se dé de manera equitativa y justa entre toda la población, el desarrollo pleno del AMG estará limitado y por debajo de su potencial. La erradicación de la pobreza urbana ha sido una constante dentro de las políticas públicas a la fecha, sin embargo conviene revisar a fondo lo instrumentado a fin de evaluar las medidas que han tenido mejores resultados, y además, darle un fuerte carácter de equilibrio metropolitano a dichas estrategias.

Una reflexión importante surgida a partir de la elaboración de este marco estratégico es la eventual puesta en marcha de instrumentos de seguridad social metropolitana, con carácter redistributivo

entre los municipios del AMG y abocados a intervenir de manera incisiva y eficiente en los grupos de población que más lo requieren. Esta empresa representa un reto mayúsculo, en particular en miras a mejorar los sistemas de seguridad social, haciéndolos verdaderamente inmunes a coyunturas intermunicipales e intereses políticos.

En este sentido hay experiencias previas que pudieran tomarse como referente parcial, en particular en lo relativo a experiencias puntuales, como es el caso de los apoyos a adultos mayores, madres solteras o niños que asisten a primarias en zonas de extrema pobreza.

Resulta necesario insertar estas estrategias en un marco sólido de institucionalidad y vincularlas fuertemente a organismos de tipo metropolitano y con cierta autonomía. Esto con el fin de garantizar su alcance (por lo menos) al mediano plazo y con esto asegurar su efectividad. En este sentido, la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco indica en su primer capítulo que se deberá fomentar la creación de mecanismos a fin de lograr el cabal cumplimiento de lo estipulado en dicha ley. Esto indica que implementar medidas hacia la mejora de la equidad, desde una perspectiva metropolitana es necesario y pertinente a lo estipulado por los marcos de planeación.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

**Tabla 2.4.4: Área Estratégica de Inclusión Social y Equidad Económica.** Elaboración ONU-Habitat

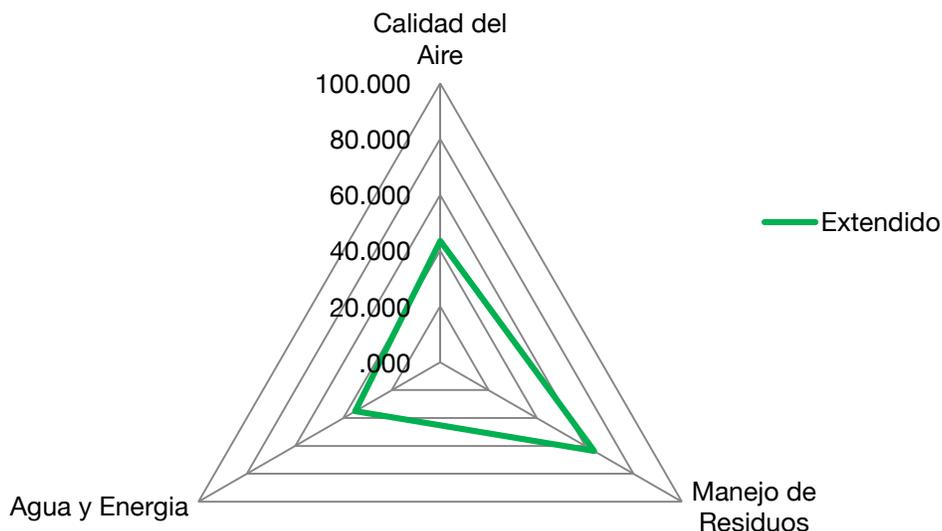
AREA ESTRATEGICA DE INCLUSION SOCIAL Y EQUIDAD ECONOMICA	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	PRODUCTIVIDAD	INFRAESTRUCTURA	CALIDAD DE VIDA	SOSTENIBILIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS
	3.1	Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las zonas con mayor marginación	necesario	Estrategia Puntual	Asentamientos precarios (slums)		●	●		
3.2	Redefinir y optimizar la incidencia y la efectividad de los programas de combate a la pobreza en base a criterios metropolitanos	importante	Estrategia Puntual	Tasa de pobreza	●		●			Identificar a partir del debate público, consulta ciudadana y asesoría de expertos subsidios aptos y de impacto para los grupos de población vulnerable en pobreza extrema  Establecer un marco regulatorio y de transparencia a fin de garantizar el uso y aplicación debida de los subsidios, así como su correcta implementación.  Establecer un sistema de monitoreo de seguimiento de resultados metropolitanos en base a los indicadores señalados.
3.3	Establecer la erradicación de la pobreza extrema como un criterio prioritario a nivel metropolitano	nodal	Medida Estratégica	Impacto indirecto en varios indicadores	●	●	●	●	●	La erradicación de la pobreza extrema deberá convertirse en un criterio transversal para todas las acciones de los demás ejes de la prosperidad a manera de un elemento de valoración para implementar cualquier tipo de acción social y/o territorial y con esto lograr un principio de redistribución justa de la riqueza.
3.4	Fortalecimiento y articulación de políticas y medidas existentes destinadas a grupos vulnerables en materia de movilidad urbana y accesibilidad universal	necesario	Estrategia Puntual	Impacto indirecto en varios indicadores	●	●	●			Fortalecer el enfoque de accesibilidad universal en las intervenciones urbanas de espacio público (vinculación a las estrategias 4.1 y 4.2 del eje de Calidad de Vida).  Mejorar las condiciones para el uso de los sistemas de transporte público para grupos vulnerables y personas con capacidades de movilidad reducida
<b>VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD</b>										

## HACIA UN PLAN DE ACCIONES ESTRATEGICAS PARA LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Las ciudades con mejores niveles de sustentabilidad ambiental tienen mayor probabilidad de ser más productivas, competitivas, innovadoras y prósperas. Sin embargo, las políticas urbanas vinculadas al medioambiente no siempre son promovidas en la medida de lo necesario.

El Estado de las Ciudades del Mundo 2012/2013 de ONU-Habitat señala que muchas de las autoridades locales de los países en vías de desarrollo pueden encontrar difícil darle prioridad a los retos en este ámbito por sobre cuestiones como la pobreza, el desempleo y la falta de infraestructura y servicios urbanos. Esta realidad operativa es común en las ciudades mexicanas, donde por lo general lo urgente rebasa a lo importante; en este sentido el AMG no es la excepción. Es por esto que el principal reto del AMG es innovar y ser inventiva al momento de poner en marcha un marco estratégico de sustentabilidad.

El desarrollo de un marco estratégico de sustentabilidad ambiental abre un amplio número de oportunidades para el crecimiento económico: los nuevos patrones de consumo sostenible, más que limitar la forma de cómo se organiza la economía actual, abren la puerta a muchos mercados y economías innovadoras (en particular los relativos al reciclaje y las energías alternativas). El AMG deberá promover plataformas de crecimiento económico con una perspectiva de desarrollo sostenible, lo que traerá nuevos tipos de empleo e inversión, así como nuevos tipos de infraestructuras y servicios. Esto repercutirá de manera paralela con un impacto positivo en la reducción de la pobreza y de la desigualdad. ONU-Habitat enfatiza que cuando las ciudades promueven la sustentabilidad ambiental como parte de sus políticas, pueden amortiguar efectos no pretendidos del desarrollo económico, así como de ciertas actividades urbanas nocivas. Las ciudades sostenibles ambientalmente son, casi por definición, más compactas; eficientes en términos de consumo energético; limpias y menos contaminadas, más accesibles y ofrecen mejores opciones para la movilidad.



**Grafica 2.5.1** Marcadores de los subíndices que conforman el eje de Sustentabilidad Ambiental en el CPI en su versión extendida para el AMG. Los valores para cada uno son los siguientes: 43.53 en Calidad del Aire; 63.69 en Manejo de Residuos; 35.13 en Agua y Energía. El promedio de eje arroja un total de 46.01. Elaboración y cálculo de ONU-Habitat.

Con el fin de identificar las estrategias más apropiadas se ha realizado un ejercicio de yuxtaposición entre los resultados arrojados por el cálculo del CPI en el AMG y el diagnóstico urbano de sustentabilidad ambiental. Con esto como base, se ha elaborado un marco estratégico donde es posible evidenciar las líneas a seguir en cada una de las temáticas ambientales identificadas con los subindicadores del CPI. El marcador para el eje de sustentabilidad ambiental arroja un valor estandarizado (en su versión extendida) de 46.01. Dicho valor se encuentra ubicado dentro de la

categorización indicada por ONU-Habitat como un valor débil. De hecho, el eje de sustentabilidad ambiental es el que arrojó el menor valor de entre el total de los 6 considerados. Si se compara con el promedio arrojado de los 6 ejes (57.14, en su valor extendido), se aprecia que hay una diferencia considerable de casi 11 puntos. En este sentido, resulta necesario enfatizar que, hasta la fecha, el área metropolitana ha tenido un desempeño pobre en promover una agenda medioambiental ambiciosa y a gran escala metropolitana. Otro factor importante relacionado a esta realidad, es que el desarrollo urbano es vinculante entre sus componentes: los ejes de la prosperidad se encuentran estrechamente relacionados unos con otros. Será muy difícil mejorar cualquier eje (prosperidad, equidad, gobernanza, calidad de vida o infraestructura), si el eje de sustentabilidad se encuentra en (considerable) rezago. Esto

pone en evidencia una condición: si las autoridades buscan promover el crecimiento económico o la equidad social, deberán – como primer paso- priorizar las cuestiones ambientales reconociendo el impacto y vinculación de éstas sobre el bienestar y progreso general.

Por subíndices específicos los resultados señalan áreas hacia donde definir las estrategias:

- a) Calidad del Aire presenta un marcador estandarizado de 43.53; marcador débil según la clasificación de ONU-Habitat. En primer lugar, se ponen de relieve dos cuestiones: la primera y más evidente, que el AMG todavía no ha logrado una calidad del aire apropiada, con menores emisiones por habitante, tanto de partículas contaminantes como de CO<sub>2</sub>. La segunda, la necesidad de mejorar y fortalecer el sistema de medición metropolitano (SIMAJ). Otro aspecto que puede leerse a partir de este marcador bajo, es que se evidencia el impacto medioambiental de una estructura de forma y función urbana deficiente: el AMG es físicamente dispersa y poco compacta, con enorme dependencia del automóvil. A esto se suma un sistema de transporte público inadecuado para las necesidades urbanas actuales.
- b) Manejo de residuos arrojó un marcador de 63.69. Cabe señalar que en este subíndice se incluye tanto la gestión de residuos sólidos (en todo su proceso), así como el tratamiento de aguas residuales. El marcador se sitúa casi 18 puntos por encima del promedio de sustentabilidad y casi 6 puntos por

arriba del total de los 6 ejes (57.14). En este ámbito ha influido muy positivamente la puesta en marcha de una nueva planta tratadora de aguas residuales (PTAR), que ha aumentado considerablemente la proporción de agua residual tratada por sobre el total. Mientras que los retos están en la optimización de los procesos relativos a los residuos sólidos.

- c) Agua y Energía arroja un marcador de 35.13, categorizado como muy débil. Este subíndice refleja condiciones muy particulares en las que el AMG deberá fortalecerse hacia el largo plazo; por una parte en la proporción de energías renovables que consume, y por otra, en aspectos vinculados a los procesos del agua (exceptuando su tratamiento residual).

## LAS ACCIONES ESTRATEGICAS DENTRO DEL MARCO DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

La puesta en marcha de las estrategias de sustentabilidad ambiental es un reto mayúsculo y complejo; los órganos de gobierno deberán impulsar un liderazgo de transformación, el cual deberá reconocer las interacciones complejas entre el ordenamiento territorial y el medioambiente a niveles municipal, metropolitano y estatal. El paso siguiente, deberá ser las capacidades de construcción institucional requeridas para las áreas particulares del desarrollo urbano sostenible: energía, manejo de desechos, rehabilitación y protección de ambientes naturales, así como la gestión del agua.

En este sentido el eje de sustentabilidad ambiental es muy particular: por su amplitud temática, su complejidad en medidas de implementación, así como su vinculación al desarrollo de nuevas tecnologías requiere un soporte institucional sólido en todos sus niveles. Es por esto que a fin de garantizar una debida implementación de las estrategias que aquí se incluyen, se recomienda ampliamente la creación de nuevos organismos, así como la adecuación de los existentes según sea el caso particular. Además de la necesidad de contar con órganos de gestión ambiental a nivel

metropolitano (en ámbitos tangibles como monitoreo de calidad del aire o gestión de residuos sólidos) resultará necesario disponer de una comisión metropolitana que tenga como objetivo el debate y estudio de los instrumentos y medidas para la mejora ambiental, desde un punto de vista local, y con perspectivas de tipo estratégico al mediano y largo plazo. Dicho órgano deberá estar fuertemente vinculado en lo operativo al IMEPLAN. Las funciones más importantes de dicho órgano serán:

- a) La promoción de estudios científicos, así como de debates académicos sobre temas como el desarrollo e implementación de nuevas tecnologías; documentación de buenas prácticas; estudios de casos puntuales de relevancia metropolitana etc.
- b) Documentación y estudio sobre el comportamiento de los indicadores ambientales del CPI; elaboración de líneas estratégicas a largo plazo.
- c) El desarrollo de una agenda de conservación de fauna y flora a nivel metropolitano a partir del impulso a la protección de suelos municipales de interés natural.
- d) Fomentar medidas de promoción de la educación ambiental, con especial énfasis en los temas vinculados al eje de sustentabilidad ambiental del CPI: calidad del aire; residuos sólidos; agua y energía.
- e) Implementar una estrategia de comunicación ambiental metropolitana, esto con el fin de establecer vínculos directos entre la ciudadanía y las instituciones de gobierno y planeación, usando mecanismos de participación ciudadana. Con esto se reconoce que una ciudadanía informada y

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

participativa es el mejor instrumento para la mejora ambiental.

Muchas ciudades europeas se encuentran a la vanguardia en el ámbito de las iniciativas para mejorar la sustentabilidad ambiental. Parte fundamental en esto ha sido que disponen de las instituciones debidas en todos los ámbitos relativos: investigación, gestión, planeación estratégica y soporte jurídico entre otros.

En la construcción del marco estratégico de este apartado se vincularon sus elementos a los subíndices del CPI. En cada área estratégica se señalan las medidas estratégicas (de tipo general e incidencia indirecta), o bien estrategias puntuales. Dichas estrategias deberán orientar los procesos de planeación urbana en las siguientes direcciones:

- a) Garantizar el aire limpio, agua sin contaminación y la conservación de la biodiversidad.
- b) Planeación de la restauración de ecosistemas en los municipios que conforman el AMG, esto a partir de minimizar la fragmentación de los sistemas naturales.
- c) Planeación del tejido urbano con un enfoque de reducción en el consumo de energía (y de particular manera en el ámbito de la movilidad).

El marco se indica en la siguiente tabla.

**Tabla 2.5.1 Marco estratégico general de Sustentabilidad Ambiental.** Elaboración: ONU-Habitat.

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL		AREA ESTRATEGICA	OBJETIVOS	ESTRATEGIA PUNTUAL / MEDIDA ESTRATEGICA			
1	CALIDAD DEL AIRE	Disminuir la emisión de contaminantes a la atmosfera y promover medidas con miras a mejorar la calidad del aire.	1.1 Reducir la emisión de contaminantes a la atmosfera por parte del parque vehicular privado.	1.2 Reducir la emisión de contaminantes por parte de las unidades de transporte publico existente.	1.3 Extender y mejorar la red de monitoreo de calidad del aire.	1.4 Desincentivar el uso del transporte individual motorizado.	
			2.1 Incentivar el uso de aguas residuales tratadas a nivel metropolitano a fin de equilibrar la fuentes de abasto.	2.2 Promover mejoras en la gestión y operación del servicio publico de manejo de residuos solidos.	2.3 Fomentar una visión metropolitana para la gestión y operación del servicio publico de residuos solidos.	2.4 Fortalecer medidas que favorezcan el reciclaje y/o disminución de generación de basura.	
			3.1 Fomentar medidas e instrumentos que permitan incrementar las fuentes de energía renovable que se consume.	3.2 Promover la conformación de un Cinturón Verde Metropolitano como instrumento de ordenamiento territorial para la resiliencia y la sostenibilidad.			
2	MANEJO DE RESIDUOS	Mejorar la gestión de residuos solidos a nivel metropolitano y que este se realice con el mínimo riesgo para la población y propiciando una visión integral sustentable.					
3	ENERGIA Y AGUA	Optimizar las formas de uso y abasto en miras a reducir el consumo; fomentar mejores procesos de extracción/producción.					

## AREA ESTRATEGICA 1: CALIDAD DEL AIRE

La calidad del aire está directamente vinculada a la salud del ser humano. Por otra parte, los niveles de calidad del aire están directamente vinculados a la dimensión y características del parque vehicular motorizado. Es por esto que las principales líneas estratégicas recaen en esta cuestión. Sin embargo, el tipo expansión física que ha tenido la ciudad en los últimos años, con modelos viales donde se ha priorizado el automóvil por sobre los otros medios, dificulta la puesta en marcha de muchas de estas medidas.

La mejora fundamental de mayor calado será el cambio gradual del modelo de movilidad existente a otro mixto y de menor impacto ecológico: el transporte público por sobre el individual; el peatón y ciclista por sobre el automóvil. Esto representa un reto mayúsculo y para implementarse deberá fundamentarse en la desincentivación del uso del automóvil (Medida Estratégica 1.4; esto a partir de nuevos impuestos verdes, limitaciones de uso o bien, reducción de cajones de estacionamiento etc.). De manera paralela se deberán fomentar y desarrollar otras maneras de movilidad, con el fin de lograr una transición de usos en el mediano plazo, y con esto, un verdadero cambio en la cultura de la movilidad. El subíndice de Calidad del Aire está directamente relacionado al sistema de transporte público existente, sin embargo, las líneas estratégicas de dicho ámbito se encuentran en la parte referente a Infraestructura.

**Tabla 2.5.2: Área Estratégica de Calidad del Aire.**  
Elaboración ONU-Habitat.

AREA ESTRATEGICA DE CALIDAD DEL AIRE	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	PRODUCTIVIDAD	INFRAESTRUCTURA	CALIDAD DE VIDA	EQUIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS
	1.1	Reducir la emisión de contaminantes por parte del parque vehicular privado.	importante	Estrategia Puntual	Concentración de PM10 y Emisiones de CO2	●		●		
1.2	Reducir la emisión de contaminantes por parte de las unidades de transporte publico existente.	necesario	Estrategia Puntual	Concentración de PM10 y Emisiones de CO2	●		●	●		(Para el sistema existente) Programas de subsidios para reconversión a nuevas unidades eficientes de transporte publico.  Actualizar el sistema de control de emisiones para las unidades de transporte publico a partir de objetivos ambiciosos
1.3	Extender y mejorar la red de monitoreo de calidad del aire (SIMAJ).	necesario	Estrategia Puntual	Numero de estaciones de monitoreo		●	●	●		Incrementar los puntos de monitoreo en el territorio metropolitano así como las tecnologías de medición.  Efectuar un plan de auditoría externa a fin de alinear el SIMAJ a estándares internacionales
1.4	Desincentivar el uso del transporte individual motorizado.	deseable	Medida Estratégica	Impacto indirecto en varios indicadores		●	●	●		A largo plazo deberá prevalecer una perspectiva para desincentivar gradualmente el uso del automóvil en beneficio de otros medios. Con esto se busca estabilizar el crecimiento insostenible del parque vehicular a fin de acotar las repercusiones negativas con fuertes incidencias urbanas.
					VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD					

## AREA ESTRATEGICA 2: MANEJO DE RESIDUOS

Los principales retos en esta área estratégica se tendrán que delinear en miras a integrar los procesos, servicios y gestión de residuos sólidos a partir de una visión metropolitana. Los ocho municipios del AMG deberán desarrollar un marco de operación único y estructurado, y con esto poder mejorar el servicio desde una plataforma común, coordinando efectivamente los organismos públicos involucrados, así como la interlocución con los actores privados. En esta reconfiguración operativa, un factor fundamental es la recopilación de la información respecto a la generación y manejo actual de residuos. Esto con el fin de cuantificar de manera efectiva de los residuos que ingresan en las instalaciones de tratamiento, reciclaje o disposición final. La información generada se considera necesaria, a fin de evaluar la función del servicio; de estimular los mercados relativos a los residuos sólidos, así como en miras de comunicar a la ciudadanía los avances en este ámbito.

En el corto plazo resultará necesario poner en evidencia los vacíos legales existentes, en miras a realizar adecuaciones debidas a los marcos normativos. Deberán igualmente promoverse –desde lo normativo- medidas de minimización en la reducción de residuos *per capita*, o bien con normas que favorezcan procesos de reciclaje.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

**Tabla 2.5.3: Área Estratégica de Manejo de Residuos.**  
Elaboración: ONU-Habitat.

AREA ESTRATEGICA DE MANEJO DE RESIDUOS	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD					INSTRUMENTOS / MEDIDAS	
					PRODUCTIVIDAD	INFRAESTRUCTURA	CALIDAD DE VIDA	EQUIDAD	GOBERNANZA		
AREA ESTRATEGICA DE MANEJO DE RESIDUOS	2.1 Incentivar el uso de aguas residuales tratadas a nivel metropolitano a fin de equilibrar las fuentes de abasto.	 deseable	Estrategia Puntual	Indirecto: Tratamiento de Aguas Residuales	•	•				Promover el estudio y debate sobre proyectos puntuales o maneras de uso del agua tratada a fin de evaluar factibilidad y conveniencia.	Revisar y modificar los marcos normativos a fin de aumentar el uso de aguas tratadas a nivel metropolitano.
	2.2 Promover mejoras en la gestión y operación del servicio publico de manejo de residuos solidos.	 necesario	Estrategia Puntual	Recolección de residuos solidos	•	•	•			Extender la recolección de residuos solidos a toda el AMG, particularmente en las zonas periféricas y precarias	Revisar el actual programa de separación de residuos solidos a fin de implementar mejoras y retomarlo.
	2.3 Fomentar una visión metropolitana para la gestión y operación del servicio publico de residuos solidos.	 necesario	Medida Estratégica	Impacto indirecto en varios indicadores	•	•	•	•		Redefinir competencias municipales y estatales en miras a integrar el servicio de gestión de residuos solidos a nivel metropolitano y con esto optimizar los procesos y mejorar el impacto ambiental y los riesgos.	
	2.4 Fortalecer medidas que favorezcan el reciclaje y/o disminución de generación de residuos.	 importante	Estrategia Puntual	Proporción de residuos solidos reciclados	•		•			Promover el desarrollo de un mercado para el reciclaje a través de incentivar la ampliación de centros de acopio e industrias afines.	Impulsar instrumentos tales como impuestos o normas que limiten la generación de residuos nocivos en el área metropolitana.

## AREA ESTRATEGICA 3: AGUA Y ENERGIA

Un reto mayúsculo y necesario para el AMG es incrementar la eficiencia de consumo de agua. Actualmente en la urbe se consume un promedio de 300 litros de agua por habitante, que si bien está lejos de los 500 litros consumidos en los Estados Unidos, se encuentra en un nivel alto si se compara a otras ciudades<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El consumo de agua por habitante de Barcelona disminuyó en un 12.4% de 1999 a 2006, a un promedio de 118 litros. Una cantidad considerablemente baja.

Fuente: Ajuntament de Barcelona.

Véase:

<http://news.soliclima.com/?seccio=noticies&accio=veure&id=1902>

El desarrollo de energías renovables representa para el AMG un instrumento que, además de tener un menor impacto ambiental, podrá contribuir de manera importante en la creación de empleos. Durante los últimos años, a nivel global se ha venido desarrollando un pujante mercado de energías limpias. Si bien hasta el momento, la mayor parte de los puestos de trabajo generados por este proceso se han concentrado en los países desarrollados, existen enormes oportunidades para los países en vías de desarrollo, con recursos y capacidades muy distintas. Guadalajara tiene un enorme potencial en este sentido, dada su experiencia en el sector de las tecnologías de la información y alta tecnología, el cual se ha fomentado a través de planes y políticas que han promovido e incentivado industrias de alto valor añadido. Las energías alternativas son igualmente un nicho de alto valor tecnológico, y su incremento de uso previsto para el futuro las convierte en un campo prometedor. Para su desarrollo se requiere una plataforma técnica de alto nivel, conformada por universidades y centros de investigación. Guadalajara debe reconocer su potencial en este nivel y desarrollarlo, en miras a convertirse en la ciudad puntera en México en el uso de energías renovables, creando empleos y desarrollando investigación. En este sentido el panorama es muy positivo dados los recientes cambios que ha tenido el marco legal mexicano a partir de la Reforma Energética, donde se abren nuevas oportunidades para tipos de generación sustentables.

Las estrategias que aquí se mencionan se vinculan al mediano y largo plazo y representan enormes retos por su complejidad técnica, pero de la misma manera se vislumbran como enormes oportunidades para la metrópolis.

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat

Tabla 2.5.4: Área Estratégica de Agua y Energía. Elaboración: ONU-Habitat.

AREA ESTRATEGICA DE AGUA Y ENERGIA	ESTRATEGIA	PRIORIDAD	MODO	CPI INDICADORES	PRODUCTIVIDAD	INFRAESTRUCTURA	CALIDAD DE VIDA	EQUIDAD	GOBERNANZA	INSTRUMENTOS / MEDIDAS
3.1	Fomentar medidas e instrumentos que permitan incrementar las fuentes de energía renovable que se consume.	deseable	Estrategia Puntual	Proporcion de consumo de energias renovables	●		●			Fomentar el debate academico sobre nuevas tecnologias de generacion sustentable en el marco legal reciente sobre energia con miras a incrementar las fuentes renovables en el AMG.
3.2	Promover la conformacion de un Cinturon Verde Metropolitano como instrumento de ordenamiento territorial para la resiliencia y la sostenibilidad.	nodal	Estrategia Puntual	Proporcion de areas protegidas en sistemas naturales que proporcionan agua a la ciudad.	●	●	●	●	●	Promover la proteccion juridica de un cinturon periurbano que aglutine los ecosistemas naturales, en particular aquellos vinculados al abastecimiento hidrico urbano
					VINCULACION CON OTROS EJES DE LA PROSPERIDAD					

## INCLUSION DE GOBERNANZA Y LEGISLACION COMO SEXTO EJE DE LA PROSPERIDAD

El Índice de la Ciudad Próspera es un elemento dinámico que ha venido enriqueciéndose considerablemente en distintos sentidos. Desde el punto de vista metodológico se han presentado varias modificaciones que han fortalecido considerablemente las capacidades para la medición de ámbitos particulares. En este sentido, uno de los mayores cambios realizados a la fecha ha sido la inclusión del Eje de Gobernanza y Legislación. Con esto,

el enfoque de medición de la rueda de la prosperidad se ha complementado favorablemente con un elemento fundamental para el desarrollo de las ciudades.

En este sentido, resulta necesario hacer notar que dichos cambios fueron realizados al momento de la realización de este documento, por lo que este ámbito se ha tocado de manera particular. A la fecha presente el eje de Gobernanza y Legislación<sup>1</sup> se ha conformado en cuatro<sup>2</sup> ámbitos: participación; rendición de cuentas y transparencia; capacidad institucional y calidad regulatoria.

Los ámbitos que aquí se incluyeron coinciden ampliamente con los arriba mencionados. Dichos ámbitos son: participación ciudadana, rendición de cuentas y capacidad institucional. Si bien existen amplias convergencias en los contenidos, resulta necesario mencionar que el planteamiento de la cuestión de la gobernanza aquí incluido se fue desarrollando a partir de un planteamiento propio para el caso del AMG, debidamente fundamentado en su insumo respectivo.

<sup>1</sup> En las páginas 10 y 11 aparece el cuadro indicativo de cada eje y sus componentes.

<sup>2</sup> Un quinto subíndice -que actualmente se encuentra en proceso de evaluación e implementación- será "Gobernanza y Urbanización". La ambiciosa inclusión de este elemento busca complementar la metodología del CPI con dos indicadores ligados a factores territoriales, que permitirán abordar de mejor manera cuestiones ligadas a la redensificación urbana. El primer indicador es *dispersión urbana (sprawl index)*, seguido por *derechos para la densificación (densities development rights)*. La inclusión de este quinto subíndice resulta acertada para el momento que viven las políticas urbanas en México, y particularmente en el caso del AMG. Cuantificar de manera eficaz el problema de la dispersión urbana representa una herramienta útil y pertinente para promover y crear política en sentido inverso, direccionada a redensificar y fomentar una ciudad compacta y funcional.

## HACIA UNA ESTRATEGIA PARA LA GOBERNANZA Y LEGISLACION

de su devenir urbano a partir de instituciones fuertemente fundamentadas en la promoción de la prosperidad compartida. Este deber representa un enorme reto para las autoridades metropolitanas; el crecimiento urbano de Guadalajara durante el siglo XX – en su forma y características- ha demostrado lo poco preparado de los órganos de gobierno ante los enormes retos espaciales y demográficos que en su momento sobrepasaron capacidades.

A fin de garantizar la eficaz implementación de las estrategias del marco de prosperidad urbana en el contexto metropolitano, resultará necesario implementar un programa de gobernanza, o PROGAM (Programa para la Gobernanza en el Área Metropolitana de Guadalajara). El objetivo general de dicho instrumento será promover un modelo de gobernanza para asegurar un desarrollo de ciudad próspera. Ello significa trabajar en función de tres objetivos específicos:

Participación ciudadana - Lograr una ciudad cuyos agentes del desarrollo logren tomar acuerdos democráticamente.

Capacidad Institucional - Asegurar que se puedan implementar eficaz y eficientemente las decisiones tomadas para la ciudad.

Rendición de cuentas - Propiciar que quienes toman decisiones en la ciudad, sean capaces de rendir cuentas a los ciudadanos.

La estrategia fundamental que puede perseguirse desde el Estado es la de crear infraestructura institucional que permita poner a la gobernanza en función de una ciudad próspera. Esta infraestructura atiende los siete problemas identificados en el diagnóstico de gobernanza mediante tres áreas de acción, todas ellas con alcance metropolitano: Participación ciudadana; Capacidades institucionales y Rendición de cuentas.

Las reglas y las normas constituyen un elemento clave en la administración y desarrollo urbanos. Por ello se requieren instituciones adecuadas para asegurar la implementación y aplicación, aunado a creación de conciencia cívica y movilización social. En este sentido el AMG deberá reafirmar y fomentar un pleno control

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Nivel de Participación a través de Instrumentos de Participación Ciudadana.*

*Densidad de Organismos No Gubernamentales en el Área Metropolitana.*

**Objetivo 1.** Lograr una ciudad cuyos agentes del desarrollo logren tomar acuerdos democráticamente.

### Líneas de acción

L1. Iniciar una campaña de comunicación gubernamental e intermunicipal que logre difundir y consolidar la idea de una sociedad metropolitana (La Gran Guadalajara, por ejemplo).

L2. Abrir los instrumentos de participación ciudadana de cada municipio a toda la sociedad metropolitana en asuntos definidos como metropolitanos.

L3. Propiciar la creación de comisiones edilicias con capacidad de tratar asuntos de participación metropolitana.

L4. Promover la armonización y homologación reglamentaria para garantizar la participación de la sociedad metropolitana en asuntos metropolitanos.

L5. Promover el embalaje legal que permita atender asuntos de los Consejos de Planeación Municipal de manera metropolitana.

L6. Consolidar un sistema de organismos y agentes para el monitoreo y evaluación de problemas y programas metropolitanos, que sea abierto y participativo.

### Indicadores

*Nivel de Participación Electoral en Comicios Municipales.*

## CAPACIDAD INSTITUCIONAL

**Objetivo 2.** Asegurar que se puedan implementar eficaz y eficientemente las decisiones tomadas para la ciudad.

### Líneas de acción

L1. Migrar de una concepción limitada a una más amplia, de la capacidad metropolizadora contenida en el artículo 115 inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la simplificación reglamentaria y legal en la provisión de servicios y oferta de bienes públicos.

L2. Fortalecer las finanzas municipales a partir del mejoramiento de las fuentes de recaudación local.

L3. Incrementar los niveles de coinversión pública con asociaciones locales o regionales público-privadas

L4. Controlar la recurrencia a la contratación de deuda.

L5. Institucionalizar la comunicación y deliberación intermunicipal de asuntos metropolitanos a diferentes niveles mediante 1) la creación de comisiones edilicias para la

atención de asuntos metropolitanos; 2) la adecuación reglamentaria municipal; 3) la instalación intergubernamental de mesas entre funcionarios de la administración pública municipales para asuntos metropolitanos.

## Indicadores

*Nivel de Eficiencia del Gasto Público.*

*Incremento de la Capacidad Financiera Municipal.*

*Reducción de la Deuda Pública y Privada.*

*Simplificación regulatoria.*

## RENDICIÓN DE CUENTAS

**Objetivo 3.** Propiciar que quienes toman decisiones en la ciudad, sean capaces de rendir cuentas a los ciudadanos.

### Líneas de acción

L1. Definición intermunicipal de los asuntos metropolitanos.

L2. Elaboración y establecimiento de un Plan Metropolitano que oriente la acción de los gobiernos metropolitanos y que oriente al ciudadano metropolitano en quien recae las diferentes responsabilidades de las órdenes de gobierno y gobiernos municipales de la metrópolis.

L3. Definición de metas e indicadores metropolitanos y contribuciones municipales.

L4. Implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de asuntos y programas metropolitanos.

L5. Creación de instancias fiscalizadoras con capacidad de promover la acción colectiva entre los diversos gobiernos municipales.

L6. Promoción para la creación de observatorios ciudadanos para asuntos metropolitanos.

### Indicadores

*Disminución en los Niveles de Corrupción.*

*Incremento en los Niveles de Transparencia.*

*Mecanismos de Fiscalización, Monitoreo y Evaluación.*

## Cuadro 2.6.1

### FORTALECIMIENTO EN LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS Y FINANCIAMIENTO A NIVEL MUNICIPAL

A menudo en México los recursos económicos y el financiamiento provenientes de la Federación resultan insuficientes hacia la puesta en marcha de programas de desarrollo y mejora urbana de los municipios. Este panorama resulta común a nivel global, y ha sido documentado por ONU-Habitat con el fin de ponerlo en la mira como una cuestión que condiciona fuertemente los procesos de implementación de planes y proyectos urbanos.

Por lo general las fuentes de financiamiento municipal comprenden la recaudación de ingresos propios; determinados ingresos compartidos y fundamentalmente transferencias recibidas del gobierno estatal y federal. En este sentido, ONU-Habitat enfatiza que las fuentes de ingreso deben ser balanceadas y controladas, dado que una gran proporción de las transferencias recibidas genera dependencia a dichos recursos, generando con esto –en la mayoría de los casos- una reducción de los ingresos propios.

La descentralización presupuestaria otorga responsabilidades a los gobiernos locales, dándoles capacidades para el desarrollo de la ciudad con cierta autonomía; con esto además, se garantiza una mayor eficiencia en el gasto y puede ser usada como indicativo del desempeño fiscal local. El AMG tiene un enorme reto en este sentido. El cálculo del indicador respectivo del CPI arrojó un resultado estandarizado de 31 (donde 100 es el máximo y 0 el mínimo). Con esto se pone en evidencia la fragilidad y dependencia de los gobiernos municipales en cuestiones de presupuesto. En este sentido se enfatiza la importancia de reforzar los mecanismos existentes de recaudación a nivel municipal, para esto se hace hincapié en seguir las siguientes pautas:

- a) Actualización y mejora en los sistemas de catastro. Un sistema de recolección efectiva municipal es la pieza fundamental para la debida recolección. En este sentido, los sistemas deberán mejorarse en procesos, además de recurrir a novedosas herramientas informáticas relativas al monitoreo y gestión de las bases de datos de los registros de propiedad. El objetivo de lo anterior radica en actualizar información de manera constante, así como a simplificar procesos, facilitando con esto la acción recaudatoria. Igualmente la función del sistema de catastro resulta fundamental en la gestión del crecimiento urbano, y con esto una herramienta fundamental para promover la densificación metropolitana.
- b) Transparencia en la planeación y uso de los recursos recaudados. Los sistemas de recaudación municipal se mejoran considerablemente en ambientes donde la ciudadanía presenta índices de confianza mayores en las instituciones públicas. Esto resulta fundamental a niveles municipales, es por esto que la recaudación y uso de los recursos propios deberá insertarse en un marco de transparencia como de participación ciudadana activa.
- c) Inclusión de sectores económicos ligados a la informalidad. Si bien la economía informal representa parte considerable del grueso económico a nivel metropolitano, su inclusión ha sido reto que todavía está por resolverse. Conformar un registro de vendedores, así como otorgar derechos de operación ha tenido resultados positivos en otras ciudades, lo que ha permitido monitorear de mejor manera un sector con grados de opacidad mercantil importante. En este sentido será necesario promover el debate y la participación de los actores involucrados, al ser una medida que puede tener repercusiones importantes en un gran número de población.
- d) Instrumentos innovadores en la captación de financiamientos externos: microcréditos y remesas. Las instituciones de microcrédito o crédito popular, pueden jugar un rol importante en la mejora de contextos urbanos, particularmente aquellos en condiciones de pobreza moderada y extrema. Muchos de estos tipos de financiamientos son usados para desarrollar actividades económicas que se realizan directamente dentro de viviendas. En el caso particular del AMG, donde hay fuerte presencia territorial de gremios de producción artesanal y/o productos de arraigo, fomentar una vinculación entre crédito y mejora barrial, a fin de fomentar mejoras tanto económicas como urbanas, pudiera traer resultados de enorme interés. De igual manera, promover la vinculación entre migrantes, autoridades públicas y organizaciones civiles puede traer recursos financieros para mejoras y/o proyectos puntuales. En este sentido hay un potencial que ha sido poco explorado a nivel nacional, a pesar de la enorme y evidente influencia económica de las remesas.

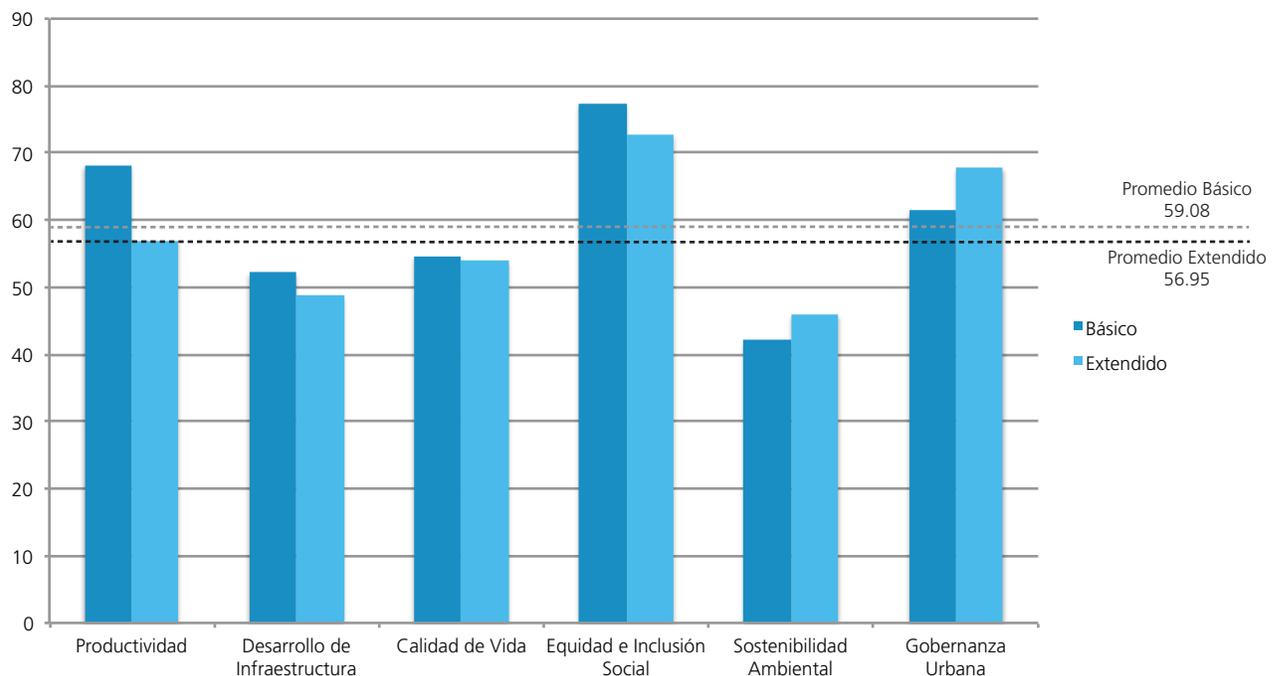
## IV ANEXOS

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico de Índice de prosperidad Urbana de ONU-Habitat

## RESULTADOS GENERALES DEL CPI PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA EN SUS NIVELES BÁSICO Y EXTENDIDO

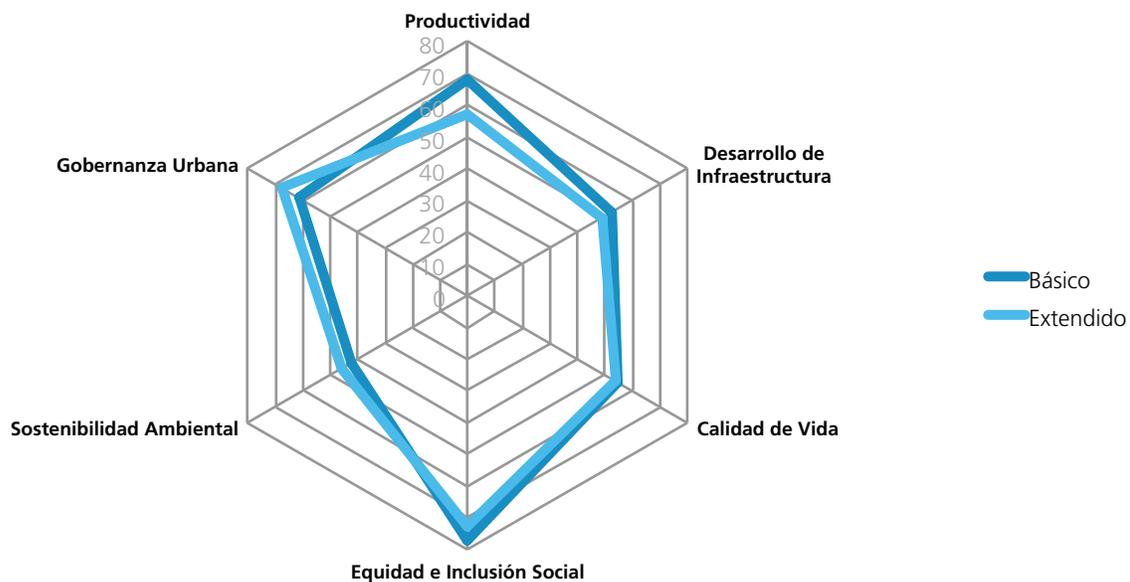
Ejes de la Prosperidad	Básico	Extendido	* Clasificación
Productividad	68.21	57.01	Moderadamente débil
Desarrollo de Infraestructura	52.24	48.84	Débil
Calidad de Vida	54.71	53.99	Moderadamente débil
Equidad e Inclusión Social	77.33	72.76	Sólido
Sostenibilidad Ambiental	42.09	46.01	Débil
Gobernanza Urbana	61.53	67.81	Moderadamente sólido



\* En la escala global de prosperidad, ONU-Habitat vincula el rango numérico de los marcadores a un determinado nivel: de 10 a 39 identificado como "Muy débil"; de 40 a 49 como "Débil"; de 50 a 59 como "Moderadamente débil"; de 60 a 69 como "Moderadamente sólido"; de 70 a 79 como "Sólido" y de 80 a 100 como "Muy sólido".

## RESULTADOS GENERALES DEL CPI PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA EN SUS NIVELES BÁSICO Y EXTENDIDO

Ejes de la Prosperidad	Básico	Extendido	*Clasificación
Productividad	68.21	57.01	Moderadamente débil
Desarrollo de Infraestructura	52.24	48.84	Débil
Calidad de Vida	54.71	53.99	Moderadamente débil
Equidad e Inclusión Social	77.33	72.76	Sólido
Sostenibilidad Ambiental	42.09	46.01	Débil
Gobernanza Urbana	61.53	67.81	Moderadamente sólido



\* En la escala global de prosperidad, ONU-Habitat vincula el rango numérico de los marcadores a un determinado nivel: de 10 a 39 identificado como "Muy débil"; de 40 a 49 como "Débil"; de 50 a 59 como "Moderadamente débil"; de 60 a 69 como "Moderadamente sólido"; de 70 a 79 como "Sólido" y de 80 a 100 como "Muy sólido".

# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico de Índice de prosperidad Urbana de ONU-Habitat

## VALORES POR SUBÍNDICES

Eje de Productividad	Prom. Extendido
	<b>57.01</b>

Crecimiento Económico	46.14
Aglomeración Económica	63.63
Empleo	63.11

Eje de Infraestructura	Prom. Extendido
	<b>48.84</b>

Vivienda	89.23
Infraestructura Social	17.36
ITC	45.86
Movilidad Urbana	54.2
Conectividad de Vías	75.36
Salud	68.16

Eje de Calidad de Vida	Prom. Extendido
	<b>53.99</b>

Salud	68.16
Educación	64.95
Seguridad y Protección	38.91
Espacio Público	31.54

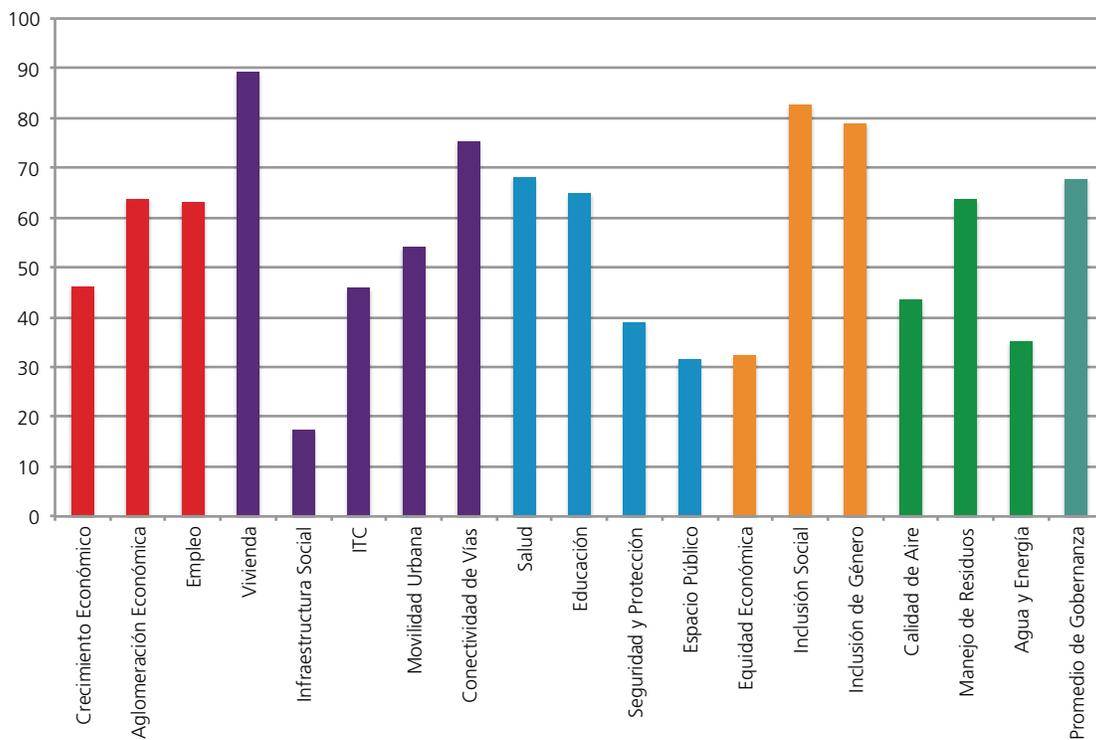
Eje de Equidad	Prom. Extendido
	<b>72.76</b>

Equidad Económica	32.45
Inclusión Social	82.76
Inclusión de Género	78.94

Eje de Sostenibilidad	Prom. Extendido
	<b>46.01</b>

Calidad de Aire	43.53
Manejo de Residuos	63.69
Agua y Energía	35.13

Eje de Gobernanza	Prom. Extendido
	<b>67.81</b>

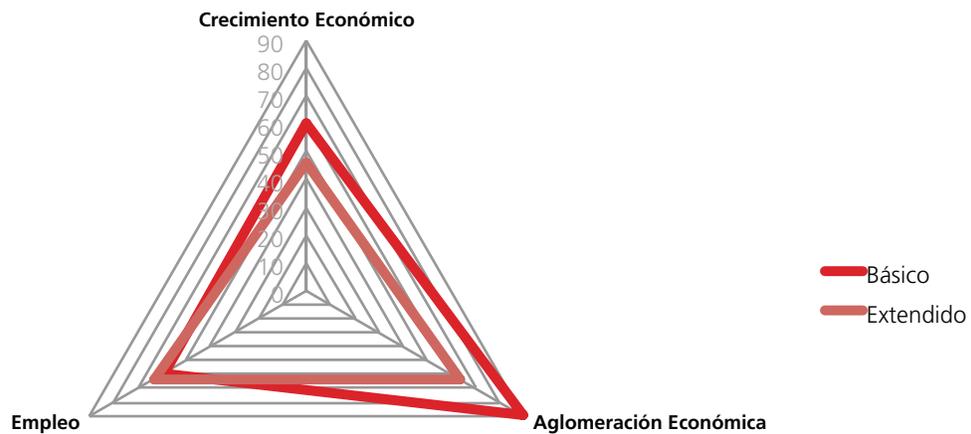


# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico de Índice de prosperidad Urbana de ONU-Habitat

## EJE DE PRODUCTIVIDAD

		Básico	Extendido
Productividad	<b>Subíndice de Crecimiento Económico</b>	<b>60.06</b>	<b>46.14</b>
	Producto Urbano Per Capita	•	
	Relación de Dependencia de la Tercera Edad	•	
	Ingreso Medio de los Hogares		•
	<b>Subíndice de Aglomeración Económica</b>	<b>89.56</b>	<b>63.63</b>
	Densidad Económica	•	
	Especialización Económica		•
	<b>Subíndice de Empleo</b>	<b>58.99</b>	<b>63.11</b>
	Tasa de Desempleo	•	
	Relación Empleo-Población		•
	Empleo Informal		•



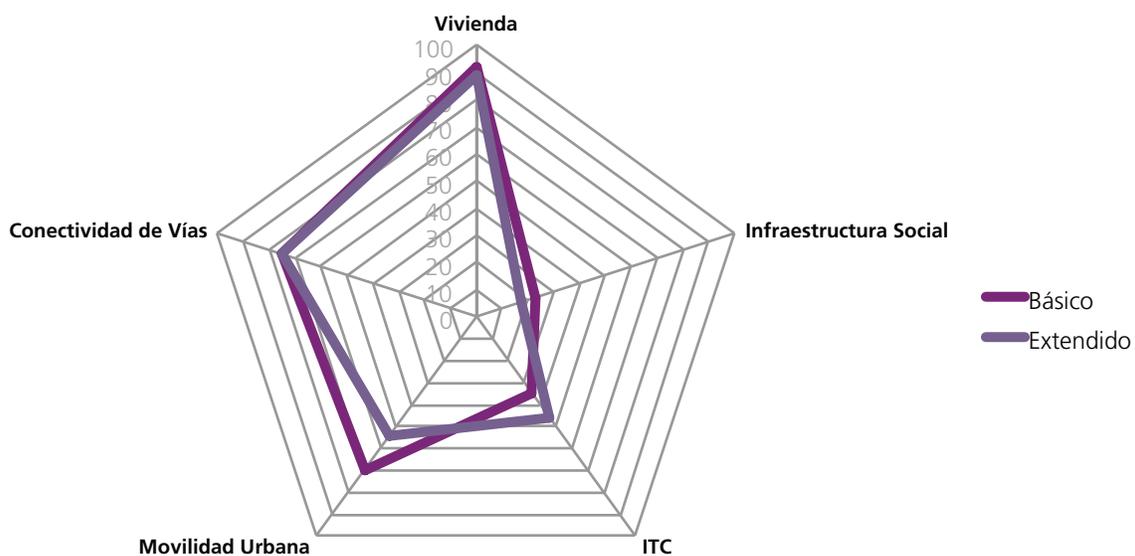
# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico de Índice de prosperidad Urbana de ONU-Habitat

## EJE DE INFRAESTRUCTURA

	Valor	Básico 92.25	Extendido 89.23
<b>Subíndice de Infraestructura de Vivienda</b>			
Vivienda Durable	95.17	•	
Acceso a Agua Mejorada	89.33	•	
Acceso a Saneamiento Adecuado	97.63		•
Acceso a Electricidad	99.26		•
Espacio Vital Suficiente	95.62		•
Densidad Residencial	58.33		•
<b>Subíndice de Infraestructura Social</b>		<b>23.27</b>	<b>17.36</b>
Densidad de Médicos	23.27	•	
Número de Bibliotecas Públicas	11.4		•
<b>Subíndice ITC</b>		<b>34.43</b>	<b>45.86</b>
Acceso a Internet	34.43	•	
Acceso a Computadoras	43.98		•
Velocidad Promedio de Banda Ancha	59.17		•
<b>Subíndice de Movilidad Urbana</b>		<b>69.88</b>	<b>54.2</b>
Uso del Transporte Público	39.76	•	
Tiempo Promedio de Viaje Diario	100	•	
Longitud del Sistema de Transporte Masivo	10.71		•
Fatalidad por Accidentes de Tránsito	94.4		•
Asequibilidad del Transporte	26.1		•
<b>Subíndice de Conectividad de las Vías</b>		<b>75.36</b>	<b>75.36</b>
Densidad de la Interconexión Vial	100	•	
Densidad Vial	76.3	•	
Superficie Destinadas a Vías	49.77	•	

Desarrollo de Infraestructura

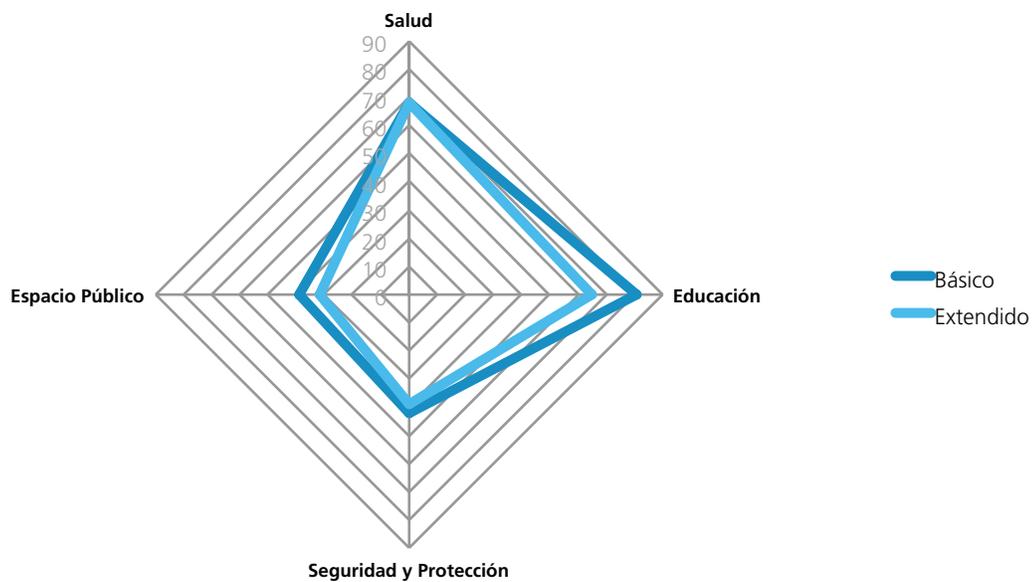


# GUADALAJARA METRÓPOLIS PRÓSPERA

Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico de Índice de prosperidad Urbana de ONU-Habitat

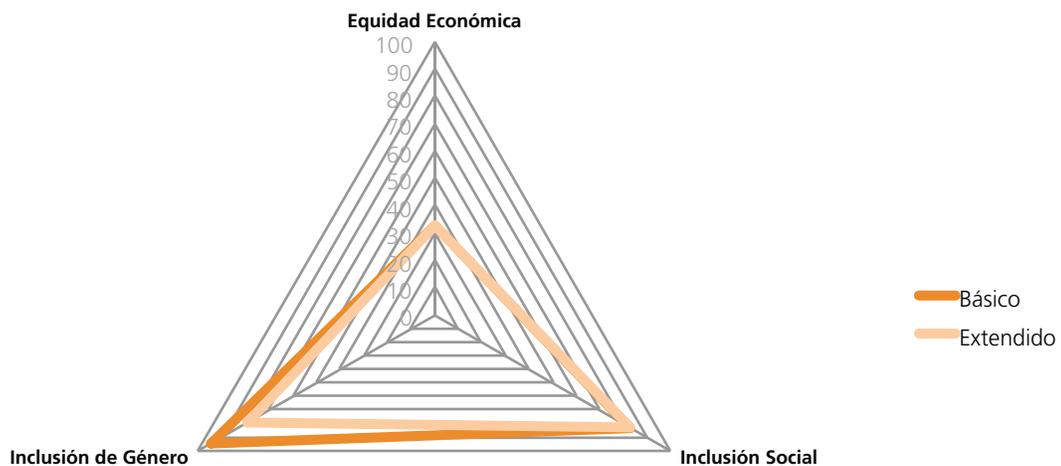
## EJE DE CALIDAD DE VIDA

		Valor	Básico 68.04	Extendido 68.16
Calidad de Vida	<b>Subíndice de Salud</b>			
	Esperanza de Vida al Nacer	78.97	•	
	Tasa de Mortalidad de Menores de Cinco Años	57.12	•	
	Cobertura Vacunación	81.6		•
	Mortalidad Materna	54.96		•
	<b>Subíndice de Educación</b>		<b>80.93</b>	<b>64.95</b>
	Tasa de Alfabetización	97.38	•	
	Promedio de Años de Escolaridad	64.49	•	
	Participación de Menores de 6 Años en Programas de Desarrollo de la Primera Infancia	70.5		•
	Tasa Neta de Matrícula en Educación Superior	27.43		•
	<b>Subíndice de Seguridad y Protección</b>		<b>42.08</b>	<b>38.91</b>
	Tasa de Homicidios	42.08	•	
	Tasa de Hurtos	35.73		•
	<b>Subíndice de Espacio Público</b>		<b>38.67</b>	<b>31.54</b>
	Accesibilidad al Espacio Público Abierto	38.67	•	
	Área Verde Per Capita	24.4		•



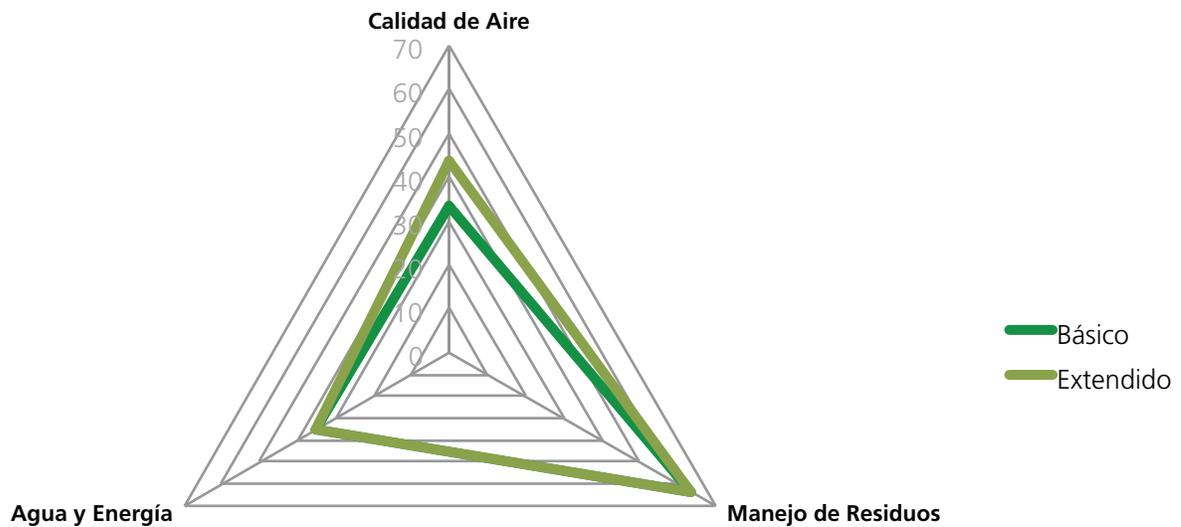
## EJE DE EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL

		Valor	Básico	Extendido
Equidad	<b>Subíndice de Equidad Económica</b>		<b>32.45</b>	<b>32.45</b>
	Coeficiente de Gini	54	•	
	Tasa de Pobreza	64.36	•	
	<b>Subíndice de Inclusión Social</b>		<b>82.76</b>	<b>82.76</b>
	Viviendas en Tugurios	87.25	•	
	Desempleo Juvenil	78.26	•	
	<b>Subíndice de Inclusión de Género</b>		<b>94.73</b>	<b>78.94</b>
	Inscripción Equitativa en Educación de Nivel Secundario	94.73	•	•
	Mujeres en los Gobiernos Locales	59.81		•
	Mujeres en el Mercado Laboral	82.26	•	



## EJE DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

		Básico	Extendido
Sustentabilidad	<b>Subíndice de Calidad del Aire</b>	<b>33.33</b>	<b>43.53</b>
	Número de Estaciones de Monitoreo	•	
	Concentración de PM10		•
	Emissiones de CO2		•
	<b>Subíndice de Manejo de Residuos</b>	<b>63.69</b>	<b>63.69</b>
	Recolección de Residuos Sólidos	•	
	Tratamiento de Aguas Residuales	•	
	<b>Subíndice de Agua y Energía</b>	<b>35.13</b>	<b>35.13</b>
	Proporción de Consumo de Energía Renovable	•	



Elaboración del documento:

Componente de productividad y componente de ventajas comparativas y competitivas: Sergio García de Alba (responsable); componente de infraestructura: Luis Felipe Siqueiros (responsable); componente de calidad de vida: Víctor Ortega (responsable); componente de sustentabilidad ambiental: Eduardo Santana (responsable), Mauricio Alcocer Ruthling, Gerardo Bernache Pérez, Rafael Chávez García-Silva, Rodrigo Flores Elizondo, Mario Enrique García Guadalupe, José Antonio Gómez Reyna, Alejandro Martín Solís Tenorio, Héctor Hugo Ulloa Godínez, Jesús Uriarte Camacho; componente de equidad: Agustín Escobar Latapí (responsable), Laura Pedraza; Componente de gobernanza: Oliver Meza (responsable); componente de rol regional: Luis Guillermo Woo (responsable); componente de movilidad: Adriana Olivares (responsable), Verónica L. Díaz Núñez, Marco Antonio Medina Ortega; componente de Riesgos: Luis Valdivia Ornelas (responsable); Integración documental: Luis Carlos Herrera Favela (responsable); Efrén Osorio.

