

# **Plan Municipal**

**DE DESARROLLO Y GOBERNANZA**

# **Zapotlán el Grande**

2 0 2 1 - 2 0 2 4

---

#### Descargo de responsabilidad

Promoviendo el acceso a la información pública y el carácter abierto de los datos, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno de Jalisco pone a disposición de la ciudadanía el presente Plan Municipal de Zapotlán el Grande. Esta publicación es una copia textual de la normativa vigente proporcionada por la misma institución, por lo que la Secretaría señala que no se hace responsable del contenido y que el escrito no tiene valor oficial o jurídico.



# Plan Municipal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.

• 2021-2024 • VISION 2030

**OBJETIVOS  
DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE**



Gobierno Municipal  
Zapotlán el Grande, Jalisco  
Administración 2021-2024

**Mayo 2022**  
**Resumen ejecutivo**



Gobierno Municipal  
Zapotlán el Grande, Jalisco  
Administración 2021-2024

# Plan Municipal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.  
• 2021-2024 • VISIÓN 2030



## Gobierno Municipal de Zapotlán el Grande, Jalisco.

### Presidente Municipal

*C. Alejandro Barragán Sánchez*

### Regidores

*Mtra. Betsy Magaly Campos Corona*

*Lic. Ernesto Sánchez Sánchez*

*L.N. Diana Laura Ortega Palafox*

*Lic. Francisco Ignacio Carrillo Gómez*

*Lic. Jesús Ramírez Sánchez*

*Mtra. Marisol Mendoza Pinto*

*Lic. Jorge de Jesús Juárez Parra*

*L.N. Eva María de Jesús Barreto*

*L.C. Laura Elena Martínez Ruvalcaba*

*C. Raúl Chávez García*

*Lic. Edgar Joel Salvador Bautista*

*Lic. Tania Magdalena Bernardino Juárez*

*Tec. Mónica Reynoso Romero*

*Lic. Sara Moreno Ramírez*

### Síndico

*Lic. Magali Casillas Contreras*

### Secretario General

*Lic. Claudia Margarita Robles Gómez*

### Encargado de la Hacienda Municipal

*L.C.P. Ana María del Toro Torres*

### Coordinación General de Gestión de la Ciudad

*M. en Arq. Víctor Manuel Monroy Rivera*

### Coordinación General de Oficina de Presidencia

*Lic. Yuritzi Alejandra Hermosillo Tejeda*

### Coordinación General de Desarrollo Económico, Turístico y Agropecuario

*Ing. Omar Francisco Ortega Palafox*

### Coordinación General de Administración e Innovación Gubernamental

*Lic. José de Jesús Núñez González*

### Coordinación de Servicios Municipales

*Ing. Jaime Antonio Cortés Ochoa*

### Coordinación General de Construcción de Comunidad

*Lic. Luis Lino Hernández Espinoza*

### Órgano Interno de Control

*Lic. Nidia Araceli Zúñiga Salazar*

### Sistema de Agua Potable de Zapotlán

*Arq. Víctor Hugo Ochoa Neira*



## Plan Municipal de Gobernanza y Desarrollo Zapotlán el Grande, Jalisco.

### Visión 2030

Primera Edición, 2022

©Gobierno Municipal de Zapotlán el Grande, Jalisco.

ISBN: D.R. Todos los derechos reservados a la ley impreso y hecho en México  
Printed and made in México



# PRESENTACIÓN



## ¿Qué tal Zapotlán?

La Ciudad Todos es la estructura donde cada individuo tienen el derecho a encontrar las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, asumiendo el deber de la solidaridad.

En esta era postpandémica, los retos a los que nos enfrentamos son similares a la reconstrucción del sismo de 1985, donde demostramos la capacidad como zapotlenses a levantarnos de la adversidad, y que, al día de hoy, estoy convencido que nos levantaremos nuevamente.

Para esto, es que el Plan Municipal de Gobernanza y Desarrollo será nuestra carta de navegación, representa una visión hasta 2030, en la que estaremos dirigiendo los esfuerzos hacia la reconstrucción de nuestra sociedad para alcanzar **LA CIUDAD DE TODOS**.

A lo largo de este documento, encontraras nuestra visión de futuro que pretendemos en los próximos 8 años, en el que, a través de metodologías modernas de análisis de las problemáticas, sociales, económicas y de las condiciones de habitabilidad nuestros barrios y delegaciones, propondremos soluciones que impacten de forma efectiva y gradual éstas mejoras que entre todos emprenderemos.

Esta es la primera herramienta que hemos forjado para que juntos hagamos que **Zapotlán el Grande sea LA CIUDAD DE TODOS**.

**Alejandro Barragán Sánchez**  
Presidente Municipal de Zapotlán el Grande, Jalisco



## INDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	6
2. MARCO LEGAL .....	9
3. DIAGNOSTICO .....	11
4. APARTADO ESTRATÉGICO.....	21
I.1. Un Plan alineado.....	22
II. Zapotlán el Grande Sustentable.....	39
1. Diagnostico .....	40
Eficiencia de uso del agua y tratamiento.....	40
Vulnerabilidad a los desastres naturales y gestión de riesgos .....	41
Tratamiento de los Residuos sólidos .....	42
2. Plan de Acción .....	42
III. Zapotlán el Grande Prospero .....	43
3. Diagnostico .....	43
Gestión del crecimiento urbano y económico.....	43
Movilidad .....	44
Cultura y Turismo.....	44
Seguridad Ciudadana .....	45
Salud Pública .....	47
4. Plan de acción.....	47
IV. Zapotlán el Grande Gobernable .....	54
5. Diagnostico .....	54
6. Plan de acción.....	55
5. ESTRATEGIAS TRANSVERSALES .....	56
7. Gobernanza metropolitana.....	57
8. Bonos de Impacto .....	59
9. Modelos de Asociación propuesta .....	61
6. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN .....	64
10. Estrategias y líneas de acción transversales .....	65
11. Zapotlán el Grande Sustentable.....	66

# Plan Municipal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.

• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



12.	Zapotlán el Grande Prospero .....	67
13.	Zapotlán el Grande Gobernable .....	69
7.	INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS.....	70
V.	Instrumentación.....	71
14.	Instrumentos de participación ciudadana .....	71
	Asamblea ciudadana.....	71
	Presupuesto Participativo.....	71
15.	Instrumentos de planificación del territorio y desarrollo urbano .....	72
16.	Instrumentos jurídico-administrativos .....	73
	<i>Derecho de Preferencia</i> .....	73
	<i>Fondo Suelo Reserva Territorial (FSRT)</i> .....	74
	Financiamiento.....	78

## LISTADO DE FIGURAS

Figura 1	Esquema Plan Municipal de Gobernanza y Desarrollo Zapotlán el Grande Visión 2030.....	36
Figura 2	Ciclo del cambio climático .....	41
Figura 3	Elementos de la gestión del agua en una ciudad.....	43
Figura 4	Ruta crítica de la Producción Social de la Vivienda .....	48
Figura 5	Cadena de Valor Industria Cultural de Zapotlán el Grande.....	50
Figura 6	Modalidades de clínicas de Barrio .....	53
Figura 7	Atributos esenciales de la RISS .....	53
Figura 8	Pasos para una Gobernanza metropolitana.....	58
Figura 9	Limites propuestas de Zona Metropolitana del Sur de Jalisco .....	58
Figura 10	Ruta Crítica de los Bonos de Impacto Social y de Desarrollo .....	59

## LISTADO DE TABLAS

Tabla 1	Sectores y tipos de proyectos en APP .....	61
Tabla 3	Esquema Fondo de Suelo .Reserva Territorial.....	78



# 1. INTRODUCCIÓN



## **Plan Municipal**

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.

• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la planeación del desarrollo nacional como el eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el Gobierno municipal, pero también como la fuente directa de la democracia participativa a través de la consulta con la sociedad. Así, el desarrollo de Zapotlán el Grande es tarea de todos. En este Plan Municipal de Gobernanza y Desarrollo Visión 2030 (PMGyD 2030) convergen ideas y visiones, así como propuestas y líneas de acción para llevar a Zapotlán el Grande a su máximo efecto detonador.

El presente Plan Municipal de Gobernanza y Desarrollo Visión 2030 se elaboró observando en todo momento el cumplimiento del marco legal. La Constitución así como la Ley de Planeación establecen que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, para fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, y para que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, mejore la equidad social y el bienestar de las familias zapotlenses.

Específicamente, el artículo 26 de la Constitución establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán, obligatoriamente, los programas de la Administración Pública Federal.

Aunado al artículo en nuestro sistema federalista, el artículo 115 de la Constitución establece al ayuntamiento como el ente gobernante de los municipios, con facultades para administrar las funciones y servicios públicos específicos a este artículo y estos deberán alinearse a un sistema Nacional de Planeación democrático.

Es tanto en la legislación federal como en la del Estado de Jalisco en materia de planeación que se especifica este alineamiento obligatorio en el artículo 8 y que de este sistema y de la alineación de estrategias y objetivos obliga a que de estas se desprendan los programas Sectoriales, Especiales, Institucionales, y por ende la iniciativa de la ley de ingresos del municipio, sus proyectos de egresos y sus respectivos programas operativos anuales.

En esta nueva era no basta con que los planes busquen exclusivamente el crecimiento económico, o en el peor de los casos, el derroche excesivo de recursos pensando que, a mayor dinero informado, mejor es el resultado de la administración pública.

# Plan Municipal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.  
• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



El Desarrollo necesita estar ligado íntimamente al bienestar y la prosperidad de las personas, la prosperidad objetiva y la que percibe el ciudadano, por lo tanto, este Plan incluye los medios para incidir un desarrollo tangible y perceptible.

Por otro lado el **PMGyD 2030** está basado en problemas públicos, tanto globales, como locales, La gobernanza, entendida como un proceso colectivo de acción pública, fungió como la principal premisa en la elaboración de este plan. **La gobernanza no implica** que el gobierno municipal eluda su responsabilidad como el principal promotor y **facilitador del desarrollo**; por el contrario, enfatiza la necesidad de que a través de diversos actores fortalezcamos nuestra sinergia y juntos impulsemos el desarrollo y el bienestar común de nuestra tierra.

Las problemáticas, las áreas de oportunidad, los objetivos y estrategias fueron producto de un proceso de gobernanza que además da certeza y legitimidad tanto al proceso de planeación como al resultado obtenido.

Finalmente, el **PMGyD 2030** es un instrumento de largo plazo e intenta ser la piedra angular de la orientación del desarrollo en Zapotlán el Grande. Sin embargo, el trabajo de planeación no se agota con este plan. De este instrumento se derivarán otros planes y programas que orientarán el desarrollo de Zapotlán el Grande en el corto, mediano y largo plazo.

El **PMGyD 2030**, junto con los demás instrumentos, forman parte del sistema de planeación democrático del estado de Jalisco y juntos ayudarán tanto a definir el rumbo como a orientar la acción pública y del gobierno frente a los problemas públicos identificados y compartidos.



## 2. MARCO LEGAL



**Plan Municipal**  
DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.  
• 2021 - 2024 • V I S I Ó N 2030



El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2021a), contempla la obligatoriedad de crear un sistema de planeación democrático del desarrollo nacional que tenga como ejes rectores la solidez, el dinamismo, la competitividad, la permanencia y la equidad económica, el cumplimiento del citado sistema es obligatorio para las Entidades Federativas, ya que se desprende del artículo 9 de la Ley de Planeación, la obligación de los Estados de crear un plan que cuente con objetivos, metas y programas, así como un sistema de evaluación en concordancia con el sistema federal (DOF, 2018a).

En cumplimiento a lo anterior, y de conformidad con el artículo 27 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios (Periódico oficial, 2018), el 05 de septiembre del 2019, se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024 visión 2030, mediante acuerdo DIELAG ACU 066/2019 (Periódico oficial, 2019a), emitido por el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, como el instrumento en el cual se plasman las acciones conjuntas a realizar entre sociedad y gobierno, relativas a Gobernanza y Desarrollo, Seguridad, Justicia y Estado de Derecho, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Desarrollo Sostenible del Territorio, Gobierno Efectivo e integridad pública..

Las modificaciones en la vida pública y demás actividades sociales, económicas, laborales, sanitarias para el mundo como para el municipio de Zapotlán el Grande obligó a explorar los fenómenos socioeconómicos presentados con la imperiosa necesidad de reactivar la economía a través de líneas de acción e instrumentos que permitan la introducción de capitales de inversión y de promover una economía colaborativa que genere riqueza pública.

En este sentido se revisaron metas y objetivos del desarrollo del presente Plan Municipal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2021, y profundizar en las alternativas asequibles e innovadoras para la atracción de la inversión a nuestro municipio, adecuar las políticas públicas a los imperiosos retos de un cambio de paradigma de pasar de un municipio recaudador, a uno generador de riqueza pública, donde podamos ir detrás de fondeos colectivos, de generación de plusvalías, de generar efectos multiplicadores y productivos con el desarrollo urbano, de generar creatividad financiera para los grandes retos que tenemos después de pandemia, con austeridad en la administración pública pero con creatividad para potenciar inversiones productivas.

Por lo anterior, y en cumplimiento a lo establecido por los artículos 40 fracción II, 41 y 42 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, se sustituye el Plan Municipal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2021 por el Plan Municipal de Gobernanza y Desarrollo 2021-2024 visión 2030.



### 3. DIAGNOSTICO



**Plan Municipal**  
DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.  
• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



## ESTRATEGIA DIAGNOSTICA

***EL CONOCIMIENTO DETALLADO DE LA PROBLEMÁTICA, DE SU CONTEXTO Y DE LAS OPORTUNIDADES QUE OFRECE EL ENCLAVE, ES FUNDAMENTAL PARA LOGRAR EL ÉXITO DE LA PLANEACIÓN DE FORMA ESTRATÉGICA.***

Es desde los desafíos de la gestión estratégica del territorio, donde los municipios adquieren el rol transformador para pasar del Gobierno Local, a la Gobernanza local, entendiendo esta gestión como la implicación activa de la ciudadanía en la construcción de proyectos locales democráticos, dejando de lado dos modelos de gobierno local:

- a) Los modelos clientelistas tradicionales (no “empoderan” a la ciudadanía y son ineficaces frente a la complejidad de los desafíos de gestión. Alude a un modelo asistencialista de pasividad de los actores locales).
- b) Los modelos tecnocráticos: si bien las concepciones empresariales de la gestión pública aportan tecnificación, no dan cuenta de la construcción del compromiso democrático con la ciudadanía.

Como alternativa a ambos modelos, el municipio tiene que combinar eficiencia de la gestión y fuerte participación de la ciudadanía.

Cada vez más la política se construye desde lo local: el papel que juegan los municipios es cada vez más grande en el diseño y/o adaptación de las políticas públicas a contextos locales muy diversos.

No se puede incidir en el desarrollo de las políticas públicas sin altos niveles de involucramiento de los actores locales en su diseño, pero también la fiscalización y control ciudadano de las funciones gubernamentales recaen en la necesidad de fomentar una gestión pública participativa, adoptando de manera más sistemática mecanismos de gobernanza local.

Se entiende la gobernanza como “el proceso mediante el cual se ejercita la autoridad en la administración de la economía y recursos sociales de un país”, lo que implica también “la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y delegar funciones”; condiciones que garantizan Estado eficiente. (El Banco Mundial,1992).

Es por esta razón, que, este Plan Municipal de Gobernanza y Desarrollo, se centra en construir redes de política pública utilizando mecanismos deliberativos, a través de sus tres principios fundamentales, a) El enfoque de problemas específicos



tangibles, b) el involucramiento de la gente común que se ve afectada por este problema y c) El fomento del desarrollo de alternativas de solución de manera deliberativa a estos problemas comunes.

Fue este mecanismo la base de la estrategia diagnóstica, centrada en 23 temas fundamentales de la gestión territorial para la evaluación de la problemática, y el análisis de las oportunidades, los cuales se correlacionaron con los ejes del desarrollo de este plan para poder medir el desempeño de los indicadores.

Los temas que se utilizaron para el sistema de indicadores fueron tomados de la metodología ICES del Banco Interamericano de Desarrollo, por ser el método adecuado que responde a la Gestión Territorial de la Gobernanza local, el cual se presenta a continuación en tres dimensiones; Medio Ambiente, Ciudad y Gobernabilidad.



Esta clasificación de temas, se correlacionaron con los ejes del desarrollo del Sistema Estatal de Planeación quedando de la siguiente manera:



Desigualdad Urbana, Educación, Salud



Seguridad



Capital Humano, Internacionalización, Tejido productivo, Tejido empresarial, Investigación, desarrollo e innovación, Mercado Laboral, Sector Financiero, Ambiente de Negocios, Conectividad.



Agua, Saneamiento, Gestión de Residuos Sólidos, Energía, Ordenamiento Territorial, Movilidad



Entorno Fiscal, Gestión pública moderna, Gestión pública participativa, Transparencia, Impuestos y autonomía fiscal, Gestión de gasto público, Sostenibilidad fiscal



Calidad del aire, mitigación del cambio climático, Ruido, Vulnerabilidad ante amenazas naturales en el contexto del cambio climático

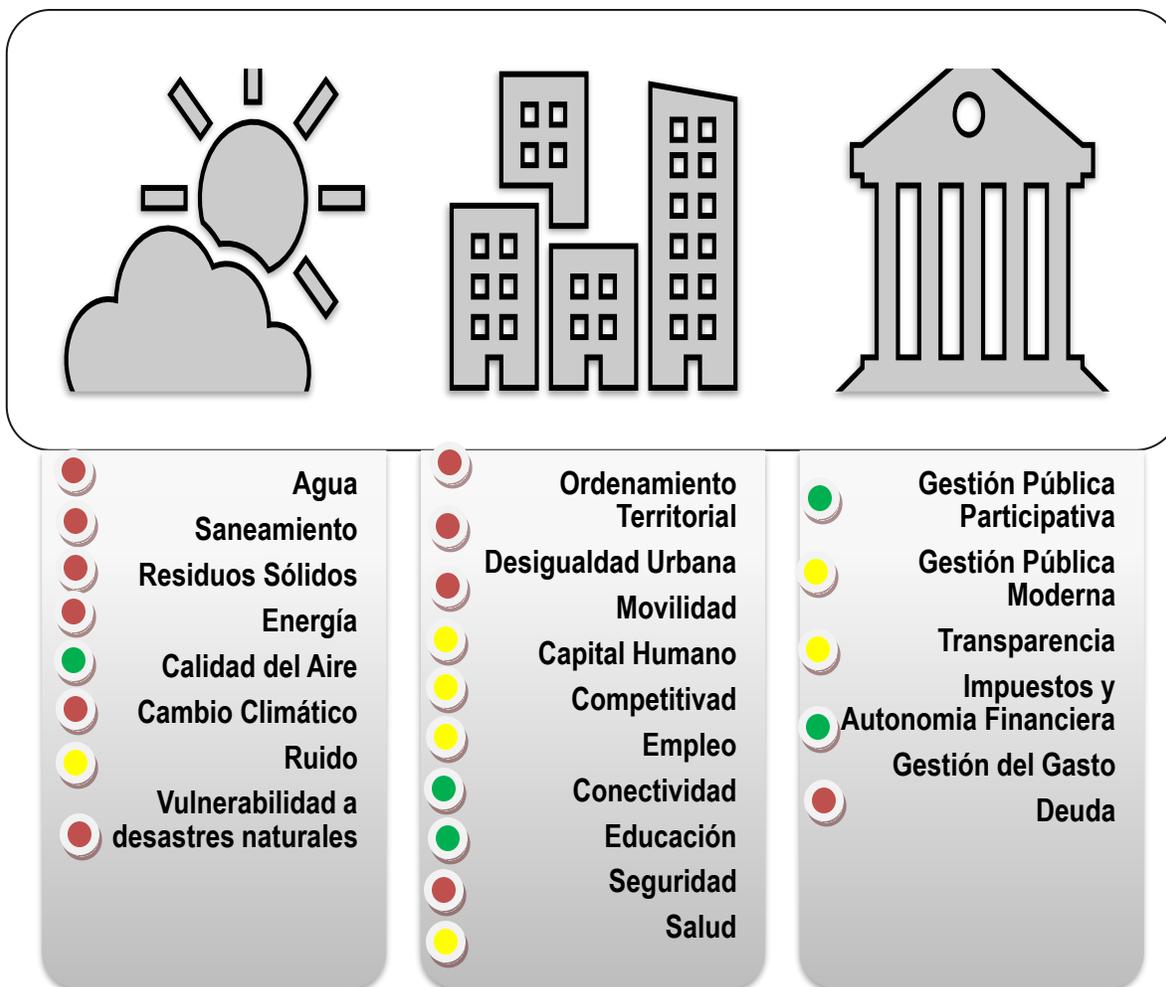


Violencia Escolar, Violencia Intrafamiliar, Brecha de Género en participación Laboral

## PROCESO DE INTEGRACIÓN DIAGNOSTICA

Este proceso contempló el análisis sistemático del Sistema de indicadores ICES de 23 Temas y 56 Subtemas que fueron evaluados primeramente por los Coordinadores Generales del Gobierno Municipal, resultados de diversos estudios que se tienen en la ciudad por parte de instituciones educativas como son el Centro Universitario del Sur y el Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán.

Posteriormente se aplicó la encuesta de opinión deliberativa en el Foro de Gobernanza de manera física en sesión del COPPLADEMUN, así como en una liga que se publicó en redes sociales con una muestra representativa de 1,000 encuestas aplicadas sobre los temas de la metodología aplicada arrojando los siguientes resultados, aplicando el método del semáforo.



## Zapotlán el Grande en el contexto actual

La globalización ha alcanzado a todos los municipios de México, sin importar el tamaño ni la jerarquía económica, ni territorial, tanto megalópolis como municipios rurales, pasando por ciudades medias como Zapotlán el Grande, están sufriendo los efectos adversos de la economía global cuando estos no están preparados ni cuentan con las herramientas para ser parte de las reglas mundiales económicas y sociales, aunado al punto de inflexión de la vida pública que ha ocasionado el COVID-19.

El reto actual está en cómo reactivar la actividad económica por efecto postpandemia en Zapotlán el Grande, un municipio que vivió sus mejores años con el modelo económico de sustitución de importaciones, basados en las lógicas agroindustriales y donde el Estado proveía a la comunidad de los satisfactores sociales<sup>1</sup>, y que ha visto sus peores años con un modelo de economía de

<sup>1</sup> Se entiende como alimento, salud, trabajo, vivienda, solidaridad, ahorro, planificación, cooperación.



mercado, donde la apropiación irregular del suelo ha dominado la estructura territorial de cabecera y delegaciones, donde el campo ha sufrido abandono, dejando de ser una actividad económica rentable, donde domina el comercio al por menor en su mayoría informal y donde las posibilidades de mejorar la calidad de vida se localizan en el área de Ciudad Guzmán y algunas delegaciones, logrando así que los habitantes tengan una vida pendular y el municipio de Zapotlán el Grande dependa de lo que la capital del Estado haga en materia socioeconómica.

Si bien es cierto, que las estadísticas del Censo Económico 2019 y del sistema de monitoreo y evaluación en la materia que hace Secretaría de Economía en su plataforma DataMexico, arroja datos a la alza, con incrementos sostenidos con respecto a compra-ventas internacionales, en comercio internacional entre febrero de 2021 y Febrero 2022 sufrió un decremento de -17.4% debido a la inestabilidad reportada en Inversión Extranjera Directa IED que el estado de Jalisco ha estado experimentado en el último año con un déficit de 300 millones de dólares entre 2020 y 2022, reflejo de la pandemia.

Según los mismos datos de DataMexico, la Ciudad ha soportado este pico descendente a través de las remesas recibidas donde el ultimo trimestre registró 18.2 millones de dólares que entró al circulante de la ciudad, el registro más alto desde el año 2014.

Si seguimos en la evaluación desde la microeconomía, la ciudad se sostiene en el comercio al por mayor con un 42.1% de la Población Económicamente Activa PEA, y el resto se distribuye entre un 17.6% de otro tipo de servicios, 12.2% de Alojamiento Temporal, 10.3% de Industria Manufacturera, 4.22% en Servicios de salud y asistencia social, 3.99% del Comercio al por mayor, un discreto 3.44% en servicios profesionales y científicos (preocupante para una ciudad que produce cientos de profesionistas anuales) y el resto se distribuye en porcentajes menores al 1.5% en unidades económicas del sector terciario como lo son los negocios relacionados al aprovechamiento de residuos sólidos, servicios inmobiliarios, financieros y de seguros, de esparcimiento cultural, logística y transporte, explotación de agricultura, cría, animales protegidos, y con un 0.53% la Industria de la Construcción, una industria que en el país representa 6.8% del PIB Nacional, siendo uno de los principales sectores económicos en México, y el más importante en América Latina a valor de mercado por la cantidad de inversión pública y privada y su respectiva generación de empleos, y la demanda en insumos de otras industrias.

En esta era postpandémica en la que vivimos, en la que hay un reinicio de las relaciones socioeconómicas el principal elemento estructurador es la



**Reactivación Económica**, es encontrar esos engranes potenciales de éstos ejes del desarrollo del PMGyD pues la encuesta deliberativa de opinión pública de nuestro foro de Gobernanza, refleja que a pesar que las estadísticas económicas reflejan números positivos en el resumen global con respecto a generación de empleo, industria, aunque los números de derechohabencia oscila entre los 30,000 personas, no se percibe en la población de a pie.

Una realidad del Post COVID-19 es la imperiosa necesidad de esta reactivación, pues si analizamos de manera global la relación de problemáticas y potencialidades, en el eje de **Desarrollo Social**, la encuesta arrojó la insuficiencia de servicios de salud para No Derechohabientes, Empleos insuficientes, sobre todo la contratación de servicios profesionales en la población arriba de los 60 años, así como la insuficiencia de salarios en la oferta de empleos existentes.

De igual manera, en el eje del **Estado de Derecho**, las problemáticas relevantes en cuanto a la percepción ciudadana han sido las pocas oportunidades para los jóvenes, como a pesar de un programa de becas para construcción del tejido social de este sector, las unidades económicas y seguramente la promoción de la misma no ha sido capaz de articularlos para la incidencia de oportunidades de empleo, y hay una relación estrecha a como la población percibe al empleado de gobierno de los tres niveles y de los tres poderes, pues la impunidad, la colusión, la falta de ética, la cultura de la legalidad fueron conceptos muy señalados.

También, en el eje de **Desarrollo Económico**, es muy sentida la necesidad de un apalancamiento financiero en los negocios locales, a pesar de la cantidad de sociedades cooperativas que tiene nuestra ciudad, la cultura del ahorro y del cooperativismo ha incidido también para que no haya un crecimiento colaborativo de los negocios locales, aunado también a una económica de saturación, de las unidades económicas, del vocacionamiento de la ciudad y por ende de la competitividad.

Y es que, desde la macroeconomía, Zapotlán el Grande no ha aprovechado su cociente de localización, y por ende no ha definido su BASE ECONÓMICA URBANA, entendida esta las funciones desarrolladas en la ciudad, a) La Demanda Externa, b) Necesidades de la población residente, distinguiéndose por un lado las características de la ciudad, especialización y división espacial del trabajo y por otro lado, las que permitan el sustento de la población.

En años pasados, esa base económica se le otorgó a la industria agroalimentaria, lo que ha ya 7 años del posicionamiento de la misma, los resultados del análisis matricial de indicadores, y el resultado de la encuesta de opinión pública, nos arroja que no se alcanzó la especialización y la división del trabajo, y tampoco



respondió a las necesidades de la población residente, y por el contrario, la oferta de trabajo se dio a través de la inmigración y no de la población residente, no ha impactado como base de sustento de dicha población y por último ha generado un gran impacto a los recursos naturales de nuestra cuenca con el excedida extracción de agua y la aparición del fenómeno de subsidencia en el subsuelo.

Este efecto, tiene una causa; el municipio, como rector de las políticas públicas, y articulador de la gobernanza local, no ha estructurado las bases para una competitividad de la ciudad, entendiendo que en esta era de economía global, competimos ciudades contra ciudades, y no entre los sectores interno de la población residente de Zapotlán el Grande, por lo que estamos convencidos que se podrá alcanzar dicha competitividad:

1. Mediante la especialización en las funciones del nivel jerárquico.
2. Mediante la especialización en algunos bienes.
3. Mediante procesos específicos de integración entre la industria y el sector terciario (productivo).
4. Mediante procesos de integración horizontal o vertical, que conducen a todas las formas de especialización y a la exportación.

En el eje de **Desarrollo Territorial Sustentable**, los impactos son mayores, por la dinámica inmobiliaria de introducción de capitales, sin una planeación urbana estratégica, únicamente regulatoria de los usos de suelo, que ha redundado en el consumo de suelo urbano, a través de la producción serial de vivienda, sin una planificación que promueva la estructura urbana, la creación de nuevas centralidades, mejora de conectividad y edificación de nueva infraestructura de cabecera a la par de este crecimiento, que, por el contrario con la misma infraestructura de cabecera de hace 22 años, ha dejado en este momento el tratamiento de aguas residuales en sobrecapacidad, el abatimiento de pozos para consumo humano, el desbalance en infraestructura de energía eléctrica, el incremento en la producción de residuos sólidos y por ende su gestión y tratamiento, que a pesar de la concesión de particulares de este servicio, así como el de alumbrado, esa inyección de capitales no ha causado los beneficios especificados, y por el contrario ha causado que el incremento en el gasto financiero del mismo, sin cumplir su función social.

Es esta desarticulación de gestión territorial que en el Eje de **Gobierno Efectivo, e Integralidad Pública**, se presenta la problemática en la movilización de los fondos para dar atención a los temas que involucran a las temas de los ejes de la prestación de servicios públicos, recurriendo a la deuda para poder hacer frente a los desafíos que la globalización y ahora con el fenómeno de post COVID-19 se han ido incrementado de manera exponencial, lo que nos obliga a cambiar el



paradigma reformador con urgencia para generar inversiones que genere infraestructura financieramente sustentable.

De esta manera, para poder afrontar el fenómeno sui generis de Zapotlán el Grande, se introdujo un eje especial, que tiene que ver con la restauración de la cuenca de Zapotlán, la reducción a la vulnerabilidad ante amenazas naturales producto del cambio climático, en lo que se adhiere al problema principal; la falta de transversalidad de las políticas públicas en la gestión territorial de la gobernanza local, que al anteponer la necesidad de flujo de capitales por la administración tradicional, se han consumido grandes extensiones de suelo en actividades económicas de rentabilidad económica, como el desarrollo inmobiliario, la agricultura protegida y sus respectivas edificaciones, así como la siembra de aguacate, sin sus respectivas medidas de mitigación de impacto ambiental.

Además, el caso concreto de la vulnerabilidad a peligros y riesgos geológicos e hidrometeorológicos, se ha abordado desde la parte de la investigación, más no así de las líneas de acción y de la aplicación de las mismas, y por el contrario, la necesidad recaudatoria y de generación de empleos las ha discriminado en pro de la inversión.

Es de esta manera que el abordaje de la planeación de la gobernanza debe de considerar en todo momento no desequilibrar el entorno ambiental y humano de la población de nuestra ciudad, a la que todos tenemos derecho de vivir en armonía, disfrutarla y generar políticas públicas que aprovechen las potencialidades que tiene nuestro territorio sin perder por un lado la rectoría de los mismos, a pesar de las grandes inversiones que requiere nuestra ciudad, y la imperiosa necesidad de **crear riqueza pública** para el desarrollo humano de la población frente al gasto público, **estas jamás** deberán de crearse a través de privatizaciones y concesiones, que, al no haber riesgos ni metas económicas, terminan creando obras y acciones deficientes y con un costo inmanejable.

El Principal potencial de Zapotlán el Grande es su soporte territorial, pues está localizado en el corazón del territorio del Estado de Jalisco, por lo que se presume que su conectividad con el resto de los 9 municipios del Estado y el cruce del corredor global más importante de Latinoamérica (Manzanillo-Tampico) es una ventaja competitiva.

También su territorio tiene potencial en sus recursos naturales, cuerpos de agua, valles para el desarrollo endógeno rural, turístico y extractivo que al darle un valor agregado abre la posibilidad de detonar sectores económicos estratégicos como la logística y el transporte de mercancías, aduaneras y exportaciones, tanto la

# Plan Municipal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.

• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



apertura de nuevas empresas como el fortalecimiento de las actividades económicas ya existentes.

Una última realidad de Zapotlán el Grande y que viene de esos retos globales que ya se han comentado líneas arriba tiene que ver con la inseguridad, un tema delicado en el que se tiene que definir las funciones que cada orden de gobierno tiene que hacer para combatir este lastre social.

Al Estado-Nación le compete la paz pública y la administración de la justicia, lo dice la misma Constitución, por lo tanto como municipio nos compete la **reconstrucción de los tejidos sociales**, notables y armónicos al interior de los barrios, delegaciones y agencias, a través de la **promoción de la cultura de la paz y de la participación ciudadana** aprovechando el potencial de la estructura administrativa que se emprenden al interior barrios, donde se puede garantizar la seguridad alimentaria, suficiente para una vida sana y activa, y reforcemos la identidad de nuestra tierra y de nuestros barrios, y así abatir el rezago, la desigualdad y la oportunidad de bienestar y progreso para todos.



## 4. APARTADO ESTRATÉGICO



**Plan Municipal**  
DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.  
• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



## I.1. Un Plan alineado

El PMGyD Visión 2030 es un plan alineado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y al Plan Estatal y a los Objetivos del Desarrollo Sustentable ODS, utilizando el sistema de Indicadores de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sustentables ICES.

Los ejes de desarrollo de este plan son los mismos ejes sectorial del Plan Estatal de Jalisco abordando un eje temático especial con el tema de la vulnerabilidad a los desastres naturales de la ciudad y el otro con la equidad de género y cultura de la Paz.

Con la alineación de los objetivos del PMD2030 a los del PND, PEGyD, y los Objetivos de Desarrollo Sustentable ODS, se buscó alinear los esfuerzos existentes para impulsar el desarrollo que se llevan a cabo a nivel estatal, nacional e internacional, y del cual se desprende la visión general.

Para los temas y la medición de los resultados, se seleccionaron los indicadores de medición de temas específicos de la ciudad, que se desdoblaron en proyectos específicos para lograr materializar los mismos y poder medir la Gestión por Resultados en el año 2023 a través del monitoreo y evaluación que no espere hasta el 2024.

Posterior a la alineación de objetivos, y definir el objetivo de gobernanza de cada eje, distribuimos los temas específicos entre pilares, clasificando los temas por correlación de acciones que nos permita posteriormente hacer en enclave en planes de acción que respondan de manera transversal a la política pública propuesta.

Después de el alineamiento y de la definición de las estratégicas, se definieron tres estrategias transversales que permitan la materialización de estos y por ultimo la propuesta de instrumentos estratégicos para la reactivación económica, utilizando la economía participativa, como una nueva alternativa para crear riqueza pública frente a las privatizaciones de los servicios públicos municipales.

# Plan Municipal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.  
• 2021-2024 • VISIÓN 2030



**OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**



## Alineamiento de Ejes y Objetivos del Sistema Nacional de Planeación



**Plan Municipal**  
DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.  
• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**



**Jalisco**  
GOBIERNO DEL ESTADO



Gobierno Municipal  
Zapotlán el Grande, Jalisco  
Administración 2021-2024

### 1. Justicia

- 2. Estado de Derecho
- 5. Gobierno
- 7. Transversales: Cultura de la Paz, Gobernabilidad

### 2. Bienestar

- 1. Desarrollo Social

### 3. Desarrollo Económico

- 3. Desarrollo Económico
- 4. Desarrollo Sostenible del Territorio
- 6. Especiales: Restauración de la Cuenca, Reducción de la Vulnerabilidad



N°	EJE DEL PLAN ESTATAL Y MUNICIPAL	ODS VINCULADA	TEMATICA DEL SISTEMA DE INDICADORES	COORDINACIÓN GENERAL VINCULADA
1	<b>Desarrollo social</b>	1.Fin de la Pobreza 2.Hambre Cero 3.Salud y Bienestar 4.Educación y Calidad	Desigualdad Urbana, Educación, Salud	Construcción de Comunidad
2	<b>Seguridad, Justicia y Estado de Derecho.</b>	16.Paz, Justicia e Instituciones Sólidas	Seguridad	Oficina de Presidencia, Sindicatura
3	<b>Desarrollo económico</b>	8.Trabajo Decente y Crecimiento Económico 9.Industria, Innovación e Infraestructura 10.Reducción de Desigualdades 12.Producción y Consumo Responsable 17.Alianza para lograr los objetivos	Capital Humano, Internacionalización, Tejido productivo, Tejido empresarial, Investigación, desarrollo e innovación, Mercado Laboral, Sector Financiero, Ambiente de Negocios, Conectividad.	Desarrollo Económico, Agropecuario y Turismo.
4	<b>Desarrollo sostenible del territorio</b>	6.Agua Limpia y Saneamiento 7.Energía Asequible y No contaminante 11. Ciudades y comunidades Sostenibles 17.Alianza para lograr los objetivos	Agua, Saneamiento y Drenaje, Gestión de Residuos Sólidos, Energía, Uso de Suelo/Ordenamiento Territorial, Movilidad/Transporte	Gestión de la Ciudad, Servicios Públicos Municipales, SAPAZA

# Plan Municipal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.  
• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



5	<b>Gobierno Efectivo, e Integralidad Pública</b>	16.Paz, Justicia e Instituciones Sólidas	Entorno Fiscal, Gestión pública moderna, Gestión pública participativa, Transparencia, Impuestos y autonomía fiscal, Gestión de gasto público, Sostenibilidad fiscal.	Hacienda, Innovación Gubernamental, Órgano de Control Interno, Oficina de Presidencia, Construcción de Comunidad.
6	<b>Especiales: Restauración de la Cuenca de Zapotlán, Reducción de la vulnerabilidad ante amenazas naturales y adaptación al cambio climático, Mitigación de Gases de Efecto Invernadero y Otras Formas de Contaminación.</b>	13.Acción por el Cambio Climático 14.Vida submarina 15.Vida de ecosistemas terrestres	Calidad del aire, mitigación del cambio climático, Ruido, Vulnerabilidad ante amenazas naturales en el contexto del cambio climático	Gestión de la Ciudad, Secretaría General.
7	<b>Transversales: Igualdad de género. Derechos humanos. Cultura de paz. Gobernanza.</b>	5.Igualdad y equidad de género	Violencia Escolar, Violencia Intrafamiliar, Brecha de Género en participación Laboral	SISTEMA DIF Zapotlán el Grande, Construcción de Comunidad, Oficina de Presidencia, Sindicatura, Instituto de la Mujer.



## DESARROLLO SOCIAL

En nuestra Ciudad, existe una interrelación entre pobreza por ingresos y espacio humano habitable, esto mismo se correlaciona en asistencia escolar y en provisión de los servicios de salud, pues la ubicación juega un rol fundamental en el desarrollo social de los entornos habitables.

Por eso es que el Objetivo de este eje será el de reducir la brecha de desigualdad de los entornos urbanos en la ciudad, así como el de las tres delegaciones del municipio, mejorando los entornos a través de la introducción paulatina de los servicios públicos en asentamientos humanos informales y con precariedad urbana, y generar una estructura urbana que acerque equipamientos y sectores de negocios a las viviendas periféricas, para incentivar al circulante de capitales de la zona y contribuir a la disminución de la desigualdad por ingresos.

### INDICADORES DEL EJE DE DESARROLLO SOCIAL

#### Desigualdad Urbana

Nombre de Indicador	Unidad de Medida	Línea Base		Metas		Tendencia Deseable	Fuentes
		Año	Valor	2027	2030		
Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza	Porcentaje	2022	2.00	2.0	1.8	Descendente	Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2022
Porcentaje de viviendas ubicadas en asentamientos informales	Porcentaje	2022	40%	30%	20%	Descendente	Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2022
Coefficiente de Gini <sup>2</sup> de ingresos	Coefficiente	2022	0.30	0.25	0.20	Descendente	Banco Mundial

Resultado General Esperado 2027	Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)
Garantizar el incremento en la calidad de vida de los zapotlenses	DS4.2 DS4.3 DS4.4	Objetivo 10. Reducción de la Desigualdad

#### Educación

Nombre de	Unidad de Medida	Línea Base	Metas	Tendencia	Fuentes
-----------	------------------	------------	-------	-----------	---------

<sup>2</sup> Medición de la desigualdad en la cual 0 corresponde a una igualdad perfecta en ingresos y 1 corresponde a una desigualdad absoluta en ingresos.

# Plan Municipal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.  
• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



Indicador						Deseable	
		Año	Valor	2027	2030		
Tasa de alfabetismo en adultos	Porcentaje	2022	97.8	99	100	Ascendente	Censo de Población y Vivienda 2020
Razón estudiante/docente	Estudiantes/Docentes	2022	23:1	20:1	15:1	Descendente	Informe de Asistencia Escolar IIEG 2020
Vacantes universitarias	Vacantes universitarias por cada 100 mil habitantes	2022	1,026	2,000	2,500	Ascendente	Anuario Estadístico de Educación Superior ANUIES

Resultado General Esperado 2027	Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)
Incrementar la tasa de alfabetismo en adultos, las vacantes universitarias y disminuir el ratio a 20 estudiantes por cada maestro.	DS2.7	Objetivo 4. Educación de Calidad

## Salud

Nombre de Indicador	Unidad de Medida	Línea Base		Metas		Tendencia Deseable	Fuentes
		Año	Valor	2027	2030		
Médicos cada 100 mil Hab	Médicos/100 mil hab	2022	75	100	150	Ascendente	Sistema de Información de la Secretaría de Salud
Camas de hospital cada 100 mil hab	Camas/100 mil hab	2022	243	20:1	15:1	Ascendente	Sistema de Información de la secretaria de Salud

Resultado General Esperado 2027	Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)
Tener en funcionamiento la estructura de DISTRITOS DE SALUD, distribuidas en el territorio de Zapotlán el Grande de servicios ambulatorios con nuestras CLINICAS DE BARRIO.	DS3.5 DS3.7	Objetivo 3. Salud y Bienestar



## SEGURIDAD, JUSTICIA Y ESTADO DE DERECHO

En la construcción de la paz social, el cimiento es percepción ciudadana en sus entornos, pues desde esta base donde se construyen las comunidades urbanas.

Se pueden tener mecanismos de impartición del Estado de Derecho, pero si estos no generan una sensación de confianza a las instituciones, no habrá denuncia, y por ende siempre se buscará satisfacer la justicia por propia mano.

Por eso el Objetivo de este eje es la construcción de la Seguridad Ciudadana, cercana a la gente, perceptible en colonias y barrios, donde la proximidad de las instituciones permita que la cultura de la legalidad y la aplicación de estado de derecho para la reconstrucción del tejido social.

### INDICADORES DEL EJE DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y ESTADO DE DERECHO

#### Seguridad

Nombre de Indicador	Unidad de Medida	Línea Base		Metas		Tendencia Deseable	Fuentes
		Año	Valor	2027	2030		
Porcentaje de ciudadanos que se sienten seguros	Porcentaje	2022	64.14	50	45	Descendente	Encuesta del Foro de Gobernanza 2022
Tasa de victimización	Porcentaje	2022	39.10	30	25	Descendente	Encuesta del Foro de Gobernanza 2022

Resultado General Esperado 2027	Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)
Disminuir la sensación de seguridad e incrementar la confianza en las instituciones de seguridad ciudadana.	SJ3.4	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones
	SJ3.6	

## DESARROLLO ECONÓMICO

En esta era de postpandemia, el desarrollo económico cumple ese rol de hilo conductor en el que permita el incremento de los salarios, los negocios, importaciones y exportaciones, para generar un Producto Interno Bruto de la Ciudad, que sea atractivo para la atracción e inyección de capitales, posicionamiento de empresas tractoras, aprovechando el índice de localización de



nuestra ciudad, y su base de exportación; conceptos de economía urbana<sup>3</sup> y basado en indicadores, poder entender los fenómenos económicos que se producen en nuestros centros de población para el desarrollo de una planificación urbana estratégica que aumente los factores de producción y se incremente la fuerza bruta del capital, la rentabilidad salarial y por ende el crecimiento económico.

## INDICADORES DESARROLLO ECONÓMICO

### Tejido productivo, Mercado Laboral y Ambiente de Negocios

Nombre de Indicador	Unidad de Medida	Línea Base		Metas		Tendencia Deseable	Fuentes
		Año	Valor	2027	2030		
PIB per cápita de Zapotlán el Grande	USD Per cápita	2022	307	600	1000	Ascendente	indicador de GCIF: "City product per capita"
Incremento Anual de empresas	Porcentaje de nuevas empresas registradas	2022	1.61	3	5	Ascendente	Encuesta de desempeño gubernamental a empresas IEEG
Tasa de desempleo promedio anual	Porcentaje	2022	3.8	3.0	2.5	Descendente	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
Empleo Informal como porcentaje de empleo total	Porcentaje	2022	46.8	40.00	35.00	Descendente	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

Resultado General Esperado 2027	Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)
Incrementar la competitividad y productividad económica de la ciudad, a través de instrumentos de <b>economía participativa</b>	DE2.1	Objetivo 8. Trabajo Decente y crecimiento económico Objetivo 12. Producción y consumo responsable
	DE2.2	
	DE2.3	
	DE2.5	
	DE2.6	

<sup>3</sup> Campo de estudio donde se utilizan herramientas analíticas de la economía para explicar la organización espacial y económica de las ciudades o áreas metropolitanas (Heilbrun, 1974)



## DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO

En una tercera ola generacional de flujos migratorios, nuestra ciudad ha experimentado expansión de su territorio promovido más por la necesidad de inyección de capitales que por una planificación estratégica y sustentable.

El objetivo general de éste eje es de generar un Ordenamiento Estratégico del territorio a través de un modelo territorial de ciudad jardín, donde a cada delegación se le asigne una función económica complementaria a la función de la ciudad, y al interior de Ciudad Guzmán, planificar primero por estructura urbana que permita la creación de barrios DOTS, orientados al transporte, en el que se genere suelo para usos de suelo de diversas utilidades con la finalidad de crear otras centralidades, se aprovecha la infraestructura ya existente de vialidades, de agua, saneamiento y se generan economías a escala.

### INDICADORES DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO

#### *Agua, Saneamiento y Drenaje y Gestión de Residuos Sólidos*

Nombre de Indicador	Unidad de Medida	Línea Base		Metas		Tendencia Deseable	Fuentes
		Año	Valor	2027	2030		
Hogares con conexión domiciliar a red de agua y drenaje promedio	Porcentaje	2022	95	98	100	Ascendente	Programa de indicadores de Gestión de Organismos Operadores de Agua (en función del padrón de colonias y fraccionamientos regulares)
Consumo anual de agua per cápita	L/H/D	2022	338	250	200	Descendente	Programa de indicadores de Gestión de Organismos Operadores de Agua
Continuidad del servicio de agua	Hrs/día	2022	14	18	20	Ascendente	Programa de indicadores de Gestión de Organismos Operadores de Agua
Porcentaje de aguas residuales tratadas de conformidad con la norma mexicana	Porcentaje	2022	94.7	98	100	Ascendente	Programa de indicadores de Gestión de Organismos Operadores de Agua



Resultado General Esperado 2027	Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)
Incrementar la eficiencia del sistema de agua potable y saneamiento de Zapotlán, para así disminuir el consumo per cápita de la ciudad.	DT2.3	Objetivo 6. Agua Limpia y Saneamiento Objetivo 12. Producción y consumo responsable
	DT2.4	
	DT2.6	
	DT2.10	
	DT2.11	

## Ordenamiento Territorial, Infraestructura y Movilidad

Nombre de Indicador	Unidad de Medida	Línea Base		Metas		Tendencia Deseable	Fuentes
		Año	Valor	2027	2030		
Porcentaje de viviendas que no cumplen con los estándares de habitabilidad definidos por el país <sup>4</sup>	Porcentaje	2022	40	35	30	Descendente	Levantamiento propio con respecto al programa de regularización de asentamientos humanos del municipio.
Déficit de vivienda cuantitativo	Porcentaje	2022	338	250	200	Descendente	Levantamiento propio con respecto al programa de regularización de asentamientos humanos del municipio.
Distribución multimodal del transporte <sup>5</sup>	Porcentaje	2022	14	18	20	Ascendente	Encuesta del Foro de Gobernanza 2022
Velocidad promedio de viaje en la vía pública principal durante la hora pico <sup>6</sup>	Km/hr	2022	20	25	30	Ascendente	Levantamiento de campo para Programa Integral de Movilidad Sustentable de Zapotlán

Resultado General Esperado 2027	Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)
Implementar un modelo de Ordenamiento Territorial orientado al Transporte DOT	DT4.1	Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles
	DT4.8	
	DT7.1	

<sup>4</sup> Porcentaje de unidades de vivienda en condiciones inferiores a los estándares de habitabilidad definidos por el país

<sup>5</sup> Cantidad de usuarios que trabajan en la ciudad en cuestión, que generalmente elige el transporte público (incluye taxis) como medio de transporte principal para ir al trabajo (numerador) dividido por la cantidad total de viajes al trabajo (denominador)

<sup>6</sup> La velocidad promedio de viaje de todos los vehículos motorizados de uso personal y vehículos del transporte público que utilizan las vías, a lo largo de todas las vías principales de la ciudad, durante la hora pico de viaje (durante la mañana y la tarde)



que genere una estructura urbana de nuevas centralidades con relaciones funcionales entre ellas.	DT7.5	
	DT7.9	

## GOBIERNO EFECTIVO E INTEGRALIDAD PÚBLICA

A través de una gestión territorial de la gobernanza local que trabaje sobre modelos territoriales que incidan en la disminución del gasto público y a su vez el incremento de ingresos propios por promoción de nuevos proyectos, edificaciones y de incremento en general de la base gravable por impuestos como objetivo de gobernanza de este eje, es que se podrá seguir destinando más recursos a la participación ciudadana en las gestiones de gobierno y disminuir la brecha existente entre ingresos propios y deuda pública.

## INDICADORES GOBIERNO EFECTIVO E INTEGRALIDAD PÚBLICA

### Participación Ciudadana en la Gestión del Gobierno

Nombre de Indicador	Unidad de Medida	Línea Base		Metas		Tendencia Deseable	Fuentes
		Año	Valor	2027	2030		
Porcentaje destinado a Presupuesto Participativo	Porcentaje del predial.	2022	15	20	25	Ascendente	Presupuesto de Egresos del Municipio de Zapotlán el Grande, Jalisco.

### Ingresos, Egresos y Nivel de Endeudamiento

Nombre de Indicador	Unidad de Medida	Línea Base		Metas		Tendencia Deseable	Fuentes
		Año	Valor	2027	2030		
Índice de relevancia de ingresos propios (RIP) <sup>7</sup>	Porcentaje	2022	30	35	40	Ascendente	Cálculo en función del Presupuesto de Egresos 2022
Índice de endeudamiento (EI) <sup>8</sup>	Porcentaje	2022	36	25	20	Descendente	Cálculo en función del promedio de ingresos de los últimos cuatro años

<sup>7</sup> Ingresos propios del gobierno municipal como porcentaje del total de sus ingresos

<sup>8</sup> Deuda total del gobierno municipal como porcentaje del promedio de los últimos cuatro años de los ingresos propios.



## **ESPECIAL: RESTAURACIÓN DE LA CUENCA DE ZAPOTLÁN, REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD ANTE AMENAZAS NATURALES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO, MITIGACIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO Y OTRAS FORMAS DE CONTAMINACIÓN**

Se ha creado este eje especial como un sector propio y sui generis del territorio de Zapotlán el Grande, en el que su principal objetivo debe ser la creación de instrumentos de acción misma, para tener una medición constante de Gases de Efecto Invernadero GEI per cápita, y en proporción del PIB per cápita de la ciudad, y demás contaminantes del aire si existieran.

En la parte de la mitigación el Plan de Acción de Cambio Climático de Zapotlán el Grande publicado en gaceta el 27 de febrero de 2019, tiene dentro de sus líneas de acción la creación de planes de contingencia de fenómenos geológicos e hidrometeorológicos, así como la creación de campañas de difusión y comunicación para sensibilizar a la población los efectos del cambio climático, la actualización del mismo Atlas de Riesgos, donde en la actualidad la inversión en instrumentos propios de campo para medir y monitorear constantemente la falla geológica deberá ser una práctica constante del ejercicio administrativo de gobierno, y buscar el financiamiento a través de organismos internacionales para el mantenimiento de esa estructura operativa única que por rentabilidad y eficiencia tendrá que ser en conjunto con las universidades y la Unidad de Protección Civil del Estado de Jalisco.

Asimismo como producto de estas acciones, dentro de la planeación de la infraestructura, se deberá contemplar, estudiar y analizar infraestructura verde como plan de acción contra peligros y riesgos hidrometeorológicos.

## **TRANSVERSALES: IGUALDAD DE GÉNERO. DERECHOS HUMANOS. CULTURA DE PAZ. GOBERNANZA.**

En este eje transversal, el Sistema MIDE de Gobierno del Estado de Jalisco, tiene un universo de indicadores que para el municipio de Zapotlán el Grande, las instancias involucradas deberán de tomar como parte de los planes de desarrollo institucional que se especifican en la Ley de Planeación Participativa del Estado de Jalisco, como primer paso para tener un sistema de indicadores propio, y medir en función del fenómeno local y no sobre la base general del Estado.

### ***Estrategia General: Un Zapotlán el Grande productivo en su potencial***

La estrategia Nacional se centra en el incremento de la productividad de manera sostenida con la finalidad de generar mayor riqueza y de establecer una



plataforma en la que la población tenga la oportunidad de desarrollarse de manera plena.

En nuestro caso agregaríamos a esta estrategia general y en el terreno que nos toca aportar, la igualdad de circunstancias; o como decimos de manera coloquial; tener la mesa pareja para competir y de mejorar, gozar y disfrutar nuestra tierra.

En este sentido la estrategia de productividad del país se centró en definir basado en un estudio de desarrollo económico, los sectores estratégicos diversificados por estados que aprovechan sus condiciones territoriales y generar mayor productividad específica. A esta estrategia se le acompaña de un paquete de incentivos de trabajadores de la economía informal se emplearan en la economía formal y así puedan acceder a satisfactores.

Para nuestro caso, ese paquete de incentivos debe ir de la mano con la capacitación, el apoyo en el gasto corriente que genera en los primeros años de emprendimiento de una empresa y en canalizar las nuevas empresas zapotlenses sobre los canales de mayor productividad, industrias de alto valor agregado y la inversión en conocimiento de nuevas tecnologías que soporten estas nuevas empresas.

Para esto, es necesario contar un entorno de negocios propios, donde las cargas regulatorias excesivas para abrir un negocio se eviten, que exista un respaldo jurídico y que la competencia sea por sectores pero hacia el exterior, ahora la competencia no será entre los zapotlenses, ahora la competencia será entre ciudades y nuestro gobierno será el respaldo de esta política de desarrollo a través de gobierno abierto, moderno y de resultados.

Este entorno productivo a través de fortalecer empresas existentes y de desarrollar nuevas empresas estratégicas generará el crecimiento pleno y sostenido de Zapotlán el Grande y a la par permitirá combatir y mitigar las desigualdades sociales, atender el desarrollo de las familias zapotlenses, la seguridad alimentaria, el rezago en servicios de salud y de abasto de medicamentos, la habitabilidad de nuestros barrios y delegaciones y en general el desarrollo al que aspira nuestra tierra.

## ***UNA ESTRATEGIA PARA UN ZAPOTLÁN SUSTENTABLE***

Como ya lo especificamos líneas arriba, la estrategia no es solo de incrementar recursos, esta también va dirigida a nuestra prosperidad, a la conservación ambiental de nuestros grandes recursos naturales, y medir la vulnerabilidad a desastres naturales, a combatir la desigualdad y a mejorar nuestra calidad de vida, a generar oportunidades para las mujeres zapotlenses, y para los zapotlenses de

# Plan Municipal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.  
• 2021-2024 • VISIÓN 2030

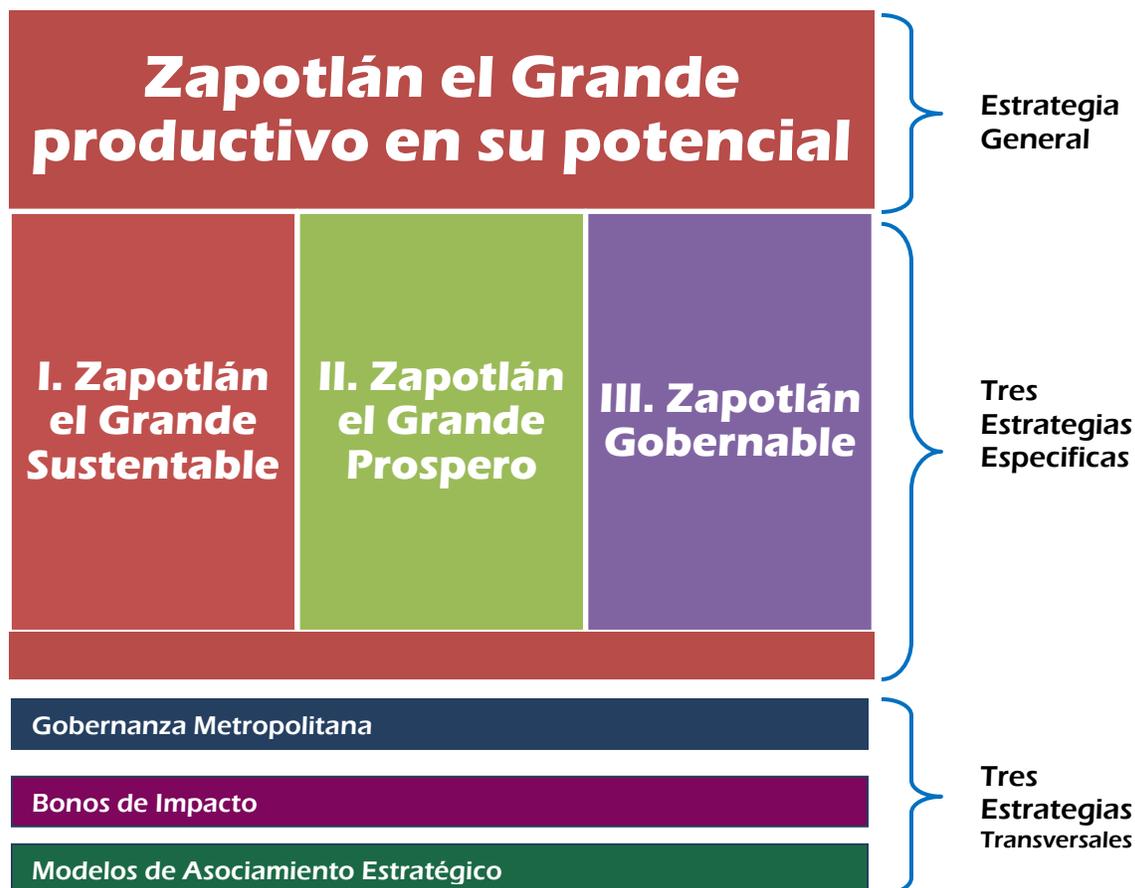


todas las edad, pues todos somos parte y tenemos el derecho pleno al crecimiento económico, al de ingresos de nuestras familias, al desarrollo humano, a la salud, la educación, seguridad ciudadana y alimentaria, a la participación en las decisiones del municipio.

Bajo esta articulación, potenciaremos las oportunidades de los zapotlenses, para ser más productivos, para innovar, y desarrollar en plenitud y derribar las barreras explicadas en el diagnostico que han frenado nuestro derecho a vivir a mejor, y aprovechar y gozar las bondades que nos ofrece nuestra tierra y de esta manera gane la gente.

Para lograrlo, la estrategia general se divide en tres estrategias específicas y tres ejes transversales enfocados a combatir los rezagos y las barreras identificadas en el desarrollo.

Figura 1 Esquema Plan Municipal de Gobernanza y Desarrollo Zapotlán el Grande Visión 2030



A continuación, se describen las tres estrategias específicas y las estrategias transversales que apoyaran su realización. Posteriormente se describirá la forma



en que este plan se alinea al Plan Nacional de Desarrollo como lo especifica la constitución y las leyes de planeación Federal y Estatal, la visión que nos guiará en los próximos 8 años y los objetivos de cada estrategia, y líneas de acción para cada una.

## LAS TRES ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

**I. Zapotlán el Grande Sustentable**, que evalúe la gestión ambiental local y el control de la contaminación en el aire, agua y en los residuos sólidos urbanos, así como la prevención de los desastres, causados por los efectos del cambio climático y analizar la vulnerabilidad climática y las medidas para la adaptación de Zapotlán el Grande a esos efectos adversos, a través del análisis de los siguientes temas.

<b>I. ZAPOTLÁN EL GRANDE SUSTENTABLE</b>	
<b>A. Sustentabilidad ambiental</b>	<b>B. Vulnerabilidad a desastres naturales y gestión de riesgos</b>
1. Eficiencia y uso del Agua	1. Capacidad adaptativa al cambio climático y eventos naturales externos
2. Tratamiento de las aguas residuales y la eficiencia del drenaje	2. Sensibilidad a desastres naturales
3. Cobertura y tratamiento de residuos sólidos	

### Clave

<b>I. ESTRATEGIA</b>
<b>A. Tema</b>
1.Subtema



**II. Zapotlán el Grande Prospero**, promover el crecimiento sostenido a través del análisis del control del desarrollo a través de la planificación y control efectivo de las políticas de suelo urbano, la desigualdad social y la distribución inequitativa de los servicios públicos al interior de los barrios, la afectación por la carencia de una política de movilidad y de administración de pavimentos y mitigarla, generar competitividad y productividad económica de Zapotlán el Grande con respecto a la del Estado de Jalisco, que garantice seguridad ciudadana, la cobertura eficiente y cercana de los servicios de salud al interior de los barrios y delegaciones. Esta estrategia también busca proveer de infraestructura y equipamiento para el incremento de la productividad a través de la promoción de la BASE DE EXPORTACIÓN y de atracción de empresas tractoras, implementar una cadena de valor a través de la industria cultural y turística del municipio, inversión en equipamiento e infraestructura, a través del análisis de los siguientes temas.

<b>II. Zapotlán el Grande Prospero</b>				
<b>A. Gestión urbana y económica</b>	<b>B. Movilidad</b>	<b>C. Cultura y Turismo</b>	<b>D. Seguridad Ciudadana</b>	<b>E. Salud Pública</b>
Ordenamiento Territorial Ciudad Jardín	Desarrollo Orientado al Transporte	Infraestructura y cadena de valor de la Industria cultural	Cultura de la Paz	Clínicas de Barrio
Vivienda Social	Comunidades de Barrio	Infraestructura y cadena de valor de la Industria turística	Prevención de la violencia	Provisiones de los servicios de alto nivel y de medicamentos
Áreas de Infraestructura verdes y de captación de agua de lluvia	Administración de pavimentos		Desarrollo Integral de las Familias	
Gestión de la infraestructura de Desarrollo			Cultura del deporte	
Economía competitiva				
Desarrollo rural sustentable				

### Clave

<b>I. ESTRATEGIA</b>
<b>A. Tema</b>
1.Subtema



**III. Zapotlán el Grande Gobernable** donde las políticas y acciones de gobierno incidan directamente en la calidad de vida de las personas, a través de un gobierno municipal eficiente y moderno que priorice y financie las inversiones necesarias, que proponga formas de financiamiento y gestión de capital mixto de los servicios urbanos y sociales, que integre a los ciudadanos en el diseño de las políticas de gobernanza de forma transparente, y que tenga un control adecuado de sus gastos y de su deuda, a través del análisis de los siguientes temas.

<b>III. Zapotlán el Grande Gobernable</b>		
<b>A. Planificación Participativa</b>	<b>B. Gestión pública Moderna y Transparente</b>	<b>C. Gasto y Deuda pública</b>
1.Presupuesto participativo	1.Transparencia y auditoria de la gestión pública moderna	1.Calidad del gasto pública
2.Gestión pública del Gobierno	2.Sistemas modernos de gestión públicas	2.Sostenibilidad de la deuda
3.Rendición de cuentas a la ciudadanía		

## Clave

<b>I. ESTRATEGIA</b>
<b>A. Tema</b>
1.Subtema

Cada estrategia presentará su diagnóstico propia a los temas que contiene cada uno y su plan de acción.

## II. Zapotlán el Grande Sustentable

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece la correspondencia del Estado al desarrollo nacional integral y sustentable para fortalecer la soberanía de la nación, la equidad social y productiva y al uso del beneficio general cuidando su conservación y el medio ambiente.

Fue en la dinámica productiva en la que el cuidado y la conservación del ambiente natural se ha visto vulnerado por la actividad humana y ahora padecemos efectos del cambio climáticos y de riesgos naturales que debemos meter de forma obligatoria a la agenda pública.

Y es que el tema de cambio climático está repercutiendo en escenarios de escasez del agua, inundaciones en centros urbanos, periodos leves de sequía,



que los centros urbanos demandan mayor consumo de agua y esto afecta en la actividad agrícola y en la seguridad alimentaria con la disminución de la producción de cereales y frutas, afectando distritos de riego, y el impacto en el manejo de ganado vacuno, ovino, caprino, porcino y aves.

Otro problema global al cual Zapotlán el Grande no es ajeno es al del cambio de la temperatura, el promedio de incremento de 2° grados C y un 10% en la precipitación descontrolan la vegetación, la selva caducifolia, causan erosión en el suelo y se refleja directamente en la calidad del agua extraída.

En la salud también se refleja, las ondas de calor pueden causar incremento en los índices de mortalidad, por golpe de calor y en nuestro caso, que estamos en el umbral de zona costera, la temperatura de la superficie aumenta en 1.2% lo que ocasiona inundaciones y desastres y migración de la población por daños estructurales causados por estos fenómenos.

## 1. Diagnostico

### **Eficiencia de uso del agua y tratamiento**

La gestión del agua representa uno de los retos con mayores implicaciones ambientales, sociales y económicas para el gobierno municipal. Una adecuada prestación de servicios forma parte fundamental del camino hacia el desarrollo sostenible de Zapotlán el Grande y sus delegaciones, ya que beneficia a sus habitantes, mantiene un equilibrio con el entorno, fomenta el crecimiento económico y representa un motor para la inversión pública.

Uno de los grandes retos radica en el suministro, en la cobertura universal del mismo, algunos barrios detectados todavía no tienen un acceso satisfactorio al recurso, sea porque carece de conexiones domiciliarias a la red o porque la continuidad en el servicio es baja.

Otro de los grandes desafíos del suministro es la necesidad de disponer de agua de calidad para el consumo humano. Esta se determina a partir de la comparación de parámetros de monitoreo según niveles estándar previamente definidos, comúnmente, por la NOM-127-SSA1-1994 de la Secretaría de Salud Federal.

Por otra parte, en relación con los servicios de saneamiento, la ampliación de la cobertura es uno de los principales desafíos. La meta es lograr que todos los hogares y negocios cuenten con una conexión al sistema de alcantarillado. Esto permitiría desalojar de manera limpia y segura los desechos. Asimismo, es necesario implementar un buen sistema de drenaje, de forma que dicho sistema no se vea afectado por las lluvias y las inundaciones.



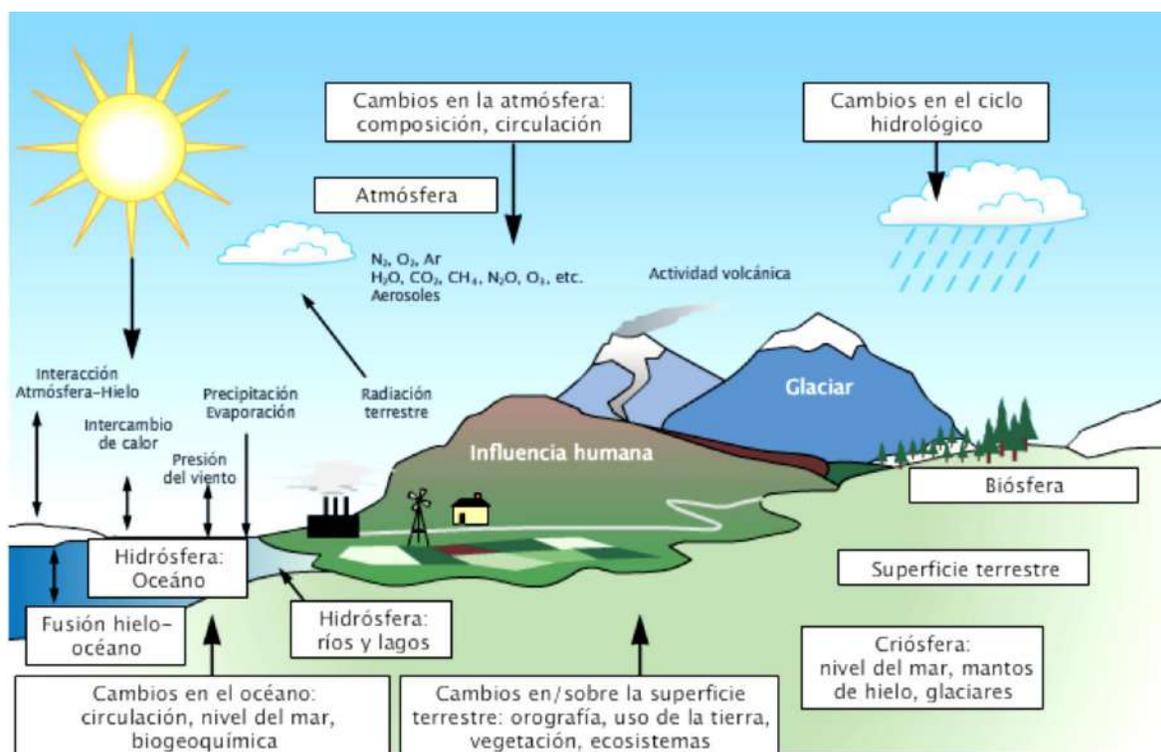
Otro aspecto que requiere atención es el tratamiento de aguas residuales y el control de la contaminación. Los niveles de contaminación de los ríos que atraviesan centros poblados, por ejemplo, aumentan debido a la falta de tratamiento, la inadecuada disposición de residuos sólidos, descargas clandestinas industriales y domésticas, entre otras causas.

También nos enfrentamos al deterioro de la infraestructura de suministro y saneamiento del Casco Viejo, el cual se produce por un déficit de mantenimiento, el mal funcionamiento de los equipos, fallos sistémicos, fugas y derroches, cambios recurrentes en la densidad poblacional y demás elementos de la gestión del agua (ver figura 2)

### Vulnerabilidad a los desastres naturales y gestión de riesgos

Las condiciones climáticas del planeta dependen de la energía retenida por la atmósfera. Cerca de la tercera parte de la radiación solar recibida es reflejada nuevamente al espacio exterior, mientras que la restante es retenida por la atmósfera, los océanos y las tierras emergidas. La radiación solar es absorbida en forma de calor por algunos de los gases presentes en la atmósfera en un fenómeno conocido como efecto invernadero. Los principales gases de efecto invernadero (GEI) son el vapor de agua, el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el metano, el ozono y el óxido nitroso (BID,2014. 3).

Figura 2 Ciclo del cambio climático



Fuente: BID/INDES 2014



## Tratamiento de los Residuos sólidos

Durante las etapas de producción y consumo de los bienes que satisfacen las necesidades humanas, se generan residuos, que para el caso de Zapotlán el Grande se dieron en los procesos de urbanización de 2002 a la fecha y en los cambios de hábitos de consumo y el nivel de ingresos que los efectos de la globalización han causado un incremento importante en la cantidad y volumen de la misma.

Zapotlán el Grande aporta sus residuos al relleno sanitario metropolitano que es operado por la ciudad de Jalisco que es la que genera el 51% de los residuos, pero en su funcionamiento no hay un proceso de separación, transferencia y tratamiento de los mismos, lo que disminuye la vida útil del relleno al incrementar de manera artificial el volumen y generar impactos a la salud vía bacterias anaerobias, proliferación del dengue, y otras epidemias que se fortalecen en su hábitat por las condiciones climáticas del municipio.

Además de los efectos negativos atmosféricos, geomorfológicos, en aguas superficiales y subterráneas y bióticos, se pierde un nicho de oportunidad de generación de empleos con la transformación de los residuos sólidos y su disposición final (a razón de la concesión de dicho servicio a una empresa particular), capacitación en el manejo de residuos, y como se relaciona en la vida cotidiana y de conjunto de los zapotlenses, para así, generar una política de largo plazo y vincular la gestión de los residuos en el desarrollo del territorio.

## 2. Plan de Acción

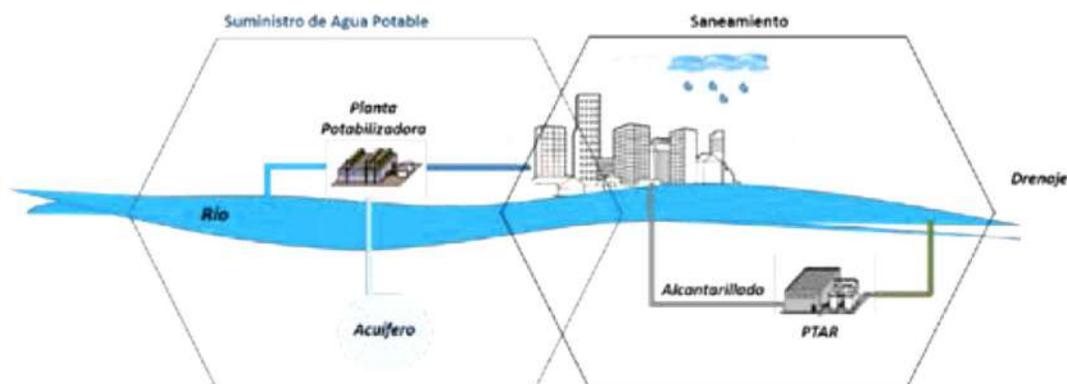
Se requerirá la realización de un **plan maestro de infraestructura hidráulica y saneamiento** que analice las tendencias de crecimiento demográfico, usos de suelo y su dotación, así con el objetivo de asegurar la prestación de servicios en el corto, mediano y largo plazo, considerando las necesidades de la población.

Se requiere un diagnóstico confiable sobre el estado actual de los servicios de agua potable y saneamiento, para definir objetivos y metas. Por eso, se deberán determinar los indicadores que serán utilizados durante la evaluación de la efectividad del plan. Asimismo, se debe establecer quienes serán los actores involucrados en la prestación de servicio, tanto los diferentes sectores gubernamentales, como los usuarios, entidades financieras y otros que jueguen un papel fundamental en la gestión del servicio, como la iniciativa privada.

La prestación de servicios deberá de partir del ciclo del agua, las cuales involucra el suministro y saneamiento. Ver figura 2



Figura 3 Elementos de la gestión del agua en una ciudad



Fuente: BID/INDES/ICES 2014

Para el caso de los residuos sólidos, es imperativo un **Plan de Manejo de los Residuos Sólidos urbanos** que cumpla la política de aprovechamiento y las fases de Transferencia y tratamiento de estos como el reciclaje, o la producción de tabique, biogás, compostaje, o cualquier otro tratamiento industrial, biológico y térmico que la estrategia del plan de manejo especifique.

También el plan de Manejo deberá de diseñar un modelo de gestión que defina los actores involucrados y sus aportaciones, una de las opciones podrá ser ingresar al SIMAR Lagunas<sup>9</sup> y aprovechar tasas el manejo financiero la capacitación y la educación ambiental que dicho sistema ya maneja.

### III. Zapotlán el Grande Prospero

#### 3. Diagnostico

##### Gestión del crecimiento urbano y económico

Cualquier ciudad, cualquier centro de población y territorio, sin importar su tamaño, en la actualidad, es un sistema complejo que involucra varias dimensiones interdependientes que interactúan entre sí, y que en el caso de caso Zapotlán el Grande de cuya dinámica dependen la calidad de vida de alrededor de 115 mil zapotlenses, y aunque todavía no se refleje, una buena parte de la economía del área metropolitana del Sur de Jalisco, dependen de lo que en Zapotlán se realice.

<sup>9</sup> Sistema Intermunicipal para al Manejo de Residuos



El Bienestar y la prosperidad de esta generación y de las futuras generaciones de nuestra tierra, está cada vez más comprometido, las desigualdades sociales son más marcadas, las oportunidades de desarrollo son mínimas y no son para todos.

Los acelerados procesos de crecimiento urbano desordenado de la cuenca de Zapotlán, han afectado de manera proporcional a los municipios integrantes; Zapotlán el Grande, Gómez Farias y Zapotiltic, pues las actividades económicas de esta región se concentran en el área metropolitana, en su mayoría se concentran en Ciudad Guzmán.

Desde la escala metropolitana, Zapotlán el Grande funciona ciudad Alfa, donde la absorbe las externalidades de las localidades de la cuenca de Zapotlán el Grande reflejándose en el déficit de infraestructura, accesos adecuados, equipamientos de educación, salud y emprendurismo, espacios verdes y públicos, vivienda, seguridad en cuanto a la tenencia de la tierra, y en los barrios y delegaciones precariedad en servicios, inseguridad ciudadana y vulnerabilidad social y el incremento de la huella ecológica del municipio.

## **Movilidad**

La movilidad no solo busca descongestionar, también busca atender la equidad y género, la salud pública, la economía familiar, y el medio ambiente, lo cual se ven afectados cuando la accesibilidad entre localidades y entre barrios requiere del uso excesivo del automóvil perjudicando siempre a las personas de bajos recursos económicos.

En conjunto, estas externalidades se ven reflejadas en el estado del pavimento y en su estructura, por lo que el disminuir el índice de motorización debería de disminuir la afectación y permitir el mantenimiento de los mismos en tiempos más prolongados y más económicos.

Una última externalidad va ligada a la planificación de las localidades y de los barrios en su conjunto, algunos barrios carecen de equipamientos los cuales deben de trasladarse a otros en los que hay excesos, y esto es resultado que infraestructura, uso de suelo y servicios públicos se planifican o se atiendan de forma aislada, generando inversiones sociales que no generan un impacto y una rentabilidad social.

## **Cultura y Turismo**

Zapotlán el Grande no ha sido capaz de crear explotar el diálogo entre pasado y futuro (lo que somos y lo que queremos ser) y conectar estos tiempos y acercarlos a las comunidades y al resto del mundo.



Se sigue viendo a la cultura como fomento de historia únicamente cuando en el mundo ya se ve como una industria con potencial de desarrollo y de gran relevancia económica, la cual en poblaciones con carencia de empleo y de bajos ingresos, la industria creativa está siendo desaprovechada.

En el caso del turismo, se sigue trabajando de forma segmentada y únicamente a través de la difusión de la infraestructura verde<sup>10</sup> del municipio, pero de forma subexplotada y desarticulada de los otros segmentos explotables como lo son segmentos de turismo de salud en donde Zapotlán el Grande tiene gran potencial, y de negocios y turismo de investigación.

La cultura y el Turismo son una base de exportación de Zapotlán el Grande<sup>11</sup>, por lo tanto se debe de tomar como alternativa para el incremento de ingresos de los zapotlenses, para la diversificación económica y para la Inversión Extranjera Directa (IED).

## **Seguridad Ciudadana**

Evaluaciones realizadas en países desarrollados (CIPC, 2010; CIPC, 2014) y algunos estudios de intervenciones (Acero, Miraglia y Pazinato, 2012; Frühling 2012), desarrollados durante la última década en América Latina y el Caribe, demuestran que se debe trabajar a nivel de ciudades y municipios para tener éxito en la lucha contra la inseguridad. Las políticas de prevención deben enfocarse en territorios, ser especializadas y basarse en evidencia científica.

Al abordar la inseguridad de las ciudades, es necesario reconocerla como un derecho y una condición fundamental para el desarrollo de las personas y la gobernabilidad. Esta, en esencia, implica existencia o ausencia de riesgo, amenaza o daño.

En la actualidad, abordar los problemas de inseguridad implica distinguir entre la dimensión objetiva y la dimensión subjetiva de esta última.

La dimensión objetiva de la inseguridad se refiere a los factores de riesgo reales, como el delito y la violencia (los cuales generan victimización primaria, revictimización, victimización vicaria y secundaria), así como la inexistencia o insuficiencia de los mecanismos reparadores o de protección, vinculados al subsistema policial y de administración de justicia. Por otra parte, la dimensión subjetiva remite a la situación, las expectativas, apreciaciones y percepción de los ciudadanos sobre las situaciones de peligro y violencia, así como sobre la cobertura, eficacia y calidad de los servicios que entregan, o deberían entregar,

---

<sup>10</sup> Consiste en la utilización del paisaje, vegetación y cuerpos de agua de forma equilibrada y con aprovechamiento económico.

<sup>11</sup> Así como se exporta el Limón, la cultura y el turismo también se exportan



los órganos responsables. Cuando la oferta o prestación de servicios del aparato público no funciona como se espera, se genera un estado psicológico particular (temor, desconfianza, etcétera).

Asimismo, es necesario identificar la diferencia entre seguridad pública y seguridad ciudadana. Por un lado, la seguridad pública es una función del Estado cuyo objetivo es salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. Por otro, la seguridad ciudadana remite, de manera integral, a las necesidades de la población y la responsabilidad del Estado de garantizar y crear las condiciones necesarias para una buena calidad de vida y, por tanto, de desarrollo humano.

Una de las situaciones que incrementa la inseguridad es la falta de eficacia en la prevención. Los presupuestos de manera tradicional suelen destinar más recursos a controlar y castigar el delito, que a prevenirlo. Pero no es un tema sólo de recursos, sino, principalmente, de enfoque y efectividad.

La prevención es un concepto amplio. Hoy se habla de “ciencia de la prevención”, la cual remite a un conjunto de acciones-tipo, técnicas e intervenciones especializadas e integrales, basadas en enfoques teóricos y teorías criminológicas. Así, el ciclo de la prevención comprende acciones para evitar y controlar la ocurrencia de delitos y hechos violentos, así como procesos de rehabilitación y reinserción.

Entonces surgen las siguientes preguntas:

*¿De quién es la responsabilidad?, ¿a quién le corresponde hacer algo?*

Para responder ambos interrogantes, es necesario reconocer o asumir que el paradigma de la seguridad ha cambiado de manera importante. Mientras que la **seguridad pública es tarea de las fuerzas de seguridad (policía)**, la **seguridad ciudadana involucra a todos**. En efecto, la gestión de la seguridad a escala de ciudades y municipios debe ser asumida como una **política pública de prevención** que busque reducir factores y situaciones que aumenten la probabilidad de que los individuos cometan delitos, sean violentos o se conviertan en víctimas. Este nuevo enfoque obligaría a trabajar con la convicción de que son necesarios esfuerzos multisectoriales y un trabajo mancomunado y complementario entre agencias, de modo que se promueva y facilite la participación de diversos actores.

De esta manera, la seguridad ciudadana va íntimamente ligada a la atención de los barrios con mayor índice de revictimización, muchas veces causadas por la



ausencia de gobernabilidad en la zona y de satisfactores sociales como la productividad barrial, el desarrollo de las familias y la práctica del deporte.

## Salud Pública

En este apartado se habla de la política de control y de la erradicación de enfermedades así como de la protección y mejora de la salud de la población desde los enfoques de la conducta, sanitarios y sociales en las que entran los especificados por las prácticas de manejo de residuos sólidos que ya se especificaron, de la calidad de agua, el manejo adecuado de los lotes baldío para evitar la proliferación del dengue, de la promoción del ejercicio físico en escuelas y centros laborales, campañas de alimentación sana para reducir problemas de enfermedades crónico degenerativas, el impulso y recreación del deporte como forma de vida saludable, y en las mejoras de la atención de la salud, infraestructura para la misma, así como la promoción de detección de cáncer de mama y cervicouterino y cáncer de próstata en hombres.

## 4. Plan de acción

Para el ordenamiento del territorio, se creará un sistema espacial de múltiples centralidades en el territorio municipal y a la vez intensificar la densidad de áreas urbanizadas o la saturación de vacíos urbanos en la cabecera municipal.

En sistema de centralidades se le dará una mayor jerarquía a Ciudad Guzmán, para que se un concentrador de servicios rurales para las localidades del poniente del municipio, de esta manera se crearán nuevas fuentes de empleo con el vocacionamiento de negocios de base de exportación siendo esta última localidad la matriz de este sector económico.

Para el caso de Zapotlán el Grande cabecera, ésta tendrá la jerarquía mayor del sistema, concentrará una mixtura de usos de suelo destinando un 40% del suelo urbano para actividades económicas de diversos sectores, los cuales deberán de definirse en un plan de competitividad económica.

Ya con este sistema territorial, se atenderá al mercado de suelo y **vivienda social** del municipio, tanto para el mercado formal y nuevas viviendas que se requieran, como para las viviendas y asentamientos humanos que se encuentran con déficit de infraestructura y servicios así como la ilegalidad e irregularidad jurídica, para esto se seguirá la siguiente ruta crítica, Ver figura.



Figura 4 Ruta crítica de la Producción Social de la Vivienda



Esta misma ruta crítica, va integrado en las urbanizaciones progresivas y en los mejoramientos de barrios para las **áreas verdes y de recreación**, nuevas y remozamiento de las ya existentes tanto en barrios como en delegaciones.

Estos mismos mejoramientos de barrios requerirán del impulso de negocios de barrio y de economía local incrementando el potencial de comercios existentes, lo que por consecuencia hará el efecto detonador de incrementar los ingresos de las familias, los cuales se verán reflejados en los planes de desarrollo urbano de centro de población que se centrará más en un enfoque de mejoramiento barrial para aterrizar los proyectos y en la definición de los usos de suelo específicos.

**La gestión de la infraestructura** deberá de ser de forma estratégica, la cual se clasificará en infraestructura de cabecera y en infraestructura básica, donde la primera responderá a las necesidades de las localidades como las plantas de tratamiento de aguas residuales, las de residuos sólidos, colectores, caminos, las de energía renovable y alumbrado, las escolares, de salud y culturales, las de turismo y las de movilidad. Y las de infraestructura básica, serán las den servicio a los asentamientos humanos, fraccionamiento y barrios.

El **Desarrollo económico y competitivo** deberá de atenderse a través de los sectores estratégicos de base exportación, y se partirá de esa base para definir los sectores que se adapten a las condiciones económicas y que aprovechen las potencialidades productivas de Zapotlán el Grande, como lo son los Agronegocios, La logística y el Turismo, las cuales en sus indicadores poseen un potencial de



crecimiento a largo plazo y son de importancia crucial para el conjunto de la economía nacional Ver Figura 5.

Sobre microcuencas se planificará el uso y manejo de los recursos naturales, buscando el desarrollo sustentable de los sistemas de producción, es decir, la microcuenca concilia e integra los objetivos de producción y protección de los recursos naturales; ella permite y facilita el establecimiento de un proceso productivo organizado, para generar una escala de producción que pueda acceder a mercados que exigen cantidad, calidad y continuidad (PMDRSC, 2009:22).

Es importante señalar que además de los proyectos estratégicos de infraestructura y transferencia de tecnología en la materia para generar reconversión productiva<sup>12</sup>, se deberá de actualizar dicho plan con la finalidad de analizar las otras cadenas de valor y definir un modelo de gestión que permita la realización de dichos sectores y la introducción de capitales para el inicio de los mismos.

Zapotlán el Grande con su **acervo cultural** tiene mucho que ofrecerse a sí mismo y al resto del mundo y ser el punto de conexión con redes internacionales de conocimiento, y creatividad que apueste a espacios de actividades culturales conectadas con la educación, con las nuevas tecnologías, con la innovación y con la gestión del conocimiento (formación de la investigación) que redunde en una mejor calidad de vida para los zapotlenses.

De esta manera se podrá realizar una cadena de valor de la cultura **Creación-Producción-Comercialización-Distribución** que aproveche las potencialidades culturales y de artesanías del municipio y que estas puedan ser exportadas al extranjero Ver figura

---

<sup>12</sup> Esta es una de las prioridades del Plan rural sustentable de 2009



Figura 5 Cadena de Valor Industria Cultural de Zapotlán el Grande



Fuente: Elaboración propia

Basados en la figura anterior, se podrá realizar un **plan de acción, marketing y explotación cultural** que contemple un modelo de gestión ad hoc y que considere el soporte tecnológico, el de recursos humanos y las fuentes de financiamiento para el cumplimiento de los objetivos.

Para el caso de la industria turística, se deberá realizar un plan explotación de sectores turísticos, enfocados a la industria turística de salud, ecoturística y turismo de investigación, y los proyectos estratégicos que servirán de soporte que aprovechan la ubicación, el potencial del paisaje para el desarrollo de la industria.

Para desincentivar el uso del automóvil particular, el mejoramiento de los barrios, la interconexión física y social de los mismos la acción de la **Movilidad sustentable** tendrá como eje rector el de las comunidades urbanas del desarrollo orientado al transporte, a través de la implementación de las estrategias del Desarrollo Orientado al Transporte (DOTS) a) Transporte público de calidad, b) centros de barrio, c) Espacios públicos y recursos naturales y d) Participación comunitaria.

Se integrarán desde las siguientes escalas; a) Urbana, b) Interbarrial, c) Barrial, d) Vial y estas se desarrollarán a través de Un Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) que promoverá la dirección de desarrollo urbano.

La Seguridad ciudadana pasará de la etapa de mucho esfuerzo e improvisación, a la etapa de trabajo donde la construcción de la seguridad es fruto de la coproducción de diversos actores e instituciones, dando origen a políticas públicas



focalizadas y especializadas atendiendo las particularidades de cada barrio y localidades.

A través del gabinete de seguridad y el DIF, se diseñará un documento rector que defina las líneas de acción de un centro responsable que lideré esta política<sup>13</sup>, y que se encargue de la gestión efectiva, de la gestión y aplicación de recursos económicos, humanos, de la capacitación de vecinos y personal en conjunto, y de la constante participación y empoderamiento de los vecinos en su barrio.

La metodología comunitaria diseñada por la Fundación Nicaragua Nuestra (FNN) aplicada en experiencias exitosas internacionales y promovidas por el BID en esta materia se describe en los siguientes componentes:

## **Componente 1: Trabajo comunitario y coordinaciones interinstitucionales.**

- **Trabajo comunitario**

- Identificación de líderes comunitarios por barrio
- Presentación del proyecto a la comunidad y sus líderes
- Validación, por parte de la comunidad, de los grupos juveniles en riesgo que necesitan intervención
- Fortalecimiento y/u organización de la comunidad (Asociaciones de Vecinos)
- Apoyo a la familia durante el proceso de reinserción social
- Visitas casa a casa.

- **Trabajo con la Policía y otros actores**

- Presentación del proyecto
- Identificación de problemas de violencia juvenil en los sectores a intervenir
- Priorización de la atención de barrios y grupos juveniles en alto riesgo
- Caracterización de los grupos
- Articulación de la Policía y la comunidad con los adolescentes y jóvenes
- Trabajo interinstitucional.

**Componente 2: Atención a adolescentes y jóvenes en riesgo social grupo por grupo.** El trabajo con los adolescentes y jóvenes se inicia con la atención directa grupo por grupo, con el fin de lograr la reinserción social de todos sus miembros. Mientras no se logre superar esta etapa, no se puede continuar con una mediación intergrupala. Para que esta fase sea exitosa, es fundamental

---

<sup>13</sup> Puede ser agencias de desarrollo o a través de las mismas comunidades urbanas bajo un esquema de participación ciudadana.



construir confianza entre los adolescentes y jóvenes y la Fundación, mediante una comunicación basada en la honestidad y la sinceridad, que no cree falsas expectativas.

**Componente 3: Desarrollo de la mediación intergrupala.** La metodología atiende simultáneamente a todos los grupos en conflicto de un sector determinado, para lograr la pacificación del universo Intervenido. Una vez que se alcanzan los resultados esperados de la atención grupo por grupo, y cada integrante opta y asume un cambio de vida, se inicia el trabajo de mediación intergrupala. Los tiempos de mediación no siempre son los mismos, ya que varían según el daño ocasionado y el tiempo de restablecimiento emocional.

**Componente 4: Capacitación.** La capacitación es una herramienta fundamental para el cambio de actitud y comportamiento. Por eso, está destinada a adolescentes y jóvenes en conflicto; a sus madres, padres y/o tutores; a los líderes y a la policía, tanto de línea como oficiales. Su propósito no solo consiste en transmitir conocimientos, sino también en sustituir una cultura de violencia por una de paz; cuestionar los modelos autoritarios de crianza y, por tanto, promover el diálogo y una relación familiar horizontal, para que la violencia intrafamiliar deje de ser vista como la norma.

La Salud Pública deberá atenderse a través de tres ejes a) la promoción del ejercicio físico en escuelas y centros de trabajo, b) prevención con campañas educativas en torno a la alimentación sana para reducir problemas de enfermedades crónicas degenerativas, c) y la atención eficiente de los servicios de salud de primer contacto y el suministro del medicamento.

De esta manera, surge la oportunidad de las clínicas de barrio, espacios acondicionados que atiendan de manera expedita problemas de salud, cercanos a los mismos, como parte de la estrategia DISTritos DE SALUD del Gobierno Federal enfocadas a:

- Impulsar la participación comunitaria en los aspectos referentes a la salud de la población.
- Coordinar la prestación de los servicios de salud de todas las instituciones públicas.
- Identificar y atender los riesgos a la salud en el entorno de las personas, las familias y la comunidad, propiciando la colaboración de otros sectores.
- Vigilar el cumplimiento de la normatividad en las instituciones públicas, privadas y sociales prestadoras de los servicios de salud.

Estos mecanismos son derivados de las ODS y su mecanismo de financiamiento y costo de operación podrán ser a través de las modalidades llamadas “De Bata



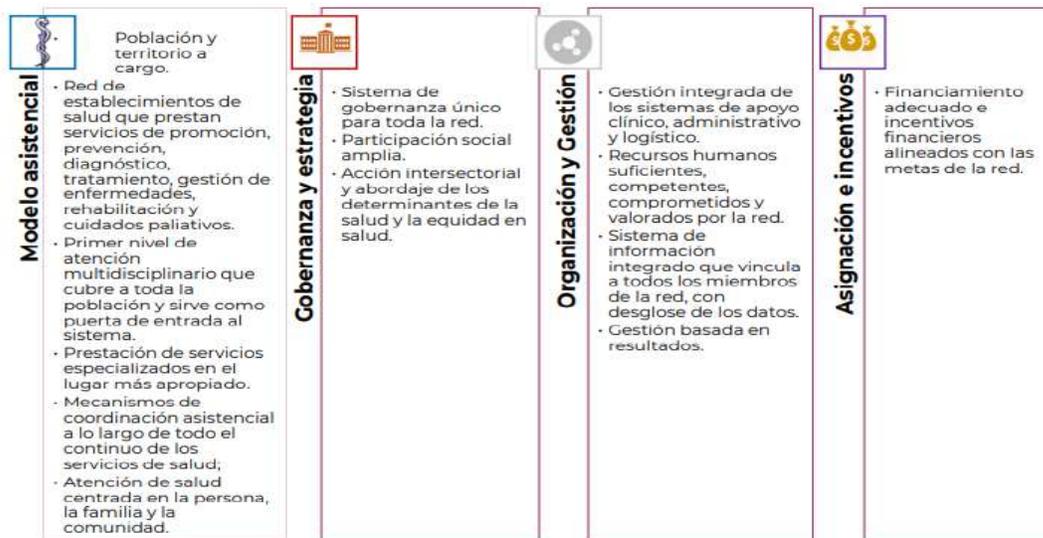
Blanca” o de “Bata Gris” los cuales se fundearán a través de Contratos de Asociación Público-Privada en convenio con la Secretaría de Salud del Estado, o a través de Bonos de Impacto Social.

**Figura 6 Modalidades de clínicas de Barrio**



Las clínicas de barrio y la demás infraestructura prestadoras de servicios de salud del municipio, deberá de estar integrada a las redes integradas de servicios de salud y cumplir los atributos de la siguiente figura.

**Figura 7 Atributos esenciales de la RISS**



Fuente: ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD INTEGRAL E INTEGRADA APS-I Mx: LA PROPUESTA METODOLÓGICA Y OPERATIVA.



## IV. Zapotlán el Grande Gobernable

### 5. Diagnostico

La Participación de la ciudadanía en las decisiones de gobierno, es de forma accesoria, no se consideran los mecanismos de participación por escala en temas trascendentales para la vida democrática de Zapotlán el Grande.

Esta se ve reflejada en el principio de subsidiariedad, que se refiere a las decisiones y acciones deben ejecutarse en el nivel más próximo al ciudadano, ya que la política local, como la gestión pública, no debe ser ejercida por ámbitos estatales superiores.

Este concepto acuñado por el economista chileno Sergio Boisier, que en concreto manifiesta que en esta crisis de competencias y de poder en la que se encuentran los Estados-nación, trae aparejada una revitalización del papel político de los gobiernos locales. Si bien la asunción de estas nuevas responsabilidades ha provocado numerosos inconvenientes a los gobiernos, puede constituirse en una ventaja, si estos son capaces de aprovechar las relaciones más próximas entre los ciudadanos intensificando los mecanismos de cooperación y concertación entre los distintos actores del territorio (Boisier, 1999).

Es necesario pasar del Gobierno a la Gobernanza, entendiendo como el proceso por el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos. Es, entonces, un concepto amplio que incluye a los actores sociales y privados dentro en las tareas gubernamentales, por lo que también se conoce como “gobierno en red”. Alude a la habilidad para coordinar y promover políticas, programas y proyectos que representen los intereses de todos los actores locales.

Para Zapotlán el Grande y para este gobierno municipal es importante la **participación ciudadana**, pues a través de esta vía en la que encontraremos soluciones más creativas y eficientes, a la implementación de proyectos que beneficien en conjunto, a tener un canal cercano para escuchar las demandas en proyectos que se consideren afectan la colectividad y encontrar la soluciones productiva, y a un sistema de monitoreo de nuestros proyectos para legitimarlos y en su defecto modificar a través del tiempo lo que veamos no esté funcionando.

El consenso internacional de la participación ciudadana se manifiesta en 5 dimensiones:

1. **Participación como expresión de demandas sociales.** Iniciativa Legislativa



2. **Participación como estrategia de cooperación.** Asambleas ciudadanas y presupuestos participativos
3. **Participación como proceso de articulación institucional y social.** Comités de fiscalización de obra
4. **Participación como instancia de control.** Gobierno de datos abiertos y Moderno
5. **Participación como estrategia de concertación para el desarrollo.** Agencias de Desarrollo, actuación concertada
6. **Participación como mecanismo de decisión sobre asuntos públicos.** Planes estratégicos y planes urbanos
7. **Participación como fuente de capacidades.** Comunidades de Barrio

Estas dimensiones de la participación ciudadana están íntimamente ligadas con la **gestión pública moderna**, que abre un nicho de oportunidad para implementar mecanismos electrónicos que hagan eficiente y de capacidad de respuesta a las instancias de la administración municipal y esta eficiencia y el impulso de proyectos detonadores incidan directamente en el incremento de los ingresos propios del municipio, con el principal “talón de Aquiles”

El incremento de ingresos, aunado al incremento de las participaciones federales y a una política de austeridad y de manejo eficiente de los recursos públicos, serán las herramientas para el manejo eficiente y la calidad del **gasto y la deuda pública de forma sostenible**, heredada por muchas administraciones públicas atrás, que han dejado en este momento a la administración con muy poco margen de maniobra y que obliga a la aplicación de capitales de otras fuentes y de aplicar proyectos que den esa posibilidad de manejo.

## 6. Plan de acción

La planificación participativa es clave para la formulación inicial del presupuesto municipal anual, de esta dependerá la eficiencia del gasto público y la autonomía financiera que pueda lograr a mediano plazo en el municipio, y como una de las metas en ese plazo es la modernización en la fiscalización, recaudación de impuestos locales como lo es el Catastro y la gestión recaudadora del impuesto predial incrementando su base gravable y reclasificando a la lógica actual de aprovechamiento del suelo propiedad raíz.

Una de los retos en la gobernabilidad y la gobernanza local es el cambio de paradigma en la que el gobierno no tenga que limitarse a ser un proveedor de bienes y servicios a través de alianzas con otras entidades, sino que también participe en la generación de rentas que podrían destinarse en mayor número de proyectos de beneficio social, a través de un nuevo modelo de Asociamiento Estratégico que se describirá en el capítulo 5 de estrategias transversales.



## 5. ESTRATEGIAS TRANSVERSALES



# Plan Municipal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.

• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



## 7. Gobernanza metropolitana

La gobernanza urbana es un concepto amplio y multifacético relacionado con la actividad de gobernar una ciudad.

En 2002 ONU-HABITAT definió la gobernanza urbana como: "La suma de los individuos y las instituciones, públicas y privadas, para planificar y gestionar los asuntos comunes de la ciudad. Es un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o diversos pueden ser acomodados y se puede tomar acción cooperativa. Incluye las instituciones formales, así como los acuerdos informales y el capital social de los ciudadanos."

A pesar de que comúnmente los países han desarrollado su propia definición de las zonas urbanas / metropolitanas de acuerdo con los propósitos funcionales, la definición consensuada es que una metrópolis es un área urbana compuesta por más de una unidad gubernamental local o subdivisión de los territorios, dando origen a entidades multi-jurisdiccionales (Banco Mundial, 2011; OCDE, 2010).

La gobernanza metropolitana requiere la influencia política y el liderazgo dentro de las instituciones, el reconocimiento del alcance geográfico regional de las áreas metropolitanas, y los esfuerzos concertados que incentiven la cooperación a través de la autoridad establecida y reconocida (Banco Mundial, 2011).

En otras palabras, gobernanza metropolitana es el proceso mediante el cual un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales (asociaciones civiles, las asociaciones público-privadas, sindicatos, empresas, etc.) colaboran en términos de bienes colectivos y en la formulación de políticas.

En este sentido Zapotlán el Grande debe aportar y buscar la mancomunidad con sus aliados estratégicos, y cada proyecto que se emprenda, debe de responder a un enfoque metropolitano y no solo el aprovechamiento del recurso y su inversión en proyectos estériles, de esta manera se seguirán los siguientes pasos recomendados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

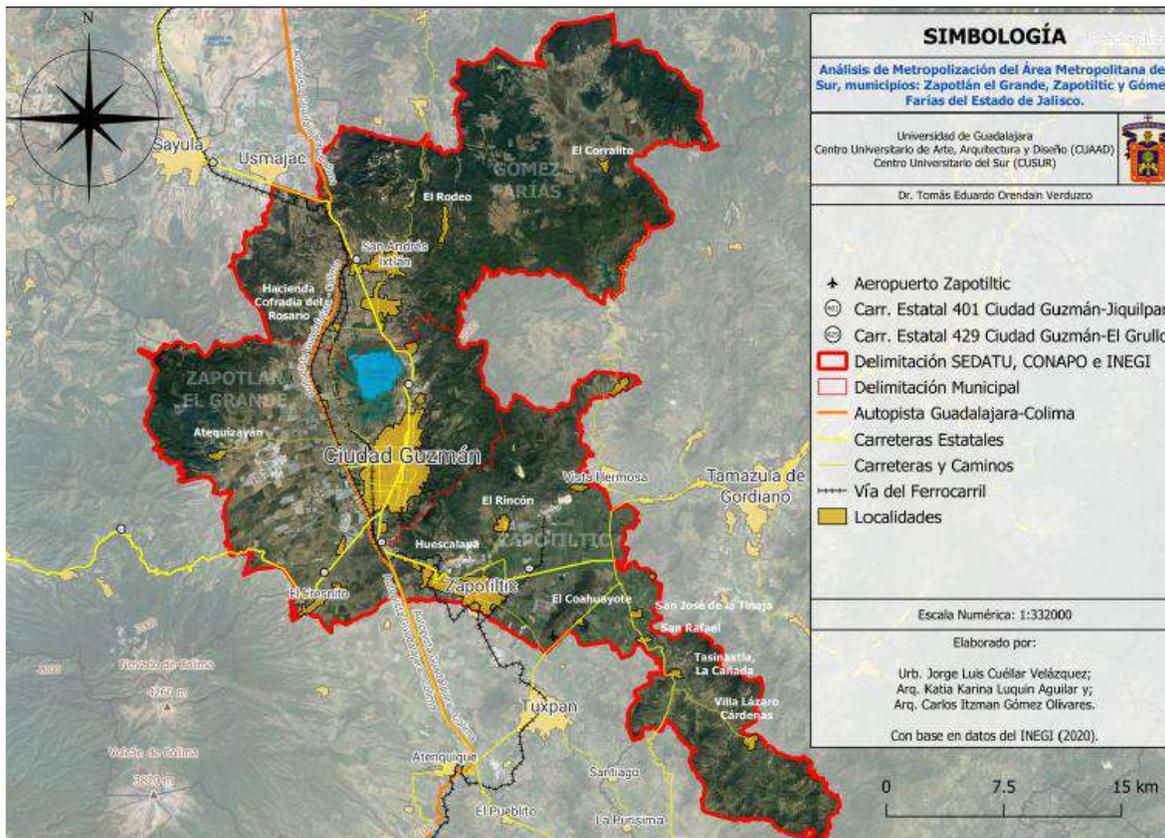


Figura 8 Pasos para una Gobernanza metropolitana



Fuente: OCDE,2015

Figura 9 Limites propuestos de Zona Metropolitana del Sur de Jalisco



Fuente: Estudio de Coherencia Territorial del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara (Orendain et al, 2022)



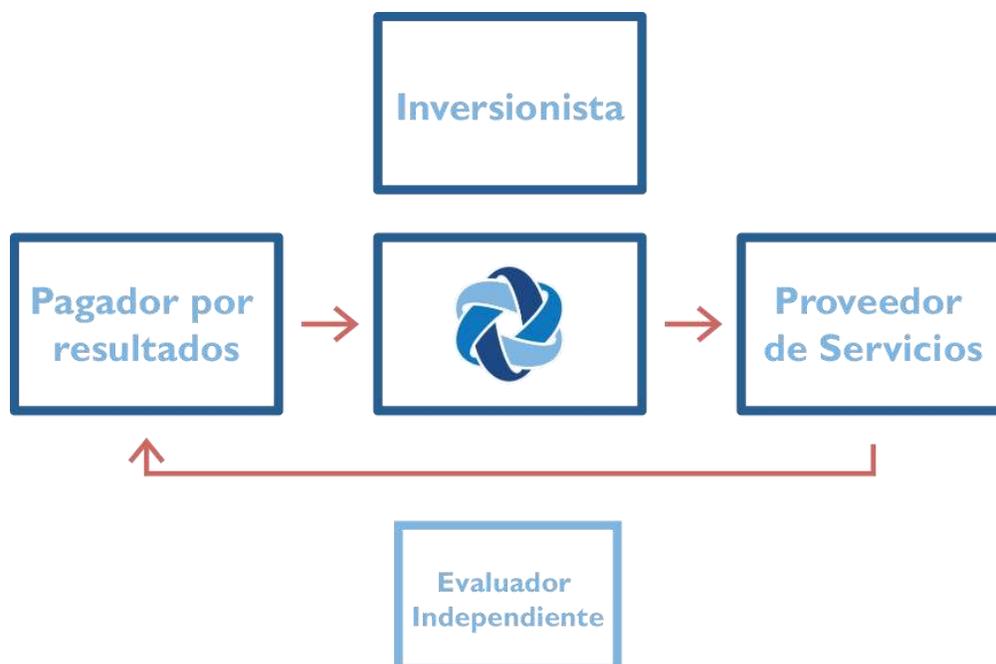
## 8. Bonos de Impacto

Los Bonos de Impacto Social y los Bonos de Impacto en el Desarrollo (BIS/BID) son dos herramientas adicionales que pueden ser caracterizadas bajo la Financiación Basada en Resultados, enfocando la asignación de dinero a programas sociales con éxito.

La diferencia entre los BIS/BID y la Financiación Basada en Resultados tradicional es el involucramiento del sector privado, el cual proveerá una financiación anticipada a los proveedores de servicios con la promesa de rentabilidad una vez se logren los resultados. En un modelo de Bono de Impacto, un inversionista (o grupo de inversionistas) provee financiación anticipada para las operaciones de un proveedor de servicios, y recibe una rentabilidad del pagador por resultados (generalmente el gobierno o donante) una vez los resultados sean obtenidos.

Los Bonos de Impacto son contratos de financiación por resultados que incluyen una forma de financiar la entrega anticipada de servicios sociales, que en este caso Zapotlán el Grande deberá de analizar la viabilidad de contratar Bonos de Impacto Social para los proyectos diseñados por el Sistema del Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Figura 10 Ruta Crítica de los Bonos de Impacto Social y de Desarrollo



Fuente: Instiglio, 2016

Para el caso zapotlense, los bonos de impacto son una herramienta de fondeo viable para la introducción de capitales y el inicio del desarrollo, pues ante el déficit



presupuestario y las necesidades de mejora, abre la posibilidad del involucramiento de diversos actores que a continuación se especifican:

1. **Un pagador por resultados**, el cual puede ser una fundación o una agencia gubernamental, entra en un contrato para pagar productos y resultados sociales específicos y medibles.
2. **Un proveedor de servicios**, o un grupo de proveedores de servicios, trabaja para cumplir con estos productos y resultados de una manera flexible que no está definida por el pagador por resultados.
3. **Uno o varios inversionistas**, que pueden ser personas, fundaciones o empresas de inversión, proporcionan capital de trabajo anticipado a los proveedores de servicios.
4. **Un evaluador independiente** valora los resultados del programa.
5. **Un gerente de programa y/o intermediario** coordina las partes interesadas y diseña, estructura e implementa el proyecto.

Los Bonos de Impacto Social y los Bonos de Impacto en el Desarrollo están siendo diseñados y/o implementados en la educación primaria y preescolar, en la salud global y en el desarrollo de fuerza laboral, incluyendo la reincidencia carcelaria y el empleo.

Para que el área temática y el programa sectorial que se desprende de este **PMD2030** puedan considerarse viables para un Bono de Impacto, cumpliendo con los siguientes cuatro criterios:

- Que puedan producir resultados medibles.
- Que puedan producir resultados a corto plazo.
- Que tengan evidencia previa de éxito.
- Que se localice en un ambiente político y legal apropiado.

Ante los grandes retos de la economía global, para atender los problemas de cambio climático, desarrollo urbano, seguridad e innovación, los recursos públicos y los de cooperación internacional no serán suficientes, sobre todo en nuestro país, con una economía tan dependiente del petróleo y en sus recientes caídas se ven reflejados en el presupuesto público, además de los problemas críticos en la calidad y desvío del gasto público, corrupción, e ineficiencias y escasa focalización en un impacto real de ese gasto.

Esta se vuelve una herramienta que el municipio de Zapotlán el Grande considerará en el diseño de las estrategias sectoriales, y en los programas operativos anuales, los cuales para su diseño no deberán rebasar del año 2016 y su implementación en el año 2017.



## 9. Modelos de Asociación propuesta

Para promover el desarrollo de Zapotlán el Grande y aumentar el nivel de inversión histórico de un 5% con respecto a 2020, se promoverán una combinación de mayor eficiencia de planeación y licitación de proyectos, y el aprovechamiento de nuevas modalidades de financiamiento.

En este sentido, las Asociaciones Público-Privadas (APP), utilizadas de manera adecuada, constituirán en una modalidad provechosa para el desarrollo de infraestructura y servicios básicos (energía, agua, saneamiento, salud y educación), los cuales cumplirán un rol fundamental en la mejora de la calidad de vida de los zapotlenses.

Se entiende la APP como un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo<sup>14</sup> o servicio público<sup>15</sup>, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño.

De esta manera el diseño de las APP se centran en los siguientes activos y servicios públicos.

**Tabla 1 Sectores y tipos de proyectos en APP**

SECTOR	TIPO DE PROYECTO
<b>Transporte</b>	Puentes, caminos, Sistemas de movilidad
<b>Agua y Desechos</b>	Tratamiento de agua, sistema de desechos sólidos, distribución de agua potable
<b>Energía</b>	Activos de generación, sistemas de distribución
<b>Infraestructura social y gubernamental</b>	<b>Educación:</b> Instalaciones para escuelas, transporte escolar <b>Salud:</b> Instalaciones para servicios de atención médica, servicios de pacientes Recolección y tratamiento de residuos sólidos Regeneración de barrios y vivienda social

Fuente: BID,2015

Depende de la naturaleza del proyecto y de su sector, es la opción de APP que Zapotlán el Grande elegirá para el financiamiento de la obra o acción y a su vez de la que ofrezca las mejores condiciones para el interés público de los zapotlenses.

A continuación, se describen los modelos de asociación propuestos para los planes de acción de las tres estrategias de este Plan de Gobernanza y Desarrollo.

<sup>14</sup> Un activo es un bien que puede convertirse en dinero u otros medios líquidos equivalentes

<sup>15</sup> Se entenderá por servicio público a cualquier servicio que el Gobierno considere que es su responsabilidad prestar o asegurar que sea prestado



<h1>CIDES</h1>	<b>Participación Pública:</b> Adquisición de servicios públicos, compra o recompra de activos tangibles o intangibles (patente, modelo industrial o similares)
	<b>Objeto:</b> Permitir a la ciudadanía general capital de riesgo “semilla” mediante la emisión de certificados garantizados por un contrato de compra del gobierno.
<b>Certificado de Inversión de Desarrollo Económico y Social</b>	<b>Beneficio Económico al sector público:</b> Proveer servicios públicos, principalmente de la innovación tecnológica sin endeudamiento ni uso de presupuesto público.
<b>Recuperación de la Inversión:</b> Ingresos a la venta del servicio o activo al público en general.	

<h1>CEPIS</h1>	<b>Participación Pública:</b> Asociación con la ciudadanía en desarrollo de proyectos sociales de infraestructura pública.
	<b>Objeto:</b> Ciudadanía participa interviniendo en proyectos de infraestructura social
<b>Certificado de Participación Ciudadana en Inversión Social</b>	<b>Beneficio Económico al sector público:</b> Ingresos por venta de certificados, sin endeudamiento ni uso de presupuesto público
<b>Recuperación de la Inversión:</b> Ingresos derivados del proyecto social, provienen de los usuarios del mismo	

<h1>CEPAC</h1>	<b>Participación Pública:</b> Otorgar potencial adicional de construcción
	<b>Objeto:</b> Permitir participación en proyectos de coinversión de infraestructura social a toda la ciudadanía.
<b>Certificado de Potencial Adicional de Construcción</b>	<b>Beneficio Económico al sector público:</b> Ingresos se utilizan para desarrollo de servicios e infraestructura pública sin endeudamiento, ni uso de presupuesto público
<b>Recuperación de la Inversión:</b> Ingresos derivados del proyecto social, provienen de los usuarios del mismo	

<h1>FIPUA</h1>	<b>Participación Pública:</b> Creación de asociaciones estratégicas para proyectos sociales
	<b>Objeto:</b> Crear una entidad para el desarrollo de una cartera de proyectos de infraestructura pública y servicios públicos
<b>Fideicomiso Público de Asociaciones Estratégicas</b>	<b>Beneficio Económico al sector público:</b> Contraprestación por ingresos del proyecto, ingresos por emisión de títulos y valores
<b>Recuperación de la Inversión:</b> Ingresos derivados de los proyectos, provienen de los usuarios del mismo.	



<h1>FIPUC</h1>	<b>Participación Pública:</b> Creación de asociaciones estratégicas para proyectos sociales
	<b>Objeto:</b> Crear una entidad para el desarrollo de una cartera de proyectos relativos a educación, tecnología y similares.
<b>Fideicomiso Público del Conocimiento</b>	<b>Beneficio Económico al sector público:</b> Contraprestación por ingresos del proyecto, ingresos por emisión de títulos y valores
<b>Recuperación de la Inversión:</b> Ingresos derivados de los proyectos, provienen de los usuarios del mismo.	

<h1>FRAP</h1>	<b>Participación Pública:</b> Licencias de provisión de bienes o de servicios públicos
	<b>Objeto:</b> Proveer servicios públicos y bienes sin endeudamiento o uso del presupuesto público.
<b>Franquicias Públicas</b>	<b>Beneficio Económico al sector público:</b> Ingreso por renta o arrendamiento de licencias.
<b>Recuperación de la Inversión:</b> Inversionista obtiene beneficios de la licencia.	

<h1>MISP</h1>	<b>Participación Pública:</b> Operación de Desarrollo e Infraestructura, o servicios públicos
	<b>Objeto:</b> Proveer servicios públicos con técnicas y recursos de un inversionista proveedor.
<b>Modelo de Inversión para Servicios Públicos</b>	<b>Beneficio Económico al sector público:</b> No se invierten servicios públicos, ni se genera endeudamiento para la provisión de servicios públicos.
<b>Recuperación de la Inversión:</b> Ingresos se obtienen por los ingresos de la prestación del servicio público.	

<h1>ZODES</h1>	<b>Participación Pública:</b> Aportación bien tangible y/o intangible, impulsar el desarrollo social y económico de una zona específica.
	<b>Objeto:</b> Crear una demarcación territorial con una vocación productiva específica y desarrollar proyectos sociales mediante asociaciones extratécnicas.
<b>Zonas de Desarrollo Económico y Social</b>	<b>Beneficio Económico al sector público:</b> Recibe una contraprestación por su aportación, no se genera endeudamiento ni uso de presupuesto público.
<b>Recuperación de la Inversión:</b> Ingresos generados por usuarios del proyecto.	



## 6. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN



# Plan Municipal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.

• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



El presente capítulo describe los objetivos, estrategias y líneas de acción que el *Plan Municipal de Gobernanza y Desarrollo de Zapotlán el Grande Visión 2030* propone para alcanzar las metas.

Los **objetivos** describen los motivos fundamentales de la acción de gobierno, aún sin especificar los mecanismos particulares para alcanzarlos. Para cada objetivo contenido en estas secciones se definen **estrategias**. Las estrategias se refieren a un conjunto de acciones para lograr un determinado objetivo. Finalmente, para dar realidad operativa a las estrategias se puntualizan **líneas de acción**. Las líneas de acción son la expresión más concreta de cómo el Gobierno municipal de Zapotlán el Grande se propone alcanzar las metas propuestas, para que gane la gente.

## 10. Estrategias y líneas de acción transversales

---

### Gobernanza metropolitana

- Llevar a cabo políticas públicas metropolitanas como un todo de la metrópoli y no como la suma de las partes.
- Heterogeneidad de la población objetivo de la política pública metropolitana
- Diferenciar las intervenciones para ajustarla a la población objetivo
- Determinar el grado de transversalidad de las políticas públicas y la necesidad de implementar programas que atiendan a muchos objetivos simultáneamente.

---

### Bonos de Impacto

- Diseñar políticas públicas de carácter social con una alta rentabilidad y medibles
- Establecer una ruta crítica de las acciones que sean atractivas para las ONG internacionales como donantes y pagador del Bono de Impacto de Desarrollo.
- Que el diseño estratégico de las políticas y acciones que utilicen el BIS/BID sean de corto plazo y que utilice como base el diseño de otros programas que hayan tenido éxito.

---

### Modelos de Asociación Estratégica

- Generar proyectos con un alto grado de interés público
- Atraer inversión real, aumentar la capacidad de generación de riqueza del municipio, mediante el incremento del valor patrimonial público, hace necesario transformar la dinámica necesaria, actual de las asociaciones público-privada, que generen una relación de aprovechamiento de la inversión privada en proyectos del sector público.
- Llevar a cabo políticas públicas flexibles, que eliminen los obstáculos de asociación y que limiten el potencial productivo de empresas locales y propietarios del suelo.
- Que los intereses públicos sean los mismos para los diversos actores que intervengan en el diseño de proyectos, planes y ejecuciones.



## 11. Zapotlán el Grande Sustentable

---

### Sustentabilidad Ambiental

---

#### Objetivo O.1 Eficiencia y uso racional del Agua

---

##### Estrategia 1.1 Aprovechamiento racional del agua y tratamiento de aguas

###### Líneas de acción

- Diseñar el Plan maestro de infraestructura hidráulica, que incluya estudio de consumos, evaluación de fuentes de extracción, obras de captación, conducción y regulación y propuesta de manejo sustentable del agua.
- Diseñar el Fideicomiso del Ahorro del Agua para la gestión sustentable de la demanda urbana.
- El Fideicomiso diseñará el programa de Ecotecnologías en el cual cambiará tazas, regaderas y mezcladoras de lavabos y cocina por ahorradores y certificados.

---

##### Estrategia 1.2 Tratamiento eficiente de los residuos sólidos

###### Líneas de acción

- Impulsar el programa municipal de manejo de residuos sólidos en sus fases; Generación, recolección, barrido, segregación y tratamiento
- Diseñar la planta de transferencia de residuos sólidos de Zapotlán el Grande
- Sensibilizar y capacitar al municipio en la fase de aprovechamiento y transformación de los residuos sólidos.
- Evaluar la factibilidad de la industria de la transformación de los residuos como empresa de capital mixto.

---

#### Objetivo O.2 Impulsar las medidas de adaptación y reacción a eventos naturales extremos

###### Líneas de acción

- Promover el análisis de vulnerabilidad ante el cambio climático por zonas o microcuencas del municipio, actividades económicas o grupos económicos
- En convenio con el Centro Mario Molina, generar el programa de Acción Climática de Zapotlán el Grande, que analice el grado de vulnerabilidad y la resiliencia, y priorice las acciones y las fuentes de financiamiento mixto para la mitigación de los efectos globales del cambio climático.



## 12. Zapotlán el Grande Prospero

---

### Gestión Urbana y económica

---

#### Objetivo O.3 Controlar el desarrollo a través de la planificación y de las políticas de suelo urbano

---

##### Estrategia 1.1 Ordenar el territorio y el hábitat de los zapotlenses

###### Líneas de acción

- Diseñar el Programa de Ordenamiento del Territorio (POT) con un enfoque metropolitano, que integre políticas de integración y habilitación del suelo, lineamientos de la infraestructura de cabecera requerida, y los mecanismos de asociación con propietarios del suelo, ejidatarios, comuneros.
- Diseñar el Fideicomiso Fondo de suelo-reserva territorial, para la captación de suelo, recursos y la transferencia entre otros fideicomisos de los tres órdenes de gobierno para la administración de los servicios públicos y para la generación de la oferta del mercado de suelo urbano.
- Diseñar el programa de Formalización de los asentamientos humanos en estado de irregularidad jurídica y precariedad de servicios que contemple mecanismos de transferencia de responsabilidades como puede ser el mismo fondo de reserva donde en los casos de suelo ejidal y donde es propietario el INSUS puede parte del mismo fondo o a través de convenios adicionales.

---

##### Estrategia 1.2 Promoción de la vivienda Social y de espacios verdes y recreativos

###### Líneas de acción

- Impulsar el programa de vivienda autoproducida en asentamientos humanos irregulares y en nuevos asentamientos siempre y cuando el diagnóstico de los planes o un estudio de demanda lo determine factible.
- Constituir la Inmobiliaria Social de Zapotlán el Grande, empresa de capital mixto que se encargará de la implementación de la política de vivienda social y en conjunto con propietarios del suelo, comerciantes de materiales, constructores y mano de obra del municipio, ejecutarán el programa.
- La misma inmobiliaria se encargará del diseño e implementación de las acciones de los espacios públicos que generen un efecto de integración de los barrios actuales del primer casco y de los que se encuentren en los asentamientos periféricos.

---

#### Objetivo O.4 Gestionar la infraestructura urbana de forma estratégica

###### Líneas de acción

- Diseñar el Plan Maestro de Infraestructura del municipio el cual tenga efectos detonadores del desarrollo y articuladores entre las localidades y sus habitantes, y la distribución justa y equitativa de los servicios

---

#### Objetivo O.5 Diseñar una movilidad Sustentable para el municipio

###### Líneas de acción

- Diseñar un Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable, basado en el modelo de Desarrollo Orientado al Transporte que contribuya a mitigar la desigualdad de las localidades alejadas de la cabecera desde un enfoque territorial y en el enfoque urbano a los barrios periféricos y de menor ingresos, mal equipados, y a disminuir las distancias de traslado tanto al exterior como al interior.
  - Disminuir el alto índice de motorización a través de del sistema de movilidad
-



zapotlense.

- Combatir la desigualdad y abandono de los barrios a través de la constitución de comunidades urbanas que gestionen en conjunto con el municipio o con agencias de desarrollo los equipamientos, servicios e infraestructura que promueva edificación eficiente, la economía de barrio, los espacios públicos eficientes e integradores y los vínculos ciudadanos.
- Realizar el programa de administración de pavimentos, y posterior al sistema de movilidad designar la priorización sobre los pavimentos con mayor carga vehicular.

---

## **Objetivo O.6 Promover la cultura y el turismo de Zapotlán el Grande como una industria con capacidad de exportación**

### **Líneas acción**

- Diseñar el programa de Turismo Sustentable en convenio con el Fideicomiso de Turismo del Gobierno Federal y el Centro Mario Molina, para la implementación de estrategias detonadoras sobre los segmentos del turismo ecológico y el turismo de salud y sus respectivos modelos de gestión.
- Diseñar la industria creativa cultural de Zapotlán el Grande, como un mecanismo exportador del talento del municipio, en las áreas potenciales.

---

## **Objetivo O.7 Promover los servicios de salud pública de forma innovadora y eficiente**

- A través del mecanismo de Asociación Público-Privada diseñar los estudios preliminares y los proyectos de las clínicas de barrio para dar atención eficiente de primer contacto de alto nivel, la cobertura de los medicamentos y la promoción de la salud en activación física y en combate a la obesidad.

---

## **Objetivo O.8 Promover la Infraestructura de Plataformas Logísticas de servicios reactivación económica, aprovechando el cociente de localización de economía urbana.**

- Promover las cadenas de suministro en clúster de las diferentes actividades económicas de Ciudad Guzmán, de influencia regional e internacional.
- Clasificar las operaciones interurbanas de distribución de consumo y de mercancías.
- Diseñar una plataforma logística multimodal de influencia regional y multicentro, con recinto fiscalizado estratégico perteneciente a la Administración Portuaria Integral Municipal APIM (Puerto Seco)

---

## **Objetivo O.8 Promover la creación de ecosistema FINTECH a través de Crowlending y Crowdfunding para ampliar el apoyo a las PYMES por efecto post pandemia**

- Impulsar el financiamiento alternativo a través de mecanismos de fondeo colectivo con tasas bajas, con préstamo sin necesidad de garantía, evaluación por proyecto y no por capacidad financiera.



## 13. Zapotlán el Grande Gobernable

---

### Planificación Participativa y Gestión pública Moderna

---

#### Objetivo O.1 Empoderar al ciudadano en la priorización y financiación de las inversiones necesarias

---

##### Estrategia 1.1 Participar en las decisiones del presupuesto

###### Líneas de acción

- Diseñar el Presupuesto participativo, en donde la población tenga la opción de elegir sobre un porcentaje del mismo, en que proyectos y acciones de interés público quiere que se inviertan sus recursos
- 

##### Estrategia 1.2 Rendición de cuentas a la ciudadanía de forma transparente y eficaz

###### Líneas de acción

- Impulsar la Asamblea ciudadana de resultados en la que gente tenga la opción a través de las glosas de manifestarse y de opinar sobre las acciones emprendidas por el Gobierno municipal.
- 

#### Objetivo O.2 Modernizar la Gestión pública de forma eficaz y transparente

###### Líneas de acción

- Diseñar el sistema de interoperabilidad del municipio de Zapotlán el Grande que dé respuesta inmediata a las denuncias ciudadanas utilizando las tecnologías de la información.
  - Impulsar el sistema de “Gobierno Abierto” en el que la población pueda observar en tiempo real el estado de las acciones emprendidas por la administración, los datos de consulta, los planes estratégicos y sectoriales y los resultados mensuales del Programa Operativo Anual.
- 

#### Objetivo O.3 Control adecuado de la deuda y manejo de calidad del gasto público

###### Líneas de acción

- El incremento de los ingresos propios por parte del municipio será el primer eslabón de la cadena para comenzar el control adecuado de la deuda, que dependerá de la capacidad de asociación entre diversos actores que en conjunto promuevan los proyectos detonadores y que movilicen capitales externos.
  - La calidad del gasto público deberá de realizarse a través de un sistema de indicadores que determine que el gasto que va determinado a un programa o acción específica genere en el futuro un efecto detonador para el municipio y este deberá de ser publicado en el portal de datos abiertos.
-



## 7. INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS



**Plan Municipal**  
DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.  
• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



## V. Instrumentación

Actualmente existe un amplio espectro de instrumentos vigentes que son mecanismos, procedimientos, fondos, programas y leyes con que cuenta actualmente el Estado mexicano para administrar, regular y promover las actividades económicas, sociales y ambientales en el país, algunos de los cuales deberán ser revisados y actualizados desde la óptica de la propia estrategia.

Existen dos grandes bloques de instrumentos básicos para la planeación del desarrollo: a) el Sistema Nacional de Planeación Democrática; y b) el marco jurídico e institucional que encuadra el actuar del gobierno y da cauce a las políticas públicas. En el primero se definen los objetivos y metas del desarrollo y en el segundo se determinan las responsabilidades y facultades de todos los que participan en la vida pública del país.

### 14. Instrumentos de participación ciudadana

#### Asamblea ciudadana

Una asamblea ciudadana del siglo XXI es un proceso integral entre ciudadanos, tomadores de decisiones y demás partes interesadas. Si bien el núcleo del proceso es el evento en sí, los preparativos incluyen partes fundamentales:

- Asegurar que los tomadores de decisiones están preparados para colaborar con el público.
- Involucrar a las partes interesadas en el proceso de planeación.
- Crear una guía de discusión sustantiva, accesible y políticamente neutral.
- Planear una agenda equilibrada e identificar la ruta de acción.

En la asamblea se logra dar voz al saber colectivo, de manera que se representen los intereses de todas las partes integrantes de la comunidad. Cabe resaltar que dado que la asamblea se enfoca en discusiones y deliberaciones entre ciudadanos, no hay discursos o presentaciones unipersonales.

#### Presupuesto Participativo

El presupuesto participativo es un mecanismo o proceso de democracia universal, directa y voluntaria por medio del cual los ciudadanos de un territorio deciden o contribuyen a tomar una decisión sobre la asignación de una parte o de todos los recursos públicos disponibles.

El procedimiento consiste en discutir y votar prioridades de gasto, se discutirán las propuestas del plan de acción en el cual se establecerán, con base en la votación, en qué y cómo se van a gastar los recursos destinados. Además, como ciudadanos podrás vigilar y monitorear el proceso y los resultados y tomarlos en



cuenta en el siguiente periodo. Es importante aclarar cuáles son las atribuciones de la autoridad local y cuáles exceden su mandato.

## **15. Instrumentos de planificación del territorio y desarrollo urbano**

Entre los instrumentos para la gestión del suelo, se propone transformar los de regulación del suelo hacia esquemas basados en sistemas de corresponsabilidad más claros. Al respecto se pueden identificar los siguientes instrumentos:

a) Áreas de actuación concertada. Para su operación se propone crear un espacio de concurrencia entre propietarios, Gobierno, sociedad y empresarios, que pueden ser promovidos para cubrir, cuando menos, los siguientes temas: Diagnóstico, Proyecto urbano, Requerimientos de infraestructura, equipamiento urbano y servicios, Estrategia de ventas, Etapas de desarrollo, Estrategias de evaluación y seguimiento, Convenios y acuerdos, y Acuerdos de facilidades y temas administrativos.

b) Áreas de conservación patrimonial y ecológica. Se trataría de un esquema de valoración de los servicios ambientales a partir de un acuerdo social, convertidos en planes maestros, con los siguientes apartados: Diagnóstico, Proyecto de mejoramiento, Catálogo actualizado de bienes y servicios a conservar, Fuentes de financiamiento, y Convenios y acuerdos establecidos.

c) Proyectos urbanos de detalle. Se consideran proyectos de modificaciones menores en el espacio público, ya sea que tengan su origen en demandas ciudadanas, operaciones interligadas o como medidas de mitigación. Este mecanismo debería atender de manera predominante las zonas de mayor marginalidad en la ciudad.

Zonas de Interés Social (ZIS). Las ZIS son áreas donde ocurre una ocupación irregular o de alta marginalidad, aptas para el desarrollo urbano que pueden ser objeto de estudio, intervención y reglamentación específicos. Comprenden dos tipos de situaciones: Áreas urbanas desocupadas, y Asentamientos irregulares.

Asimismo, se deberá impulsar la participación directa de la ciudadanía en la instrumentación de los programas de ordenamiento, buscando que se oriente hacia nuevas formas de gestión institucional y social. La instrumentación de esta estrategia podría descansar en Agencias de Desarrollo como un instrumento de carácter técnico para dar viabilidad a los proyectos urbanos y regionales.



## 16. Instrumentos jurídico-administrativos

### *Derecho de Preferencia*

Tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, como el Código Urbano para el estado de Jalisco consignan que las autoridades estatales y municipales tienen el derecho de preferencia para adquirir los terrenos señalados como reservas de crecimiento futuro. Por su parte, la Ley Agraria establece que los gobiernos de los estados y los ayuntamientos tienen derecho de preferencia cuando los ejidatarios enajenen sus tierras, previa adquisición del dominio pleno.

Para hacer efectivos estos derechos, se propone reforzar los mecanismos previstos en la Ley, en particular modernizando los registros públicos de la propiedad y vinculándolos con los registros de los planes y programas urbanos. Ello aseguraría que los propietarios, o en su caso las autoridades administrativas y los jueces, notifiquen a los gobiernos estatales y municipales las determinaciones de enajenar sus características y condiciones, en particular montos de las operaciones y las limitaciones de cualquier índole a la propiedad, a efecto de que los gobiernos interesados puedan ejercer en forma ágil el derecho de preferencia.

A través del Programa municipal de desarrollo urbano de Zapotlán el Grande Jalisco y los planes de centro de población, el gobierno municipal podrá delimitar áreas en las que las transmisiones onerosas (que impliquen una contraprestación) de terrenos y en su caso de viviendas, queden sujetas al ejercicio del derecho de tanto. El ejercicio del derecho de preferencia tiene el fin de garantizar el cumplimiento de los planes de desarrollo urbano, incrementar el patrimonio municipal del suelo, intervenir en el mercado inmobiliario y, en general, facilitar el cumplimiento de los objetivos del programa y de los planes.

Los derechos de tanto o preferencia, contemplados por la normatividad vigente en materia de desarrollo urbano, pueden ser un instrumento valioso para el control de la especulación y el crecimiento ordenado de las zonas urbanizables. También tiene como ventaja que asegura la adecuada integración del patrimonio inmobiliario para el desarrollo de los destinos para equipamiento urbano, así como de las reservas de crecimiento, particularmente tratándose de oferta de suelo para habitantes de escasos recursos.

La propuesta de adquirir reserva territorial como consecuencia de la aplicación del derecho de preferencia es de naturaleza reactiva y casuística, aunque no por ello poco útil o ineficaz; la posibilidad de ejercer este derecho depende de las transacciones pactadas entre particulares, por lo que el ayuntamiento deberá diseñar una política de creación de reservas territoriales adecuada a las necesidades del Estado, con la finalidad de atender preferentemente a los



asentamientos de menor capacidad económica, centrado, principalmente, en espacios para equipamientos de carácter público en dichas zonas. Este instrumento será el Fondo suelo reserva Territorial que se describe a continuación.

### ***Fondo Suelo Reserva Territorial (FSRT)***

En México la problemática de suelo estriba en los mecanismos de oferta existente, siendo el mercado de suelo a diferencia de otros mercados presenta particularidades que es necesario tomar en cuenta para la elaboración de políticas destinadas a promover una oferta regular y acorde a las necesidades de la población predominante de Zapotlán el Grande.

En Zapotlán el Grande, el mercado irregular domina el crecimiento urbano de esta ciudad pequeña, derivada de la escasa oferta de suelo formal y de la limitada capacidad institucional y la limitada capacidad de ingresos de la población, favoreciendo la constitución de los asentamientos humanos irregulares en suelo privado como forma de acceso al suelo tanto para la población pobre como para la población de ingresos medios a través de la regularización de la tenencia de la tierra.

El proceso de regularización en general se caracteriza por politización como estrategia de fraccionadores y grupos de colonos, también implica procesos complejos como la venta del suelo al organismo operador de regularización y la reventa de este al poblador, así como su temporalidad de 5 a 20 años la cual varía en función de la importancia que le asignen las autoridades, de la presión social de los colonos y de la ganancia política. Una vez regularizado el precio del suelo tiende a equiparse dentro del rango de precios actuales al mercado formal de suelo.

Por otra parte para Zapotlán el Grande, el mercado formal de suelo se centra en la oferta institucional en mayor medida de INFONAVIT o FOVISSTE para un mercado laboral formal, lo que redundará en tiempos hasta 2 años promedio a la incorporación del mercado formal de suelo y como problemática a la desarticulación de la ciudad al producir suelo urbano en áreas periféricas y en suelo donde su costo es más económico a causa de la especulación del suelo por particulares que en momento que se conoce la intención de las autoridades y dependencias por desarrollar suelo, estos actores pretenden cobrar la plusvalía de las infraestructuras de las administraciones municipales a través del tiempo han ido integrando al desarrollo urbano de la ciudad.

El instrumento más apoyado por el gobierno para ofertar suelo es la 'reserva territorial'. Este instrumento de política está concebido para controlar la expansión desordenada de las ciudades, pensando en contar con una oferta anticipada de suelo público -principalmente para vivienda popular- y evitar así la proliferación de



asentamientos irregulares. Se trata de incorporar suelo rústico periférico a la urbanización y por ello, se contempla como reserva las áreas que circundan las ciudades.

Para ordenar el aprovechamiento del espacio urbano, atender la insuficiente oferta de suelo para la vivienda, la infraestructura y el equipamiento, y para ofrecer una alternativa a la ocupación irregular de suelo y al hacinamiento en el que viven muchas familias, se integrarán reservas territoriales mediante la aplicación de recursos de distintas fuentes.

El Fondo Suelo-Reserva Territorial (FS-RT) se instrumentará para apoyar la adquisición de reservas territoriales y la elaboración de los estudios y proyectos para su desarrollo.

El (FS-RT) tendrá como fin apoyar a las ciudades en expansión acelerada para atender prioritariamente las necesidades de suelo en lo que se refiere a la vivienda básica y social y a la dotación de infraestructura, el equipamiento y las actividades complementarias necesarias.

El papel asignado originalmente a las reservas territoriales ha sido limitado por las siguientes razones:

No siempre la intervención de las autoridades ha sido oportuna, sucede que se expropián ejidos cuando ya ha comenzado su proceso de ocupación, y por tanto, se emplea como una medida para regularizar los lotes ya ocupados y para ordenar los aún faltantes.

La constitución de las reservas depende de los recursos con los que cuente la autoridad estatal, por lo que se requieren de apoyos financieros de la federación para la compra de tierra. Los municipios carecen de instrumentos financieros para adquirir o constituir una bolsa de suelo.

No siempre el suelo adquirido es el más viable para constituirse como reserva: por localizarse fuera del alcance de las redes de infraestructura, por los costos que se asumen para su habilitación o por competir ante las empresas inmobiliarias, el suelo que se adquiere se encuentra desvalorizado y su criterio de selección estriba en el precio.

En los hechos, la propiedad pública no garantiza que el destino sea el que se persigue: en diversos casos, la oferta se orienta hacia los desarrolladores inmobiliarios quienes la adquieren a bajos precios y una vez fraccionado y habilitado el suelo, lo cotizan a precios de mercado.



Existe una desvinculación entre la planeación urbana, que determina las necesidades futuras de suelo en función del desarrollo urbano, con la programación y presupuestación económica para la adquisición de reservas.

Además de los problemas inherentes a la conformación de reservas territoriales, lo más importante es destacar que de origen este planteamiento tiene como limitación conceptual principal el que se orienta hacia el suelo periférico, partiendo únicamente de un criterio de costo del suelo, y no considera la localización y los costos asociados a la dispersión y la subutilización de infraestructura disponible.

Es necesario superar esta visión para lograr que la política de suelo urbano incluya al suelo ya habilitado disponible en las zonas urbanas a través de su redensificación y así disminuir las externalidades negativas provocadas por el actual patrón de asentamiento.

Es por esta razón que La principal premisa del Fondo Suelo – Reserva Territorial y de los instrumentos colaterales propuestos es generar una oferta de suelo legal y planificada que sustituya los procesos de ocupación ilegal en zonas no aptas que ha sido una opción considerada como válida de ‘facto’ por las instituciones gubernamentales en todos sus niveles.

La oferta de suelo habilitado para usos urbanos debe constituir una alternativa competitiva a la ocupación ilegal respecto a los mecanismos de pago y precios de venta, pero con productos que otorguen seguridad jurídica, servicios, infraestructura y una adecuada localización en la traza urbana.

Por otro lado, los planteamientos a financiar (particularmente los ubicados en grandes predios) deben considerar la existencia de diversos usos del suelo, que incluyan actividades productivas (comercio, servicios e industria, en su caso), usos recreativos, además de los usos habitacionales y para equipamiento necesarios. Estas consideraciones permitirán la creación integral de ciudad.

El financiamiento del Fondo se dirigirá exclusivamente hacia la adquisición o habilitación de suelo que se ubique dentro de las zonas urbanas o urbanizables determinadas por los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, incluidas las reservas territoriales consideradas por los propios planes mencionados.

Cualquier proyecto de adquisición o habilitación deberá cumplir estrictamente con la normatividad urbana derivada de los ordenamientos correspondientes, la cual será comprobada mediante los permisos y licencias correspondientes en materia de subdivisión, fraccionamiento y fusión de terrenos.



En Tenencia del suelo es necesario acabar con el círculo vicioso de la venta ilegal – regularización de los predios que se ha dado tradicionalmente en nuestro país.

Para evitar que el Fondo Suelo – Reserva Territorial se convierta en un mecanismo más que promueva la irregularidad, es necesario que se considere que para que cualquier predio pueda ser objeto de adquisición o habilitación con recursos del mismo Fondo se requerirá contar con la documentación que acredite la propiedad legal del suelo por parte de los vendedores, propietarios o aportantes del mismo, sea cual fuere el caso.

Para el acceso a los recursos del Fondo, este aumentará si el gobierno municipal de Zapotlán el Grande y/o los grupos organizados tiene acceso a otras fuentes financieras para la realización de sus proyectos, ya que se fomentará que los recursos del Fondo sean complementarios.

En el caso específico del gobierno municipal de Zapotlán el Grande, deberá fomentarse el fortalecimiento de la hacienda local para contar con mayores recursos para enfrentar los problemas urbanos. Para lograr esto será importante la actualización del catastro, desde una perspectiva que supere el actual énfasis en la conformación de sistemas sofisticados y costosos, hacia otro que se preocupe realmente en aumentar la recaudación mediante esquemas ágiles, efectivos y justos.

Para el caso de los grupos organizados debe impulsarse la participación de la comunidad en faenas de trabajo u otros mecanismos de aportación en especie, los cuales complementen los recursos asignados por el Fondo. Esta participación debe contar con una coordinación técnica que pueda apoyarlos en la consecución de las acciones para adquirir y habilitar suelo para usos urbanos.

Para la creación y conformación del FSRT como instrumento de gestión y operación financiera de recursos para apoyar la adquisición y habilitación de suelo para el desarrollo urbano podrá ser a través de las figuras jurídicas de fideicomisos público, fideicomiso privado, fideicomiso mixto o la sociedad financiera de objeto limitado. Estas se podrán hacer mixtas a través de una unidad gestora llamada agencia de desarrollo, la diversidad de proyectos y la tipología de la intervención de estos se podrán trabajar a través de polígonos de actuación. Los dos instrumentos se describen líneas abajo.

Para su aplicación el FSRT El (FSRT) se integrará con recursos federales, para la realización de las acciones propuestas los recursos del fondo se complementarán con aportaciones estatales y del municipio, del sector social y del privado y con recursos crediticios de la banca comercial y de desarrollo. Los proyectos financiados con el (FSRT) deberán contemplar la recuperación de la inversión, que



deberá reincorporarse al propio fondo, el (FSRT) operará bajo criterios que garanticen la transparencia, equidad y eficacia en la asignación y ejercicio de los recursos que lo integran.

**Tabla 2 Esquema Fondo de Suelo .Reserva Territorial**

POLÍTICA	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	PROGRAMA	FONDO	PRESUPUESTO
<b>Suelo y Reserva Territorial</b>	Identificación e inventario de suelo apto y demanda potencial. Financiamiento y adquisición de reserva territorial Programación de reserva territorial Establecimiento del Polígono de Actuación Concertada (PAC)	Suelo y Reserva Territorial	Fondo de Suelo y Reserva Territorial (FS-RT)	Aportación federal Aportación estatal Otros recursos

**Fuente: PEUEM-SEDESOL (2002)**

De acuerdo a lo anterior, la propuesta de constitución del Fondo Suelo Reserva Territorial deberá responder a los lineamientos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio y de la Estrategia Territorial Nacional, para ser congruente con las disposiciones vigentes en materia de planeación socio económicas.

### Financiamiento

La viabilidad del PMGyD depende en gran medida de la disponibilidad suficiente y oportuna de recursos presupuestales.

Los recursos canalizados para el desarrollo territorial se concentran principalmente en el gasto de programas federales, las participaciones y las aportaciones federales y sus diferentes fondos, así como los excedentes de ingresos y los convenios. Asimismo, se contemplan algunos recursos provenientes de la captación de recursos propios del municipio.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la instancia que regula las relaciones entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) en materia de ingresos, y los denominados Convenios de Adhesión, en los cuales los estados y municipios renuncian a su potestad para recaudar impuestos en su jurisdicción.



El resultado operativo de este esquema hace necesario revisar las formas y los métodos de asignación de los recursos financieros federales, a fin de reducir las inequidades acumuladas y la elevada dependencia de los gobiernos locales respecto a las participaciones federales. En el caso del ámbito local, una posibilidad está asociada al fortalecimiento de la gestión de los catastros y el impuesto predial base suelo. Así también, entre los recursos propios se encuentran los provenientes del cobro de tarifas por servicios locales como agua o gas natural.

En este sentido, debe señalar que la asignación y distribución de los recursos fiscales en el territorio se realiza conforme a lo establecido en la normatividad vigente, en particular, en los siguientes instrumentos de gasto e inversión:

- a) Participaciones Federales (Ramo 28). Considera fórmulas y criterios establecidos en leyes de coordinación fiscal, y recursos sin etiquetas de gasto. La mayor parte de estos se ejerce a través de los gobiernos estatales. Sólo los municipios petroleros y los fronterizos reciben transferencias directamente de la Federación.
- b) Aportaciones Federales (Ramo 33). Tiene fórmulas y criterios establecidos en leyes de coordinación fiscal con recursos etiquetados.
- c) Excedentes de Ingresos Federales. Se encuentran en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con recursos parcialmente etiquetados.
- d) Convenios de Reasignación de Recursos. Tienen criterios establecidos en los propios convenios con recursos etiquetados.
- e) Gasto de Programas Federales. Cuentan con fórmulas, políticas, programas y estrategias de cada dependencia y entidad federativa; y tiene recursos etiquetados por reglas de operación y lineamientos específicos.

Serán también mecanismos de financiamiento los Asociamientos Estratégicos que se especifican bajo la ley federal de esta materia, la ley estatal de inversión pública o bajo las tipologías descritas en el apartado 5.9 de este plan, así como de contratos los cuales son regulados por la ley federal de sociedades mercantiles y por los cuales el municipio está capacitado para su contratación y designación.

Otro mecanismos para mezclar los instrumentos de gasto e inversión municipal son las sociedades de capital mixto y los Bonos de Impacto, que como se especifican en el mismo capítulo, pueden movilizar capital privado y por su patrimonio propio pueden adquirir crédito quirografario a con la Agencia Francesa de Desarrollo o con el Fondo Mundial del Desarrollo de Ciudades a una tasa mucho menor que la banca comercial.

# Plan Municipal

DE GOBERNANZA Y DESARROLLO DE  
ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO.

• 2021 - 2024 • VISIÓN 2030



## PLAN MUNICIPAL DE GOBERNANZA Y DESARROLLO ZAPOTLÁN EL GRANDE, JALISCO 2021-2024

Esta edición estuvo a cargo de la Coordinación General de Gestión de la Ciudad  
Del Gobierno Municipal de Zapotlán el Grande Jalisco, Todos los Derechos Reservados.