

PROGRAMA ESTATAL DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ZACATECAS 2012

VERSIÓN ABREVIADA



Secretaría de Desarrollo Agrario,
Territorial y Urbano **SEDATU**

Secretaría de Infraestructura
SINFRA

Contenido

I.	Introducción	1
I.1.	Propósitos del Programa	2
II.	Fundamentación jurídica.....	3
III.	Administración pública.....	4
IV.	Diagnóstico.....	5
IV.1.	Medio ambiente	5
IV.2.	Dinámica demográfica y Sistema Urbano Estatal (SUE).....	8
IV.2.1.	Sistema Urbano Estatal.....	8
IV.2.2.	Vivienda.....	10
IV.2.3.	Procesos económicos	11
V.	Regiones funcionales y zonas preferentes de desarrollo.....	15
VI.	Imagen- objetivo	16
VII.	Estrategia de desarrollo.....	16
VII.1.	Objetivos específicos por tema	17
VII.2.	Metas por objetivo y plazo	19
VIII.	Estrategia administrativa para la implementación del Programa	21
	Anexo Cartográfico.....	25

I. Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y 2013-2018 señala que se debe establecer un patrón territorial que frene la expansión de las ciudades y que, entre otras cosas, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamiento en comunidades tanto urbanas como rurales. En este sentido, el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de Zacatecas (PEDUyOTZ) tiene como finalidad establecer las disposiciones y lineamientos para avanzar en la distribución equilibrada de la población y de las actividades económicas en la entidad, conforme al Sistema Estatal de Centros de Población.

De esta manera, se tiene como objetivos específicos atender las disposiciones en materia de desarrollo urbano establecidas tanto en la normatividad federal, como en la estatal, en particular en el Código Urbano del Estado de Zacatecas. Estas permitirán establecer las bases de gestión para la elaboración, seguimiento, aplicación y evaluación del presente programa, así como la concurrencia entre el estado y los municipios, y el análisis de la situación actual del sistema de centros de población, como insumos de una posterior definición de estrategias y mecanismos de gestión y coordinación interinstitucional.

El estado de Zacatecas es el vigesimoquinto más poblado del país con cerca de 1.5 millones de habitantes en 2010 y un crecimiento demográfico de 1.7% promedio anual entre 2005 y 2010¹, ligeramente por debajo del promedio nacional (1.8%). El proceso de urbanización ha registrado una dinámica que en algunos casos se presenta acelerada y en otros de crecimiento lento o negativo pero caracterizándose por un crecimiento horizontal o expansión física de baja densidad, lo que representa un aumento en la demanda de suelo y por consiguiente, un mayor costo de urbanización, es decir, en la introducción de servicios e infraestructura, que a su vez se traduce en la ampliación de los déficits y brechas regionales y sociales por un rezago en la cobertura de servicios básicos.

Los centros urbanos de mayor relevancia en el estado se encuentran a lo largo de las carreteras Aguascalientes-Durango y San Luis Potosí-Torreón. Estos son: la Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe (ZMZG) y la ciudad de Fresnillo, ambas de tamaño intermedio (100 a 500,000 habitantes), así como las ciudades pequeñas de Jerez de García Salinas, Río Grande, Víctor Rosales, Loreto, Sombrerete, Ojocaliente, Nochistlán de Mejía, Tlaltenango de Sánchez Román y Juan Aldama, todas en el rango de entre 15 a 50,000 habitantes.

Zacatecas en 2010 ocupó el primer lugar a nivel nacional en cuanto a población que hace cinco años residía en los Estados Unidos; y segundo lugar en migrantes internacionales². Lo anterior, explica por qué en 2007 Zacatecas

¹ INEGI Perspectiva estadística Zacatecas, 2011.

² Personas que entre junio de 2005 y junio de 2010 salieron del país para vivir en otro independientemente de que hayan regresado a vivir o no a México.

registró el primer lugar en remesas del país, situación que ha decaído en los últimos tres años.

I.1. Propósitos del Programa

En respuesta a estas y otras consideraciones de carácter económico y ambiental, el gobierno estatal ha planteado orientar todas sus acciones en consolidar el desarrollo humano en el Estado, conformando en todos los municipios y localidades un entorno social, económico, político y cultural propicio para que los habitantes puedan disfrutar de una vida sana y segura. Se propone garantizar el acceso a bienes y servicios necesarios para elevar el nivel de bienestar de la población.

En este sentido, el PEDUyOTZ atiende en gran medida las acciones planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo de Zacatecas 2011-2016 en materia de desarrollo urbano, en donde la estrategia general es fomentar un desarrollo urbano eficaz y sustentable. Entre las líneas de acción que se vinculan directamente con el PEDUyOTZ se encuentran las siguientes: la promoción de un desarrollo más equilibrado, el fortalecimiento del marco institucional para el desarrollo urbano, la formulación de ejercicios de planeación integral del desarrollo urbano sustentable, el fortalecimiento de los instrumentos normativos mediante la vinculación del Ordenamiento Ecológico del Territorio, la apertura de nuevas zonas de crecimiento urbano de manera ordenada y planificada, el impulso a proyectos urbanos de vivienda y equipamiento innovadores; la promoción del cuidado de la imagen urbana y la creación de una estructura institucional con participación ciudadana que regule las acciones relativas al desarrollo urbano.

El PEDUyOTZ, es una estrategia de la política de desarrollo territorial que tiene como ejes rectores el **beneficio social** y el **fomento del crecimiento económico** a partir de una **administración correcta de los recursos**, que inicie desde la localización de los asentamientos humanos para su mejor aprovechamiento.

El PEDUyOTZ pretende convertirse en el instrumento de gestión del desarrollo urbano, y debe ser observado y apegarse a los principios de transparencia y rendición de cuentas. De manera particular se orienta a:

- i. Ordenar el crecimiento y expansión de las localidades urbanas y rurales;
- ii. Fortalecer las relaciones económicas entre regiones (conjunto de municipios);

- iii. Reducir desigualdades sociales y regionales a través de señalar los déficits en la oferta de bienes y servicios públicos, así como en equipamiento social;
- iv. Consolidar la estructura territorial a partir de la infraestructura física interregional e intermunicipal;
- v. Dar lineamientos para proteger los recursos naturales (agua, suelo, vegetación, etc.) y mantener la dinámica de los ecosistemas (servicios ambientales) con el propósito de asegurar un crecimiento socialmente incluyente, económicamente viable y ambientalmente responsable.

II. Fundamentación jurídica

El presente Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio de Zacatecas (PEDUyOTZ) se realizó a solicitud de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en colaboración con el Gobierno del Estado de Zacatecas a través de la Secretaría de Obras Públicas ahora Secretaría de Infraestructura (SINFRA).

El fundamento jurídico del PEDUyOTZ, se basa en las disposiciones establecidas en la normatividad federal y estatal, específicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes aplicables en la materia (Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente); a nivel estatal en las disposiciones de la Constitución del Estado, del Código Urbano, así como de diversas leyes como la de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas.

El orden jurídico estatal que le da fundamento a este instrumento, tiene en primer término a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, que faculta al ejecutivo para planear, conducir y coordinar la actividad económica en la entidad, fomentar y regular las actividades que demande el interés general, procurando que la coordinación del desarrollo estatal sea integral, democrática, fomente el empleo y atenúe las desigualdades sociales. Asimismo, se establece el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo y se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (COPLADEZ), el Consejo de Fomento Económico, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) y los Comités de Participación Social (artículo 129). Las bases para la integración de dicho Sistema se establecen en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, que contiene las normas, principios y estrategias para realizar la planeación democrática y para que el Ejecutivo estatal coordine sus actividades de planeación con los municipios de la entidad (artículo 1).

En lo que concierne a la planeación en el ámbito estatal este instrumento se inscribe en los lineamientos planteados por el actual Plan Estatal de Desarrollo de Zacatecas 2011-2016, específicamente en lo relativo al impulso a la ciencia, tecnología e innovación, por medio de un esquema del desarrollo urbano bajo

nuevos enfoques, proponiendo la consolidación de la infraestructura urbana sustentable, a través del desarrollo urbano integral, la movilidad eficiente y competitiva, la consolidación del centro histórico y la densificación urbana y servicios (Eje 4, Zacatecas Moderno, Estrategia 4.7). Actualmente se cuenta con el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, Obra Pública y Vivienda 2011-2016, que a pesar de ser un programa sectorial, es uno de los referentes inmediatos en materia de desarrollo urbano a nivel estatal.

III. Administración pública

La situación general que caracterizó en 2012 y 2013 la gestión del desarrollo urbano del estado de Zacatecas es una derivación directa y reflejo de las condiciones sociales y ambientales particulares y propias en que trabajan sus gobiernos e instituciones públicas. Esto quiere decir que, en términos de las capacidades efectivas de gobierno y coordinación, se da una primera diferenciación entre las que muestran el gobierno estatal y sus dependencias, frente a lo que constituyen los modelos de gestión al nivel de las ciudades y los municipios de la entidad. Por otro lado, al interior de los municipios se configura una segunda diferenciación mucho más aguda que la primera. En este caso, lo que se tiene no es sino la consecuencia más directa de los efectos de la distribución de la población y las actividades productivas en el territorio estatal.

De acuerdo con las metodologías más frecuentemente utilizadas para medir capacidades institucionales (INEGI, 2011; Cabrero, 2004; Carrera et.al., 2010), el grado de desarrollo atribuible a los gobiernos municipales resulta de la medición de cuatro dimensiones fundamentales: i) amplitud de las estructuras administrativas, ii) nivel de desarrollo de la reglamentación, iii) cobertura de los servicios públicos ofrecidos, y iv) composición de los recursos financieros. Como muestra el cuadro III.2.1, la distribución de estas capacidades en los 10 principales municipios de Zacatecas implica que en su mayoría los gobiernos locales no han desarrollado y armonizado adecuadamente sus facultades y estructuras técnico-administrativas, financieras y legales.

Los municipios con los mayores niveles de capacidad institucional resultan ser también los de mayor densidad demográfica y económica. En su conformación geográfica, tienden a formar una continuidad relativa –sólo interrumpida entre Fresnillo y Río Grande, Guadalupe y Ojocaliente, y Loreto y Pinos-, lo que si bien plantea un eje transversal que va de Norte a Sur del territorio estatal, su potencial como ejes articuladores de la política de desarrollo urbano es baja, y excluye al resto de las localidades.

Por lo que concierne a las capacidades administrativas del resto de municipios, parece necesario considerar seriamente la realización de esfuerzos que permitan, en primer lugar, completar los desarrollos normativos y de estructuras administrativas. De su situación financiera se desprende que los municipios de Zacatecas gozan en términos generales de condiciones desfavorables en cuanto a las proporciones de ingresos propios e ingresos de

otras fuentes. Esto lleva a concluir que, como un todo, los municipios zacatecanos sufren de lo que se conoce como “dependencia extrema” de las transferencias de los gobiernos federal y estatal.

IV. Diagnóstico

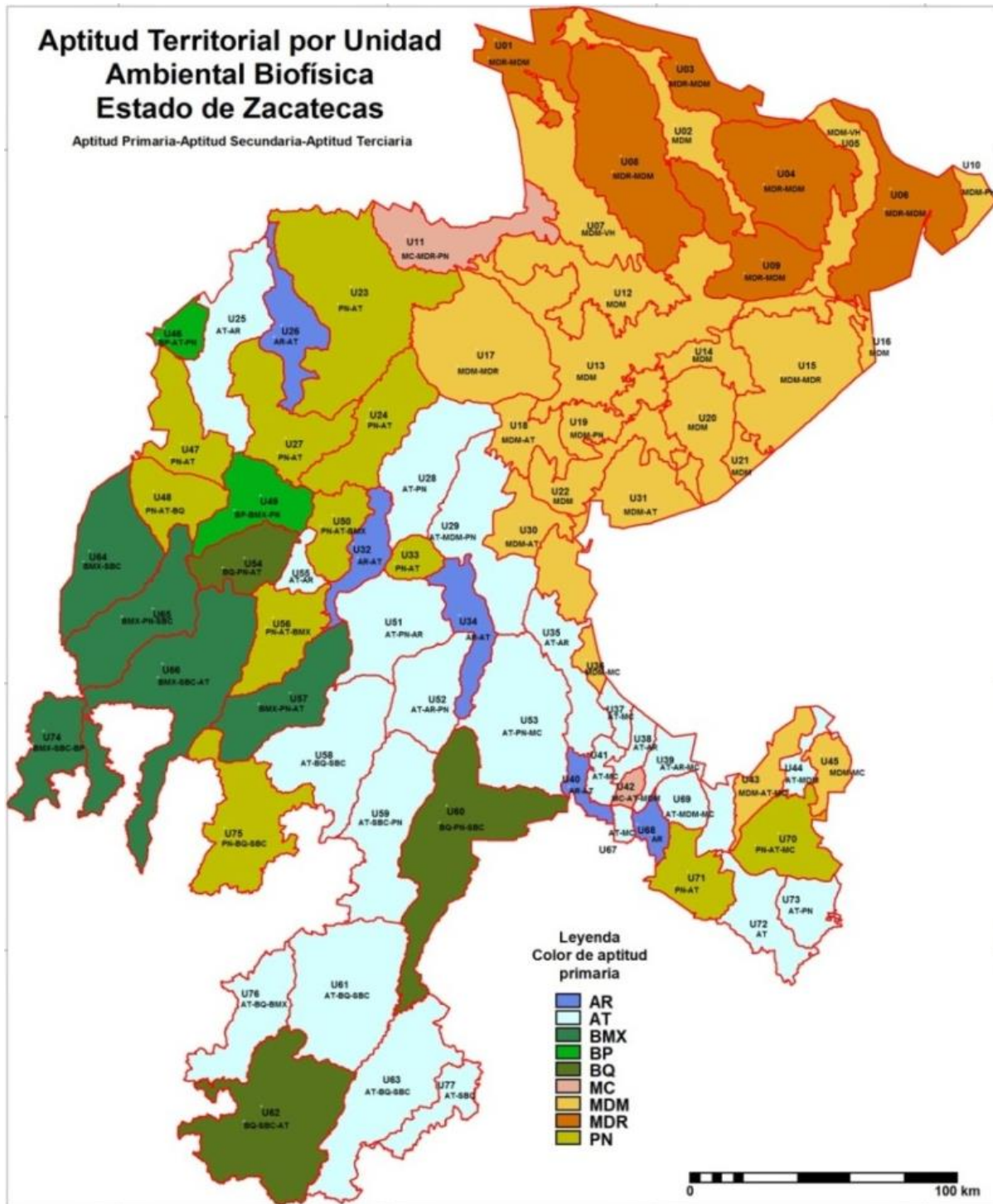
IV.1. Medio ambiente

En estado de Zacatecas, se localiza en regiones semiáridas y áridas en las que el problema de desertificación es una amenaza constante y el estrés hídrico es un factor crítico para el desarrollo de los ecosistemas, ya que su periodo de crecimiento es corto y durante los meses de sequía los procesos biológicos se ven prácticamente detenidos, aunado a que la resiliencia de estos ecosistemas tiende a ser baja. A ello se suma la deforestación, el sobrepastoreo, la sobre-explotación y el crecimiento de la frontera agrícola, lo cual implica que el uso de los recursos naturales deba ser cuidadoso y bajo políticas de restauración, conservación y aprovechamiento.

Aptitud del territorio

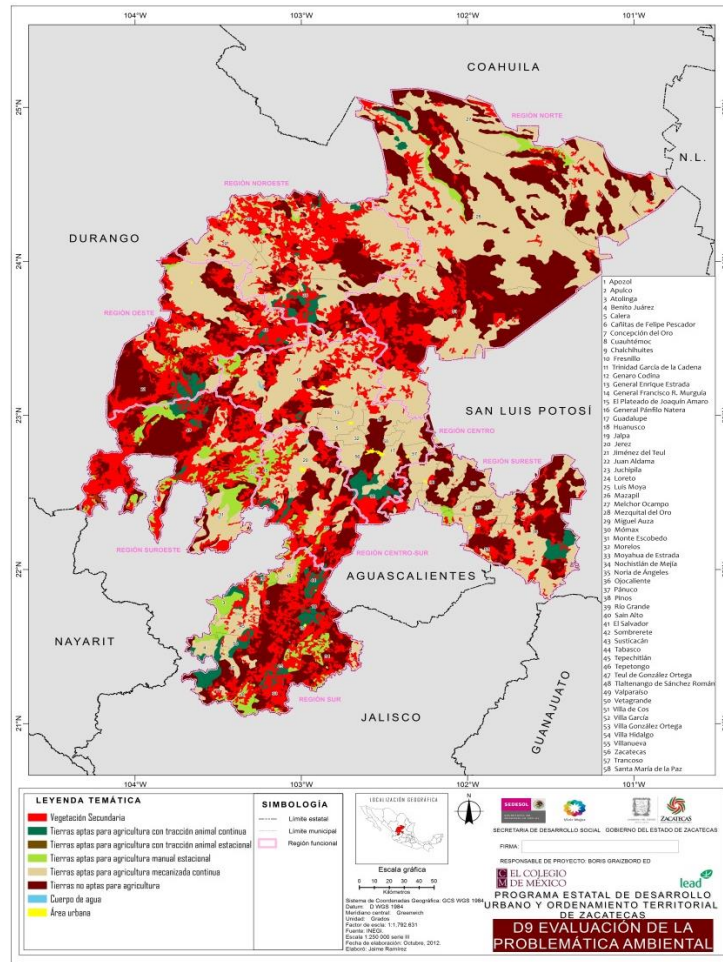
Para determinar la aptitud territorial de las Unidades Ambientales Biofísicas (UAB), en el contexto del ordenamiento territorial y ecológico se ha aplicado una alternativa que permite, de llevarse a cabo, garantizar la preservación del equilibrio ecológico de los ecosistemas del estado de Zacatecas, al considerar las características y particularidades biofísicas del territorio estatal.

La aptitud territorial se ha determinado en función de los criterios de la aptitud ecosistémica o biofísica, considerando la cobertura vegetal existente y potencial: Bosque Mixto, Bosque de *Pinus*, Bosque de *Quercus*, Matorral Crasicaule, Matorral Desértico Micrófilo, Matorral Desértico Rosetófilo, Pastizal Natural, Selva Baja Caducifolia y Vegetación Halófito. Asimismo, e integrando lo anterior, con el criterio de aptitud dado por el uso actual del suelo (aptitud de uso antropogénico), expresada en forma de Agricultura de Temporal y Agricultura de Riego y tomada del mapa de tipos de vegetación y uso del suelo (Serie IV de INEGI, a escala 1:250,000) del año 2010 (Mapa IV.1).

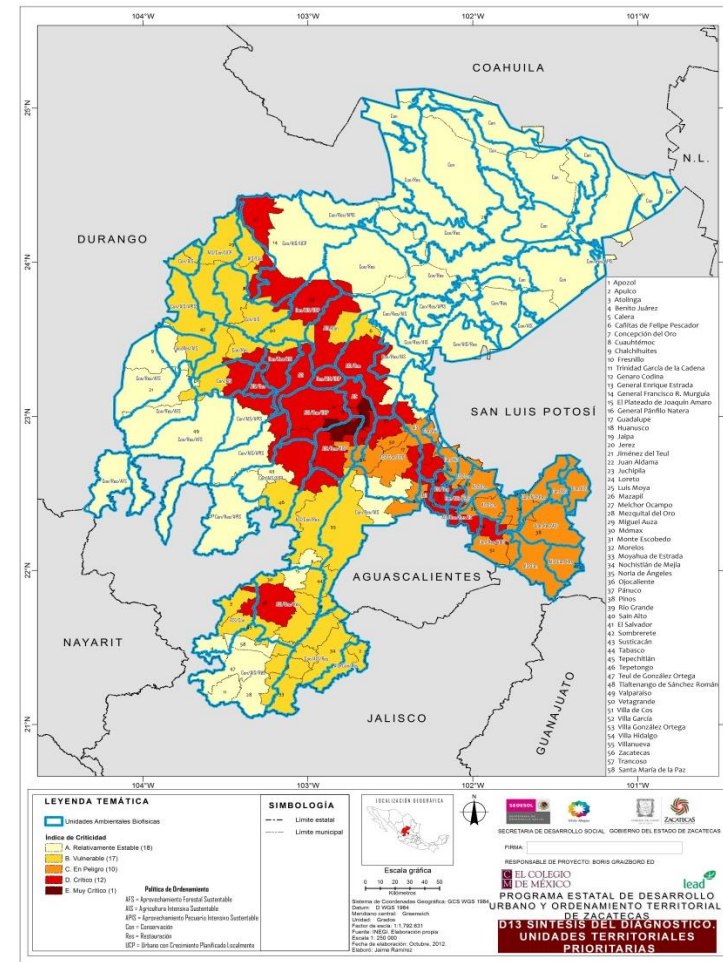


Notas: Clave: AR=Agricultura de Riego, AT=Agricultura de Temporal, BMX=Bosque Mixto, BP=Bosque de *Pinus*, BQ=Bosque de *Quercus*, MC=Matorral Crasicaule, MDM=Matorral Desértico Micrófilo, MDR=Matorral Desértico Rosetófilo, PN=Pastizal Natural.

Mapa IV.2. Evaluación de la sostenibilidad del medio ambiente



Mapa IV.3. Síntesis del diagnóstico



IV.2. Dinámica demográfica y Sistema Urbano Estatal (SUE)

Zacatecas es la octava entidad menos poblada en el país. La población del estado de Zacatecas en 2010 fue de 1'490,668 habitantes, distribuidos en 58 municipios y 4,672 localidades, representando 1.33% de la población total del país. Del total de la población zacatecana, cuya edad mediana es de 25 años, casi 60% habita en localidades de 2,500 o más habitantes, de las cuales sólo tres alcanzan más de 100,000 habitantes: Zacatecas, Fresnillo y Guadalupe. Éstas concentran una cuarta parte de la población de la entidad.

La tasa de crecimiento natural de Zacatecas superó a la del país en las dos décadas de estudio, ya que esta última fue 1.92% en 1990-2000 y 1.46% en 2000-2010. Hubo mayor tasa de natalidad, pero también de mortalidad, contrastes que se ven reflejados en el modelo general de transición demográfica, es decir, el cambio de altas a bajas y sostenidas tasas de natalidad y mortalidad.

Zacatecas ha sido tradicionalmente zona expulsora de población. Desde la década de 1940-1950 hasta la de 2000-2010 el número de emigrantes a otras entidades federativas ha superado al de inmigrantes, de tal manera que en 2010 de la población residente en la entidad, 10.7% había nacido en otra, en tanto que 27.8% de los nacidos en Zacatecas residía en otra entidad federativa. En el Estado durante la década 2000-2010 fueron 25 los municipios que perdieron población, con tasas negativas, mientras que ocho (entre ellos Zacatecas y Fresnillo) crecieron con tasas de entre 1 y 2% y sólo cinco municipios (Guadalupe, Trancoso, Vetagrande, Villa García y Calera) crecieron con tasas mayores a 2%.

Las condiciones socio-económicas de Zacatecas y su carácter de entidad con expulsión neta de población propician que su estructura poblacional por sexo y edad sea cualitativamente diferente respecto al país. En 2010 del total de población registrada, 727 mil eran hombres y 763 mil mujeres, con una relación de 95.2 hombres por cada 100 mujeres.

IV.2.1. Sistema Urbano Estatal

La distribución de la población estatal entre el sistema urbano y el resto del territorio, catalogado este último como población rural, permite vislumbrar nuevamente el patrón dicotómico concentración-dispersión al que se le agrega el de poblamiento-despoblamiento. Para 2010 el SUE concentró 936 mil habitantes, representando 62.8% de la población total estatal. El grado de urbanización en el estado avanzó más de 12 puntos porcentuales entre 1990 y 2010. El incremento en el grado de urbanización ocurrió en el marco de un modesto ritmo de crecimiento poblacional en el sistema urbano, con tasas de crecimiento total por debajo de las tasas de crecimiento natural, situación que implica emigración neta y un despoblamiento absoluto en el ámbito rural de más de 78 mil personas.

Cuadro IV.2.1.1. Población total y urbana, 1990-2010

Año	Población			Tasas de crecimiento			Grado de urbanización	Número de ciudades
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Resto		
1990	1 276 323	643 135	633 188				50.4	71
2000	1 353 610	776 157	577 453	0.59	1.91	-0.92	57.3	76
2010	1 490 668	935 675	554 993	0.94	1.83	-0.38	62.8	80

Fuente: Elaboración propia con base en los censos generales de población y vivienda 1990, 2000 y 2010 de INEGI.

La Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe es el centro urbano más poblado del estado; en 2010 tenía casi 300 mil habitantes, que significó 20% de la población total y 32% de la urbana estatal. Su tamaño poblacional era 2.5 veces mayor que Fresnillo, el segundo más poblado de la entidad, con un índice de primacía que fue idéntico en 1990, lo que significa que ambas ciudades registraron ritmos similares en su crecimiento poblacional.

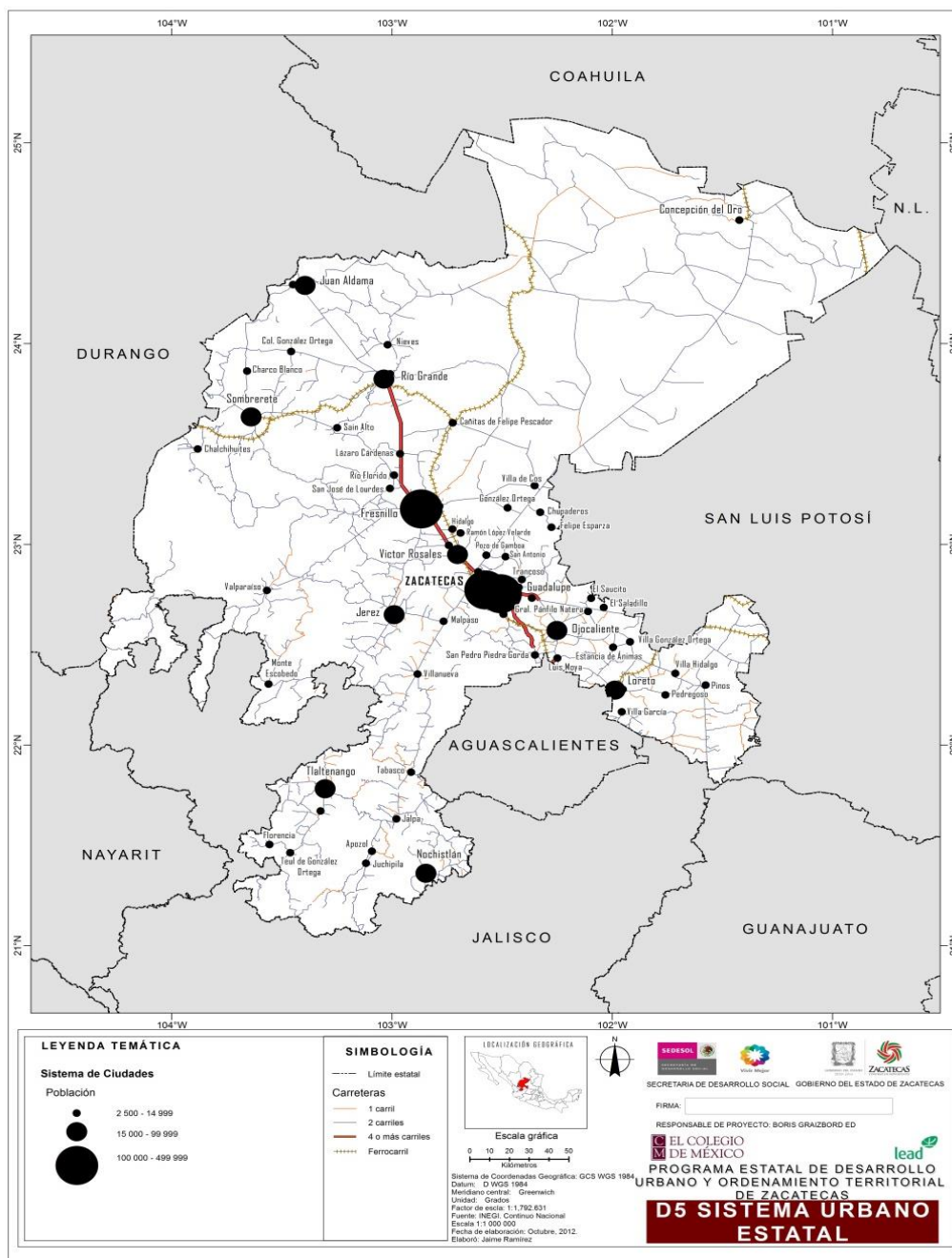
Cuadro IV.2.1.2. Sistema urbano estatal: localidades y población por tamaño, 1990-2010

Tamaño	Localidades			Población			Participación		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Zacatecas	4 564	4 882	4 672	1 276 323	1 353 610	1 490 668			
Sistema urbano	71	76	80	643 135	776 157	935 675	100.0	100.0	100.0
250 mil y más			1			298 167	0.0	0.0	31.9
100 a 249 mil	1	1	1	191 326	232 965	120 944	29.7	30.0	12.9
50 a 99 mil	1	1		75 118	97 023		11.7	12.5	0.0
15 a 49 mil	5	7	9	107 700	164 432	223 931	16.7	21.2	23.9
Hasta 14.9 mil	64	67	69	268 991	281 737	292 633	41.8	36.3	31.3

Fuente: Elaboración propia con base en los censos generales de población y vivienda 1990, 2000 y 2010 de INEGI.

La columna vertebral del sistema urbano estatal se ubica sobre las carreteras 45 Aguascalientes-Durango y 49 San Luis Potosí-Torreón, las cuales se juntan en el tramo ZMZG-Fresnillo y permiten interconectar a estas dos ciudades de tamaño intermedio con las pequeñas ciudades de Ojocaliente, Víctor Rosales, Sombrerete, Río Grande y Juan Aldama y por lo menos con diez centros de población (Vetagrande, Morelos, Pánuco, General Enrique Estrada, Sain Alto, San José El Saladillo, General Pánfilo Natera, Trancoso, Lázaro Cárdenas y Loreto).

Mapa IV.4. Sistema Urbano Estatal



IV.2.2. Vivienda

La dinámica demográfica y la de vivienda se relacionan de manera estrecha, aunque no lineal ni directamente. Durante el último quinquenio (2005 a 2010) hubo un incremento de 52,000 viviendas en el estado, pasando de 325 a 377 mil. Este número arroja un promedio de ocupantes de 3.9, similar al nacional.³

³Cabe señalar que la proporción de hogares con jefatura femenina es de 1 de cada 5 (21.1%).

De éstas sólo 1% son de tipo departamental en edificios y el resto unifamiliar (casa independiente).

La entidad registró adecuados niveles de provisión de servicios básicos a la vivienda en 2010, ya que sólo 2 de cada 100 viviendas carecían de energía eléctrica, 9 de agua potable y 11 no tenían drenaje. La situación fue mucho mejor entre las localidades del sistema urbano, en donde por cada 100 viviendas sólo 1 carecía de energía eléctrica, 3 de drenaje y 4 de agua potable. En términos generales, a mayor tamaño de población mayor provisión de satisfactores básicos a la vivienda.

En 2010 había en el Estado casi 91 mil viviendas particulares deshabitadas, las cuales representaban 18.2% de las viviendas particulares totales; el rango de variación por municipio osciló de 16.7% en Guadalupe a 25.6% en Apozol. El porcentaje de viviendas deshabitadas fue notablemente superior con respecto al total nacional (14%), situación que se puede explicar por la condición de territorio con emigración neta, tanto de migrantes internos como internacionales, y en donde algunas de éstas podría ser de carácter temporal o estacional, o que se mantenga la propiedad de la vivienda por alguna eventualidad surgida en la aventura migratoria.

IV.2.3. Procesos económicos

El PIB total del Estado de Zacatecas creció entre 2003 y 2010 de 53,417.2 millones de pesos (a precios de 2003) a 69,298.8 millones de pesos (a precios de 2003). La tasa promedio de crecimiento anual real en estos 7 años fue de 3.79%, por arriba de la tasa nacional que fue de 2.25%. En este período, el sector primario (agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza) pasó de generar 14% en 2003 a 8.9% en 2010. El sector secundario (minería, electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final, construcción e industrias manufactureras) pasó de 22.2% a 41.1% del PIB, y el terciario de 63.8% del PIB en 2003 a 50% en 2010. En este lapso de tiempo, el sector secundario ganó 18.9 puntos porcentuales a costa de los sectores primario y terciario. Este cambio refleja una política de fomento a industrias clave que en la entidad significan por una parte los aprovechamientos de minerales, tanto en la cercanía de Fresnillo como en el municipio de Mazapil en el norte del estado y, por otra, la instalación en el municipio de Calera de la mayor cervecería de América Latina en territorio estatal.

En 2008 los municipios de Zacatecas, Fresnillo, Guadalupe y Calera concentraron 65.6% del PIB estatal y 36.6% de la población estatal, mientras que en 2003 éstos fueron 63.8% del PIB y 34.9% de la población. Esto se refleja por el hecho de que 44 de los 58 municipios tuvieron, cada uno, una contribución menor a 1% al PIB estatal.

Diversificación económica

Se encontraron sólo 3 municipios con una estructura económica diversificada, correspondieron a los municipios más poblados: Fresnillo, Guadalupe y Zacatecas. Los municipios de Zacatecas y Guadalupe diversificaron buena parte de su actividad económica en servicios, comercio y construcción, mientras que Fresnillo lo hizo en servicios, minería y comercio. Los 12 municipios con actividad económica más concentrada de acuerdo al Índice de Diversificación Relativa (IDR) más bajo, generaron más de dos terceras partes de su riqueza en el sector primario, salvo Mazapil que se concentró en la minería.

La población ocupada en Zacatecas en 2010 sumó 488,936 personas, que representaban 36.1% de la población total, 10% más que en el año 2000. De los ocupados totales en Zacatecas, 24.3% se desempeñaba en el sector primario, 22.8% en el secundario y 52% en el terciario, porcentajes que establecen el predominio de las actividades comerciales y de servicios en la estructura ocupacional.

Zacatecas se ubica entre los diez estados con mayores problemas de exclusión social. El 20.9% de la población residente sufre pobreza alimentaria, 29.3% pobreza de capacidades y 53.6% pobreza patrimonial.

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), las carencias sociales se refieren a los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social y es medido mediante seis indicadores de carencia social: Rezago educativo⁴, Acceso a los servicios de salud⁵, Acceso a la seguridad social⁶, Calidad y espacios de la vivienda⁷, Acceso a los servicios básicos en la vivienda⁸ y Acceso a la alimentación⁹.

En materia de rezago educativo, la entidad presenta el 22.8% de su población en rezago; es decir, 340,296 habitantes. De los 58 municipios de Zacatecas, 40 de ellos presentan un porcentaje importante de su población en rezago educativo (25 a 50%), destacando El Plateado de Joaquín Amaro, Tepetongo y Atolinga con más de 40% de su población.

El porcentaje de población con carencias por acceso a los servicios de salud es de 27.0%, lo que representa 402,691 personas sin acceso a este servicio. A nivel municipal, El Salvador, Villanueva y Trinidad García de la Cadena

⁴ Población de 3 a 15 años que no asiste a un centro de educación formal y tampoco cuenta con la educación básica obligatoria; o bien, población de 16 años o más que no cuenta con la educación básica obligatoria que corresponde a su edad.

⁵ Población no adscrita a servicios médicos en instituciones públicas o privadas ni al Seguro Popular.

⁶ Población que a) estando ocupada no dispone de las prestaciones sociales marcadas por la Ley; b) no es jubilada o pensionada; c) no es familiar directo de alguna persona en los dos casos anteriores, y d) tiene 65 años o más y no cuenta con el apoyo de algún programa de pensiones para adultos mayores.

⁷ Población en viviendas con piso, techo o muros de material inadecuado, o con un número de personas por cuarto mayor o igual que 2.5.

⁸ Población en vivienda sin acceso al servicio de agua de la red pública, drenaje, electricidad o que usa leña o carbón sin chimenea para cocinar.

⁹ Población con restricciones moderadas o severas para acceder en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana.

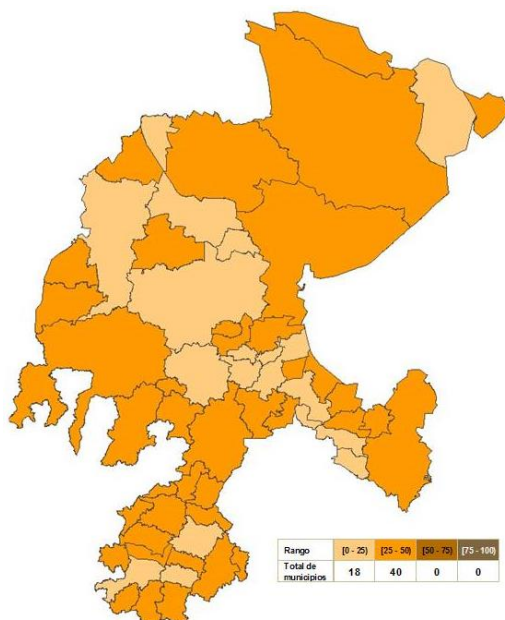
concentran más del 50% de su población sin acceso a este servicio; y 33 municipios más concretan entre el 25 y el 50% de su población sin acceso.

En materia de seguridad social, 54 de los 58 municipios concentran más del 50% de su población sin acceso a servicios de seguridad social, de los cuales 33 concentran más del 75% de su población. Esto significa que, a nivel estatal, el 66.45% de la población se encuentra sin acceso a este servicio.

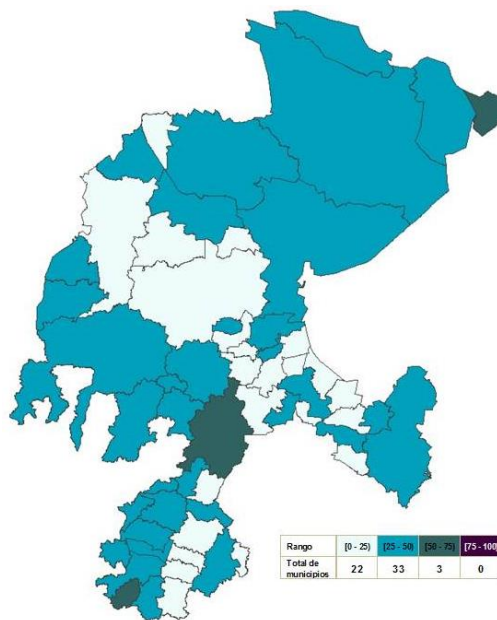
A nivel estatal, el servicio básico del que más se carece es el agua de la red pública, con un 23.1% que no tiene acceso a este servicio dentro de su vivienda. Melchor Ocampo, Mazapil, El Salvador, Villa de Cos, Sain Alto y Pánuco son los municipios con mayor concentración de su población por carencia al acceso al agua dentro de su vivienda (entre el 50 y 75%). Es de resaltar que dos de los municipios más urbanizados, Fresnillo y Guadalupe, son de los que tienen mayor número de personas sin acceso al servicio dentro de su vivienda. En cuanto a la falta de acceso a servicios de drenaje, ésta representa el 10.1% de la población estatal. Los municipios de Jiménez del Teúl, Genaro Codina, Mazapil y Melchor Ocampo son los que reportan mayor falta de acceso a este servicio, con más de la tercera parte de su respectiva población. De nueva cuenta, Frenillo es uno de los municipios con mayor número de habitantes sin acceso al servicio.

Mapa IV.5. Porcentajes de población según tipo de carencia, 2010.

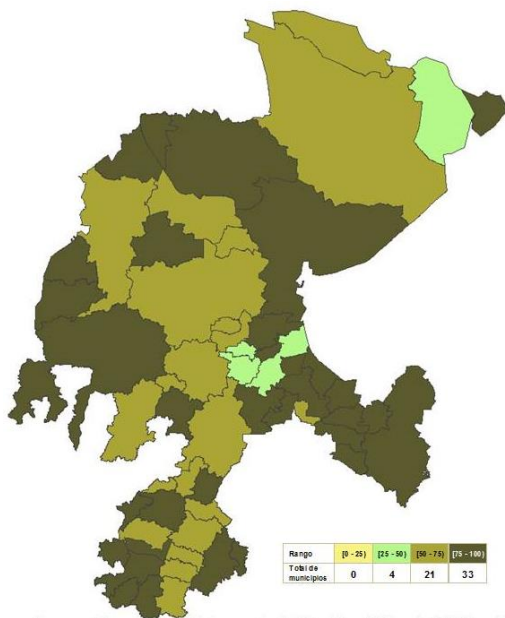
Carencia por rezago educativo



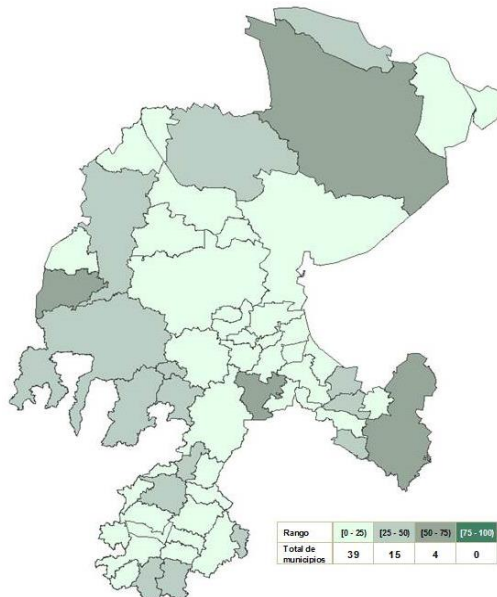
Carencia por acceso a los servicios de salud



Carencia por acceso a la seguridad social



Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda

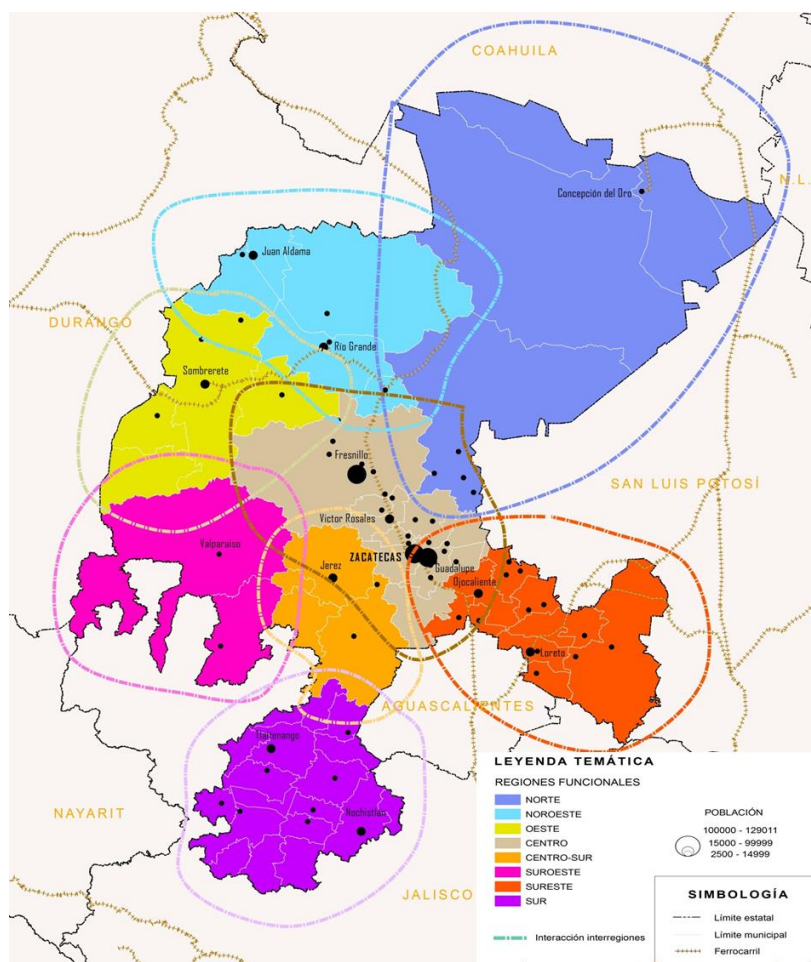


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

V. Regiones funcionales y zonas preferentes de desarrollo

El PEDUyOTZ es un documento técnico que establece las disposiciones y lineamientos para avanzar en la distribución equilibrada de la población y de las actividades económicas en la entidad, conforme al Sistema Estatal de Centros de Población (SECP). Las micro-regiones funcionales han sido definidas y delimitadas a partir de la distribución territorial de las localidades integrantes del SECP, de la movilidad cotidiana que existe entre ellas, de la estructura económica local y de las tendencias de crecimiento económico y poblacional recientes. Las ocho microrregiones definidas son las siguientes (entre paréntesis figuran los lugares centrales de la micro-región): i) Noreste (Concepción del Oro); ii) Noroeste (Río Grande, Juan Aldama, Miguel Auza); iii) Oeste (Sombrerete); iv) Centro (ZM-ZG, Fresnillo, Víctor Rosales); v) Suroeste (Valparaíso); vi) Centro-Sur (Jerez, Villanueva); vii) Sur (Tlaltenango, Nochistlán, Jalpa), y viii) Sureste (Ojocaliente, Loreto).

Mapa VI.2.1 Microregiones funcionales



Fuente: Elaboración propia.

VI. Imagen- objetivo

Se asume un escenario (optimista) en el que se reducen los saldos migratorios interestatales e internacionales, no así las intra-estatales que favorecen localidades del rango 15 a 50 000 y que constituyen los nodos de crecimiento regional en el marco de la regionalización propuesta. También se supone un crecimiento del sector primario pero éste vinculado a través de cadenas productivas a los sectores secundario y terciario. Se reduce la concentración, se reducen las brechas socioeconómicas incluyendo las educativas y de ingresos, así como se hace más homogéneo el cuadro de morbilidad reduciéndose los índices para acercarse al promedio nacional y en algunos casos superarlo de manera positiva. La actividad minera predominante participa en la generación de riqueza a favor de una mayor participación en los ingresos estatales, así como a favor de los municipios y la población en donde tiene lugar. Finalmente Zacatecas amplía y refina su oferta turística destacándose la riqueza patrimonial como un atractivo para visitantes no solo nacionales sino extranjeros. La consecución de esta imagen estará condicionada a que se cumplan las estrategias propuestas, con la plena participación de los sectores privado y social, así como los cambios necesarios en el comportamiento de los diferentes actores respecto al cuidado, conservación y manejo productivo de los recursos que ofrece el medio físico, y se implementen las líneas de acción que se proponen para su consecución.

VII. Estrategia de desarrollo

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de Zacatecas (PEDUyOTZ) tiene como objetivo general establecer una estrategia de política desarrollo que promueva patrones equilibrados de ocupación y aprovechamiento del Estado, mediante la adecuada articulación funcional de las políticas sectoriales, teniendo como ejes rectores el beneficio social y el fomento del crecimiento económico a partir de una administración correcta de los recursos humanos, físicos y ambientales en el territorio estatal.

Atendiendo a este objetivo general se han delineado objetivos específicos, que son resultado de los aspectos contemplados en el diagnóstico estatal, en el que se detectaron áreas de oportunidad y aspectos de intervención necesaria, así como en las propuestas recabadas en los talleres de participación social llevados a cabo en la entidad los días 26 de abril y 29 de junio de 2012.

Lo anterior permitió detectar tres consideraciones fundamentales:

1) Una vigorosa política regional debe ser parte integral del proceso de planeación ambiental para la sustentabilidad; 2) La unidad básica para alcanzar estándares apropiados de calidad ambiental debe ser la sub-región urbana; y 3) La falta de planeación genera un desarrollo disperso, desvinculado y desigual, que afecta al territorio estatal.

En concordancia con estas premisas se establecieron los siguientes objetivos de los cuáles se desprenden estrategias regionales y para cada uno de los temas involucrados en el marco del desarrollo urbano en la entidad:

Objetivo 1: Atender la calidad del empleo, proporcionar un amplio rango de puestos de trabajo y de oportunidades de inversión, manteniendo los más altos estándares ambientales posibles.

Objetivo 2: Considerar en el diseño de políticas las diferencias regionales del medio físico, demográficas, sociales, económicas e infraestructurales para asegurar que las estrategias se complementen y que la suma total de acciones contribuyan a la consecución del desarrollo sustentable de la entidad.

Objetivo 3: Cumplir de manera coordinada con la implementación y el seguimiento de las estrategias ambientales, sociales y económicas del desarrollo urbano-regional sustentable.

VII.1. Objetivos específicos por tema

Los objetivos que se enlistan a continuación responden en parte a los fines que persiguen diferentes actores tanto de la sociedad, especialistas y en general del sector público y privado. Dichos actores fueron consultados a través de los foros de participación diseñados para la construcción del presente documento. Otras son propuestas del PEDUyOTZ con base en los objetivos planteados por la SEDESOL.

Cuadro VII.1.1. Objetivos específicos

Temas	Objetivos específicos
I. Regulación y normatividad para el desarrollo urbano y regional	Garantizar la certeza jurídica de los actores que participan en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.
II. Gestión y administración pública transparente y corresponsable	Asegurar la gestión efectiva y coordinada del desarrollo urbano en el Estado de Zacatecas.
III. Protección y conservación de los recursos naturales	Conservar y proteger los recursos naturales y ecosistemas, permitiendo el aprovechamiento de las actividades productivas de cada municipio y región del Estado.
IV. Generación de empleo	Promover la actividad económica de las localidades del Sistema Estatal de Centros de Población, a partir del aprovechamiento de sus vocaciones productivas, y procurar la difusión de sus beneficios hacia las micro-regiones funcionales.
V. Desarrollo económico	Promover la convergencia regional, igualar el acceso a satisfactores colectivos y elevar la calidad de los servicios públicos, a partir del aumento de la infraestructura productiva, el equipamiento social y la promoción de las actividades económicas.
VI. Financiamiento para el desarrollo	Reducir las desigualdades regionales para la nivelación intermunicipal en capital humano e inversión en infraestructura productiva.
VII. Atención integral a los migrantes internacionales	Procurar la retención de la población en Zacatecas.
VIII. Densificación urbana y reservas territoriales	Aumentar la densidad de construcciones en suelo ya urbanizado, y establecer las áreas potenciales para el crecimiento físico de las ciudades y las acciones a implementar para su urbanización y provisión de equipamiento básico.
IX. Producción de vivienda	Establecer los mecanismos de coordinación intergubernamental y las coaliciones con el sector privado, a fin de atender la demanda futura de vivienda, y que dicha demanda cubra las necesidades de tamaño, para la habitabilidad, y calidad, en cuanto a la disponibilidad de servicios públicos básicos.
X. Provisión de servicios públicos	Asegurar el bien estar social de la población y reducir las desigualdades territoriales en el ámbito urbano.
XI. Dotación de equipamiento social	Incrementar el beneficio social de la población, garantizando la provisión y cobertura de servicios de educación superior y de salud.
XII. Patrimonio cultural	Proteger y conservar el paisaje y patrimonio cultural en Zacatecas.

VII.2. Metas por objetivo y plazo

A continuación se señala una serie de metas organizadas por temas y plazos considerados por el PEDUyOT, que pretenden asegurar el funcionamiento y orden en el desarrollo urbano del Estado.

Cuadro VII.2.1. Metas por objetivo

Metas a corto plazo (2016)	Objetivo (tema)
1. Aprobación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de Zacatecas (PEDUyOT-Zacatecas)	I
2. Mejorar los estándares en la administración y gestión del desarrollo urbano en el Estado, en todos los niveles de los organismos municipales.	II
3. Realización de evaluaciones anuales durante todo el periodo de vigencia del Programa, del desempeño general del desarrollo urbano del Estado a partir de los componentes de la Matriz de Corresponsabilidad y la Cartera de Proyectos Estratégicos	II
4. Realizar un Pacto Político-Social entre Gobierno y actores sociales para impulsar mejoras regulatorias y vínculos legislativos generando un entorno económico, social, tecnológico, ambiental e institucional propicio, que permita la cooperación para la elevar la competitividad.	II
5. Elaborar planes de manejo y conservación de suelos, para detener la degradación física y química de los suelos, principalmente en las áreas agrícolas.	III
6. Concluir el Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático de Zacatecas	III
7. Generar, al menos, 40 mil nuevas fuentes de trabajo entre 2012 y 2016 para el Estado. En la Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe deberá generarse mínimamente 22 mil nuevos empleos para el mismo periodo.	IV, VII
8. Establecer un Programa de Eslabonamiento Regional del Territorio Estatal para optimizar el funcionamiento de las principales localidades urbanas	V
9. Evitar la expansión dispersa y de baja densidad en los principales centros de población a través de políticas de redensificación en áreas urbanas.	VIII
10. Entre 2012 y 2016, 37 mil nuevas viviendas en el Sistema Estatal de Centros de Población, de las cuales 19 mil deberán estar en la Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe y en Fresnillo.	IX
11. Amplia la cobertura de servicios básicos en los principales centros de población del Estado, sobre todo el suministro de agua potable.	X
12. Formular proyectos y programas para la recuperación, restauración, protección y promoción de sitios y zonas de interés histórico o arqueológico, en coordinación con el Gobierno Federal que incluya Declaratorias Oficiales de salvaguarda.	XII

Metas a mediano plazo (2020)	Objetivo (tema)
1. Realizar una evaluación del PEDUyOT-Zacatecas y establecer mecanismos de monitoreo de avances en el cumplimiento de metas y el impacto social, económico y ambiental.	II
2. .Diseño y aplicación de un procedimiento transparente y regular para la elección rotativa de los representantes de la organizaciones de la Sociedad Civil en la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano	II
3. Establecer áreas naturales protegidas y su conexión mediante corredores biológicos, tanto de bosques como de selvas y sus correspondientes planes de manejo, para determinación de alternativas de cobro por servicios ambientales. Principalmente al Sur del Estado.	III
4. Generar, al menos, 50 mil nuevas fuentes de trabajo entre 2016 y 2020 para el Estado. En la Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe deberá generarse mínimamente 28 mil nuevos empleos para el mismo periodo.	IV, VII
5. Reducir las desigualdades regionales sobre todo en términos de la pobreza extrema y carencia alimentaria.	VI
6. Entre 2016 y 2020, 47 mil nuevas viviendas en el Sistema Estatal de Centros de Población, de las cuales 25 mil deberán estar en la Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe y en Fresnillo.	IX
7. Alcanzar la cobertura universal de los servicios básicos en localidades del sistema urbano estatal, procurando mejorar no sólo la cobertura sino la calidad sobre todo en el suministro de agua.	X
8. Garantizar la cobertura universal de educación media-superior hacia el año 2020, a partir de la creación de la oferta de espacios requeridos para cada micro-región en los lugares centrales.	XI

Metas a largo plazo (2030)	Objetivo (tema)
1. . Contar con una estructura vial que permita la interconexión a nivel regional	I
2. . Desarrollo de un Sistema de Información Geográfica que apoye los planes de manejo y que constituya una herramienta de monitoreo del estado actual del ecosistema.	III
3. Generar, al menos, 60 mil nuevas fuentes de trabajo entre 2020 y 2030 para el Estado. En la Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe deberá generarse mínimamente 43 mil nuevos empleos para el mismo periodo.	IV, VII
4. Generación suficiente de empleos de calidad para revertir el saldo negativo en el flujo de migración interna e internacional del estado.	IV, VII
5. Superar la participación en el PIB nacional dado que desde 2003 el estado no ha logrado incrementar su participación del 0.8%, ubicándolo en 2010 en el lugar número 27.	V
6. De mantenerse la misma densidad de población existente en el Sistema Estatal de Centros de Población en 2010 (29 hab/ha), entonces entre 2012 y 2030 serán necesarias, al menos, 4500 hectáreas para crecimiento de las ciudades, de las cuales 2200 hectáreas serían para la Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe y 750 para Fresnillo.	VIII

7. Para el periodo 2020-2030 la producción mínima de vivienda deberá ser de 75 mil unidades, de las cuales 49 mil serán demandadas en la Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe y en Fresnillo.	IX
8. Atención universal en educación superior y servicios de salud de tercer nivel en 2030.	XI

VIII. Estrategia administrativa para la implementación del Programa

Para el debido cumplimiento del Programa, en el seno de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano se convendrá la aplicación de una estrategia anual de desarrollo administrativo que dé seguimiento puntual y preciso a las actividades previstas en cada rubro y ámbito de acción del Programa durante el periodo de vigencia de este instrumento programático. La estrategia anual se basará en lo contenido en la Matriz de Corresponsabilidad y se compondrá de los siguientes rasgos y elementos:

DEFINICIÓN Y ALCANCE.- La estrategia será un instrumento de gestión permanente para la implementación del Programa, y será definida y votada por mayoría en el Pleno de la Comisión de forma anual, en la sesión inmediata anterior a los periodos de aplicación de la misma (diciembre de cada ejercicio anual).

La estrategia se referirá siempre a cuando menos los siguientes elementos y considerará las recomendaciones que deriven de los estudios y evaluaciones anuales que se apliquen a la implementación del Programa:

- Actualización y difusión permanente de la Imagen Objetivo del Desarrollo Urbano del estado, entre las dependencias y organismos públicos, privados y sociales.
- Revisión de los avances en el cumplimiento de objetivos y metas del Programa, identificación de problemas de implementación y consulta con las instancias participantes
- Identificación de resultados, efectos e impactos derivados de la implementación del Programa; ya sea mediante estudios e intervenciones directas o utilizando fuentes abiertas (consultas públicas, medios de comunicación, estudios de universidades, etc.)
- Coordinación, seguimiento y análisis de las evaluaciones anuales de la implementación del Programa, a partir de la información contenida en la Matriz de Corresponsabilidad
- Identificación de áreas de oportunidad y mejora para el fortalecimiento de la implementación del Programa, de sus objetivos y metas; así como su presentación y promoción ante las instancias y ámbitos de aplicación de dichas mejoras.

VIGENCIA TEMPORAL.- La estrategia de desarrollo administrativo considerará periodos de doce meses de implementación. Cada vez que se formule la estrategia, se emitirá un documento rector que describirá los antecedentes inmediatos, los resultados alcanzados en los semestres anteriores y el estado que muestra el cumplimiento de objetivos y metas con la información que contenga en cada momento la Matriz de Corresponsabilidad.

El documento rector establecerá las metas particulares a alcanzar durante el año de ejecución y la agenda de actividades a desarrollar. El documento rector deberá ser de carácter público y difundirse por todos los canales a disposición de la Comisión y del Gobierno Estatal.

COMPONENTES.- La estrategia de desarrollo administrativo considerará para cada periodo anual, pero también de forma acumulativa durante la vigencia del Programa, intervenciones concretas y específicas para cada uno de los siguientes rubros, siendo necesario incluir su programación y calendarización en el documento rector:

- Actividades de análisis crítico y actualización de la Imagen Objetivo del Desarrollo Urbano del Estado
- Actividades de promoción y divulgación de la Imagen Objetivo del Desarrollo Urbano del Estado
- Recopilación y sistematización de información sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa
- Recopilación de informes, estudios y opiniones sobre los resultados e impactos del Programa
- Diseño, coordinación y ejecución de las evaluaciones anuales del Programa, a partir de la información contenida en la Matriz de Corresponsabilidad
- Análisis estratégico de los resultados de las evaluaciones y estudios sobre los impactos del Programa e identificación de áreas de oportunidad y mejora
- Difusión y promoción de mejoras ante las instancias y ámbitos de potencial aplicación
- Elaboración de informes anuales de ejecución de la estrategia de desarrollo administrativo, incluyendo una agenda de prioridades y asuntos en trámite para los periodos sucesivos

Mecanismos de evaluación y retroalimentación de la planeación metropolitana

Evaluación.- La evaluación de los avances y cumplimiento del Programa se substanciará mediante la aplicación regular y sistemática de ejercicios de análisis y contrastación de la información contenida en la Matriz de Corresponsabilidad, con otras informaciones y perspectivas acerca del desarrollo urbano estatal. Las

evaluaciones serán anuales, y contarán con la participación de todos los actores involucrados en la implementación del Programa. La Secretaría de Infraestructura en coordinación con la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, planeará y ejecutará evaluaciones adicionales, de acuerdo a los requerimientos y necesidades de información que resulten del análisis de la Matriz. Estas evaluaciones adicionales podrán centrarse en el análisis del diseño de las políticas, los programas o los servicios que se prestan en el territorio estatal y en la identificación de impactos ambientales, sociales y económicos y sus resultados.

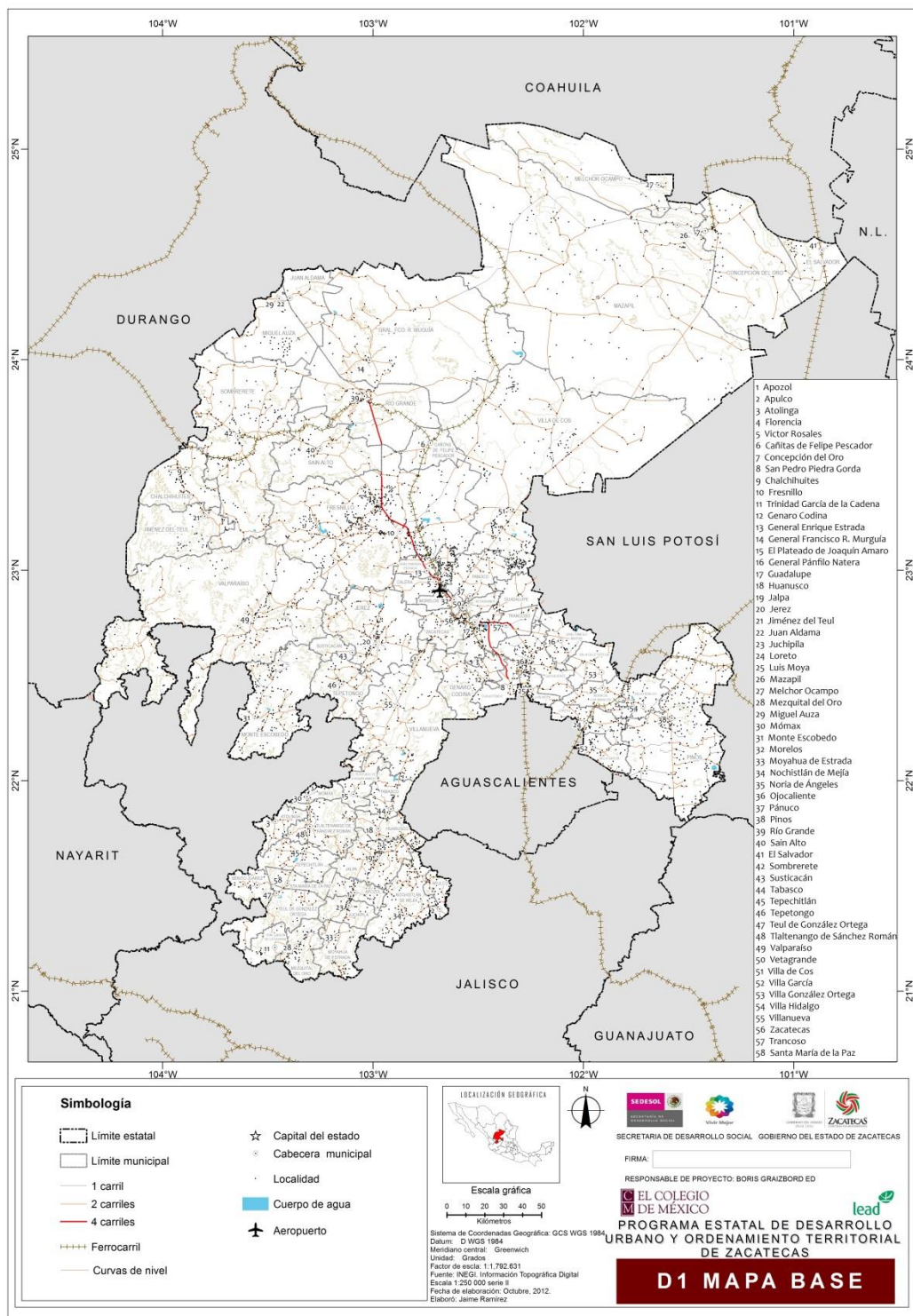
Los resultados de las evaluaciones serán públicos y se establecerán los mecanismos necesarios para su libre acceso y explotación. La Comisión y la Secretaría de Infraestructura realizarán las acciones que resulten necesarias para asegurar la adecuada divulgación de los avances en la implementación del Programa.

Retroalimentación.- La opinión e influencia de los organismos ciudadanos y sus representantes en el seno de la Comisión es fundamental para el cumplimiento de los objetivos y metas de este Programa. La retroalimentación respecto a la ejecución de las acciones, obras y proyectos previstos en este instrumento pasará por la discusión de sus resultados y la identificación de las correcciones y mejoras.

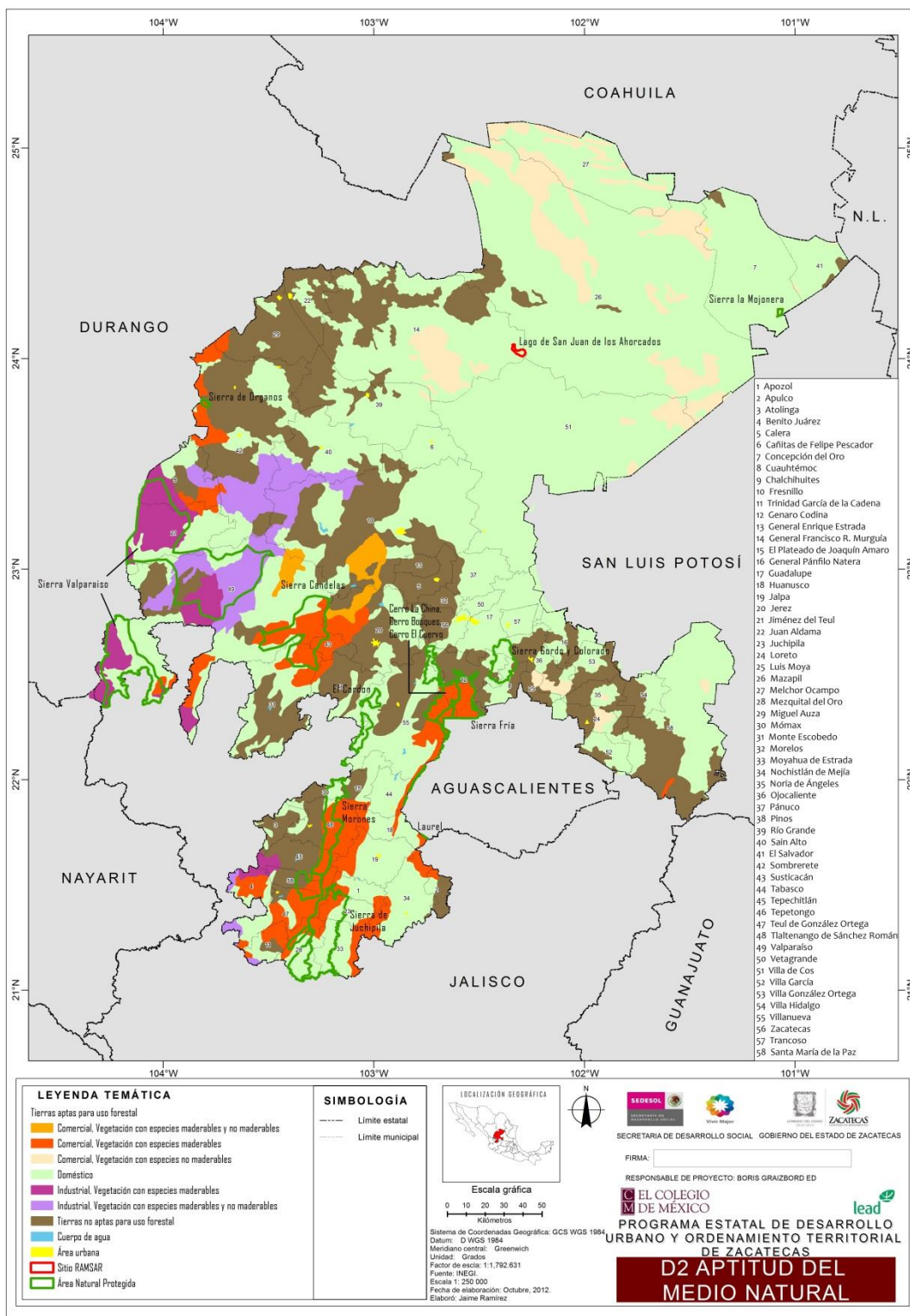
La estrategia de desarrollo administrativo y de gestión del Programa captarán de forma continua las opiniones y propuestas que retroalimentarán su implementación, para lo cual la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y la Secretaría de Infraestructura establecerán mecanismos permanentes de consulta y captación de las opiniones y peticiones que se formulen respecto a la ejecución del mismo.

Anexo Cartográfico

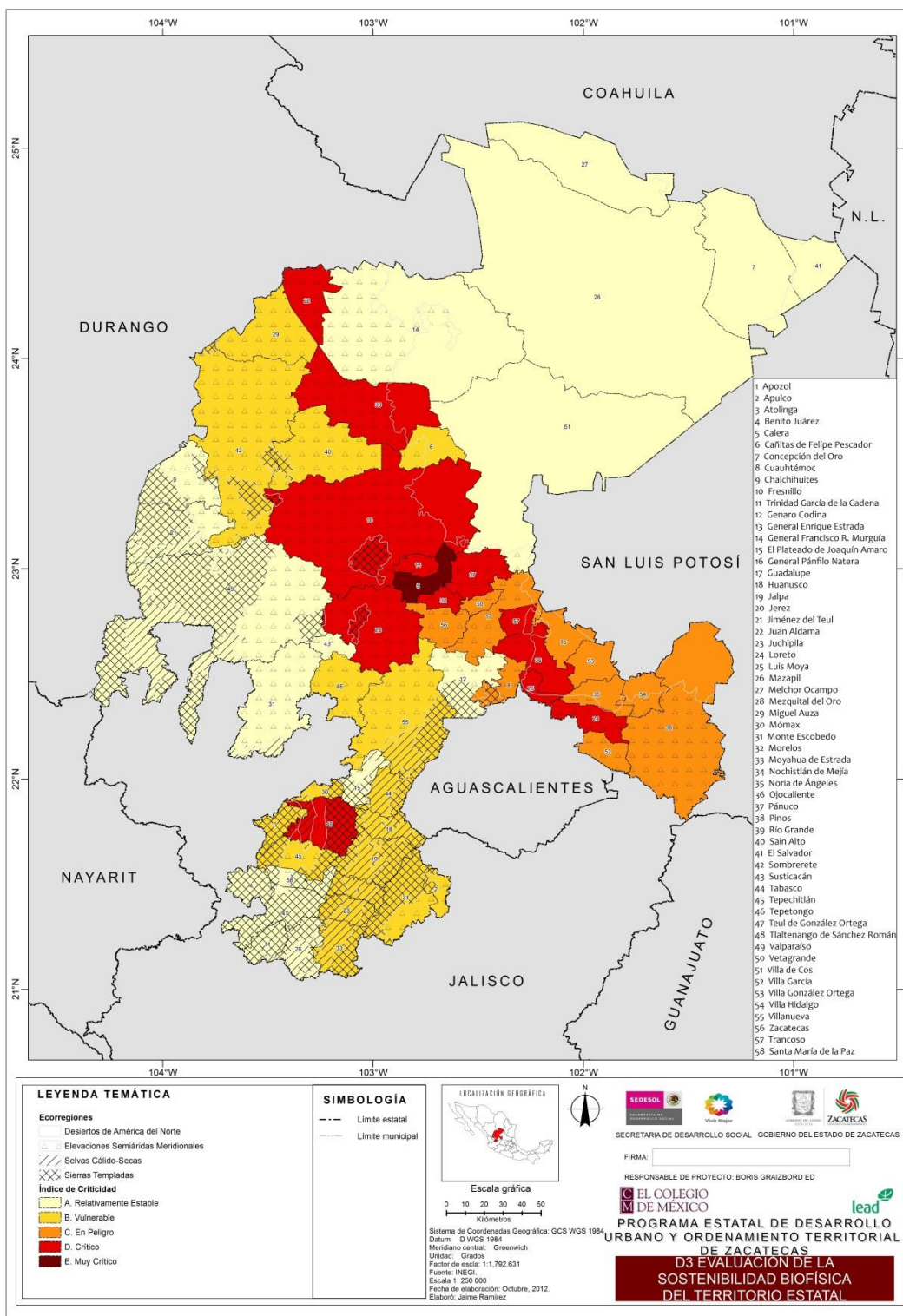
Mapa Base



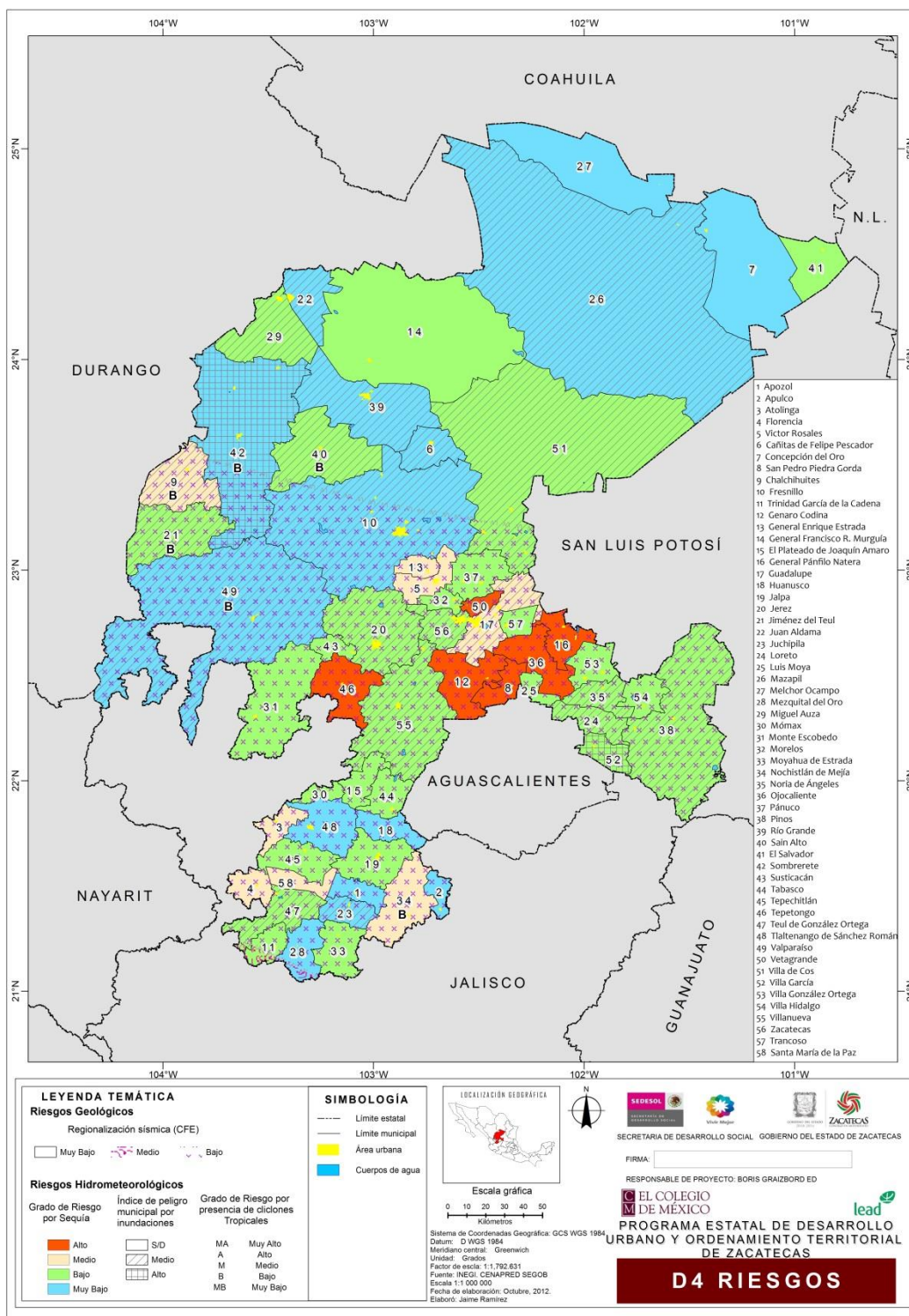
Mapa Aptitud del Medio Natural



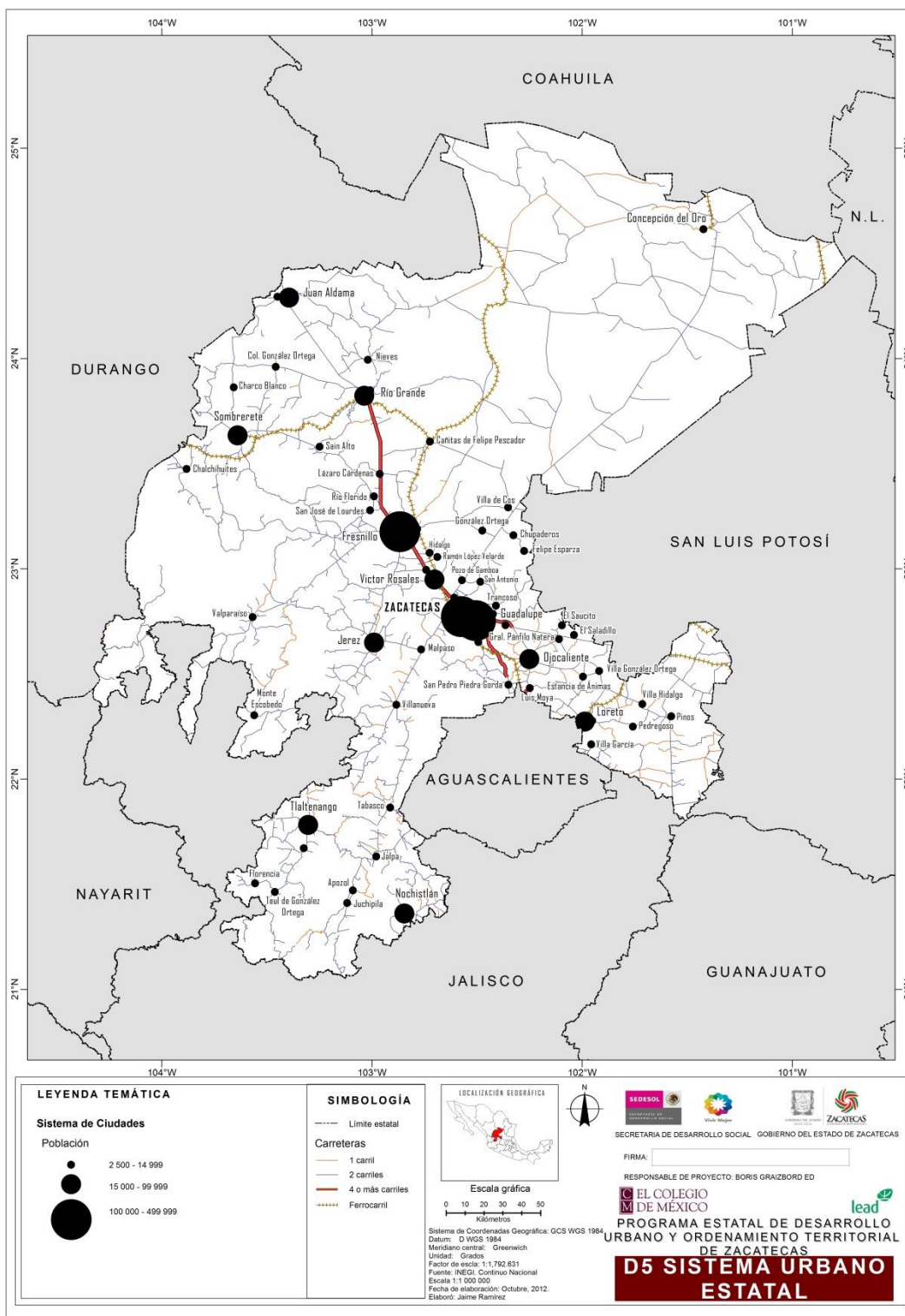
Mapa Evaluación de la Sostenibilidad Biofísica del Territorio Estatal



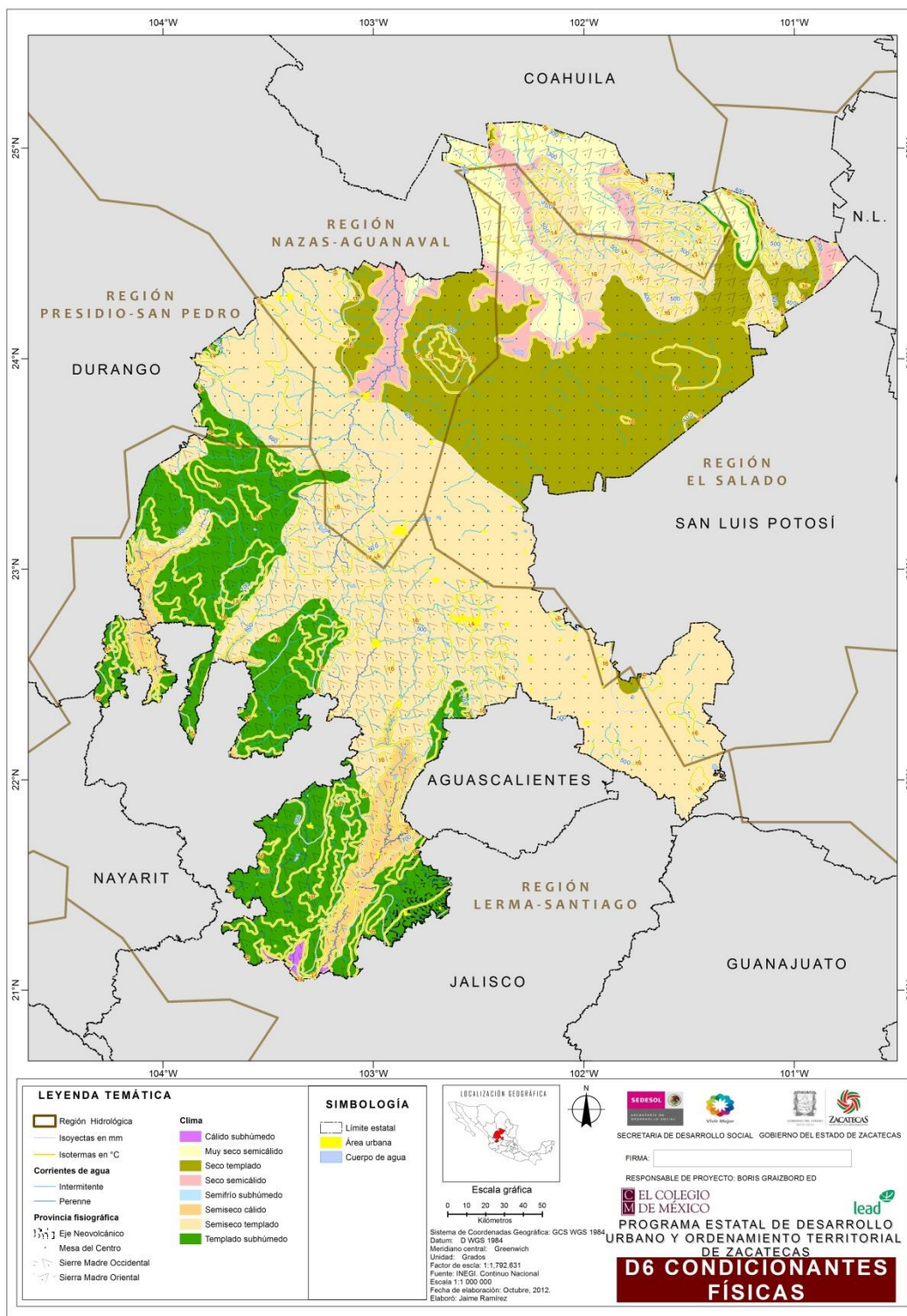
Mapa Riesgos



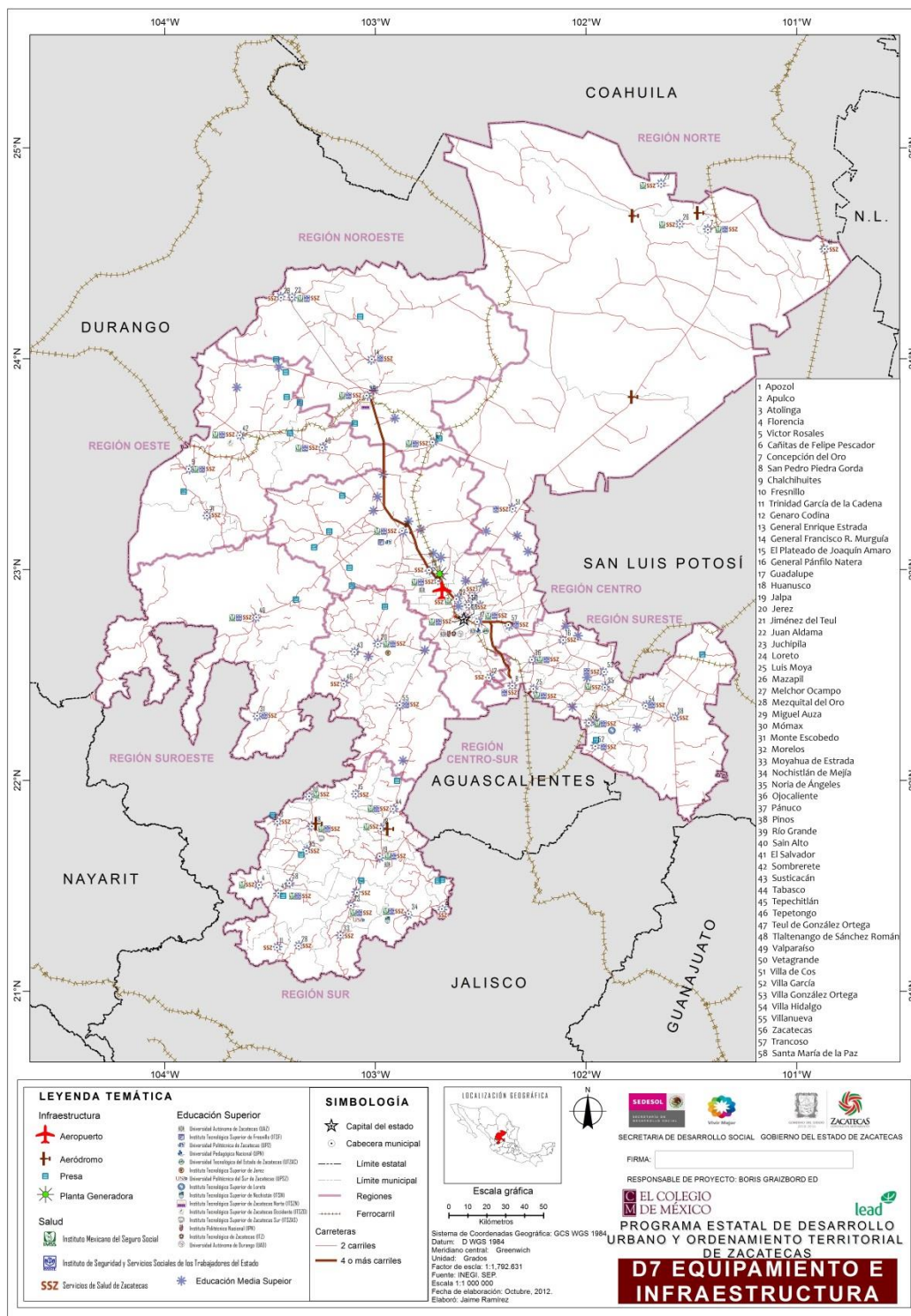
Mapa Sistema Urbano Estatal



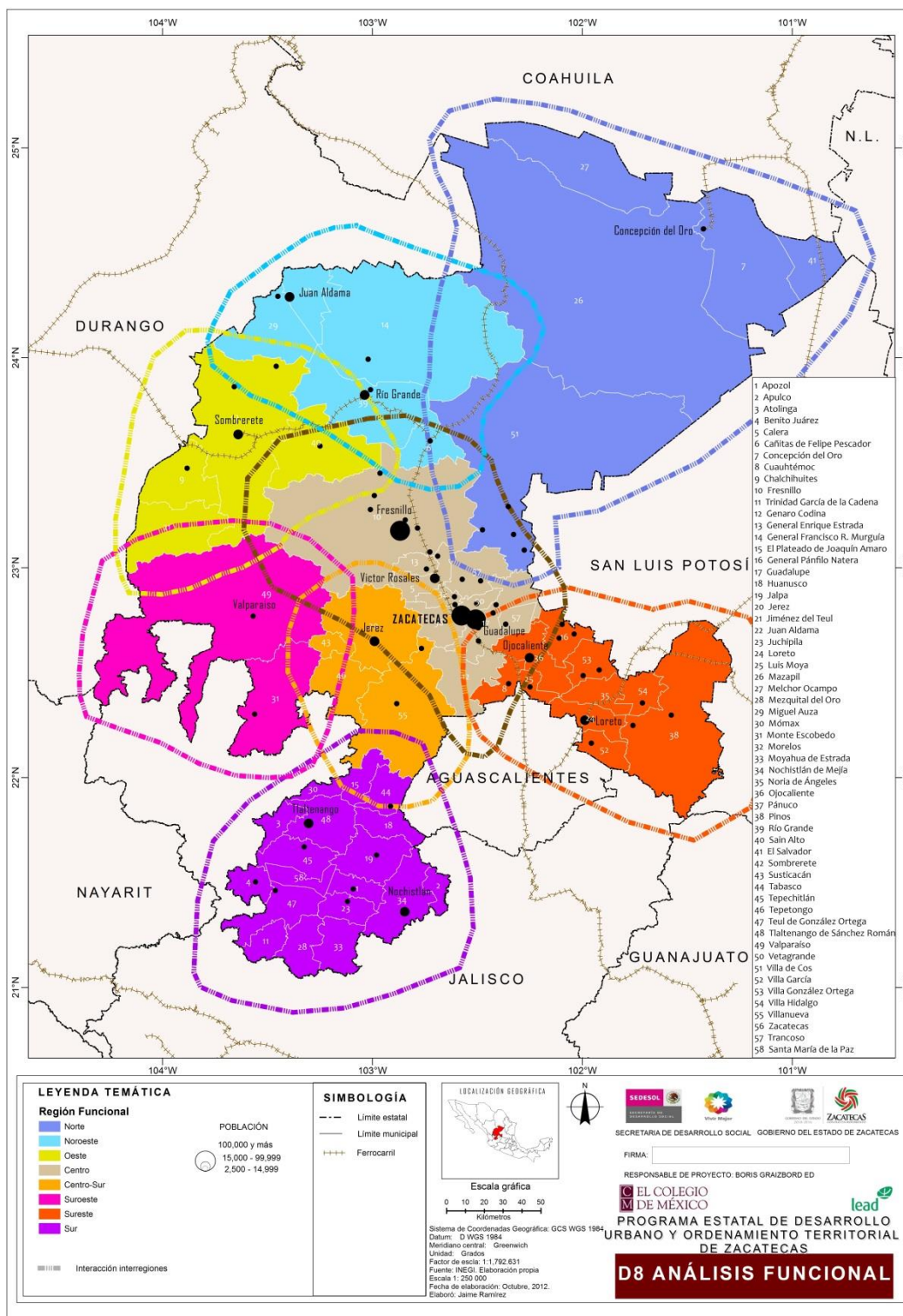
Mapa Condiciones Físicas



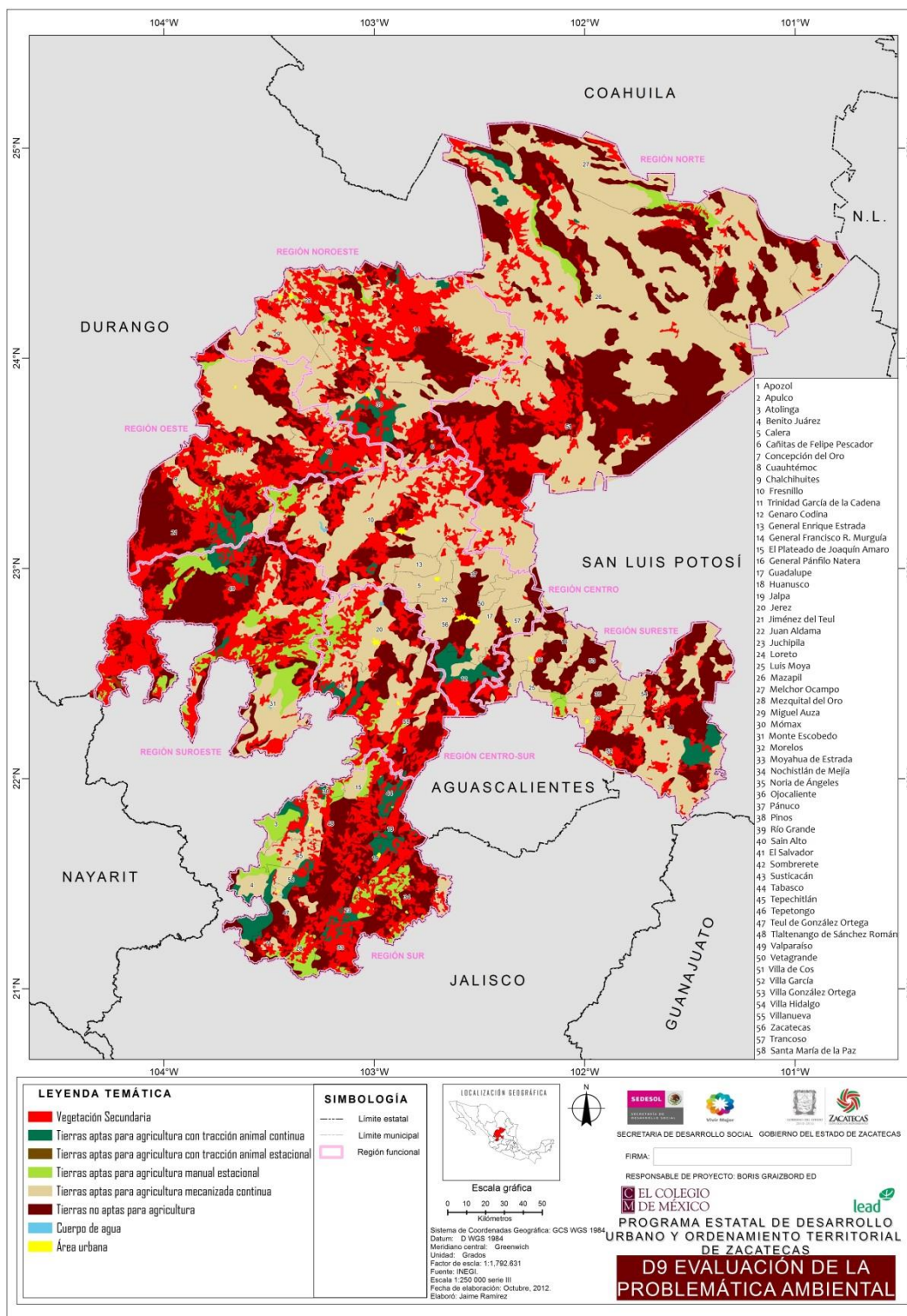
Mapa Equipamiento e Infraestructura



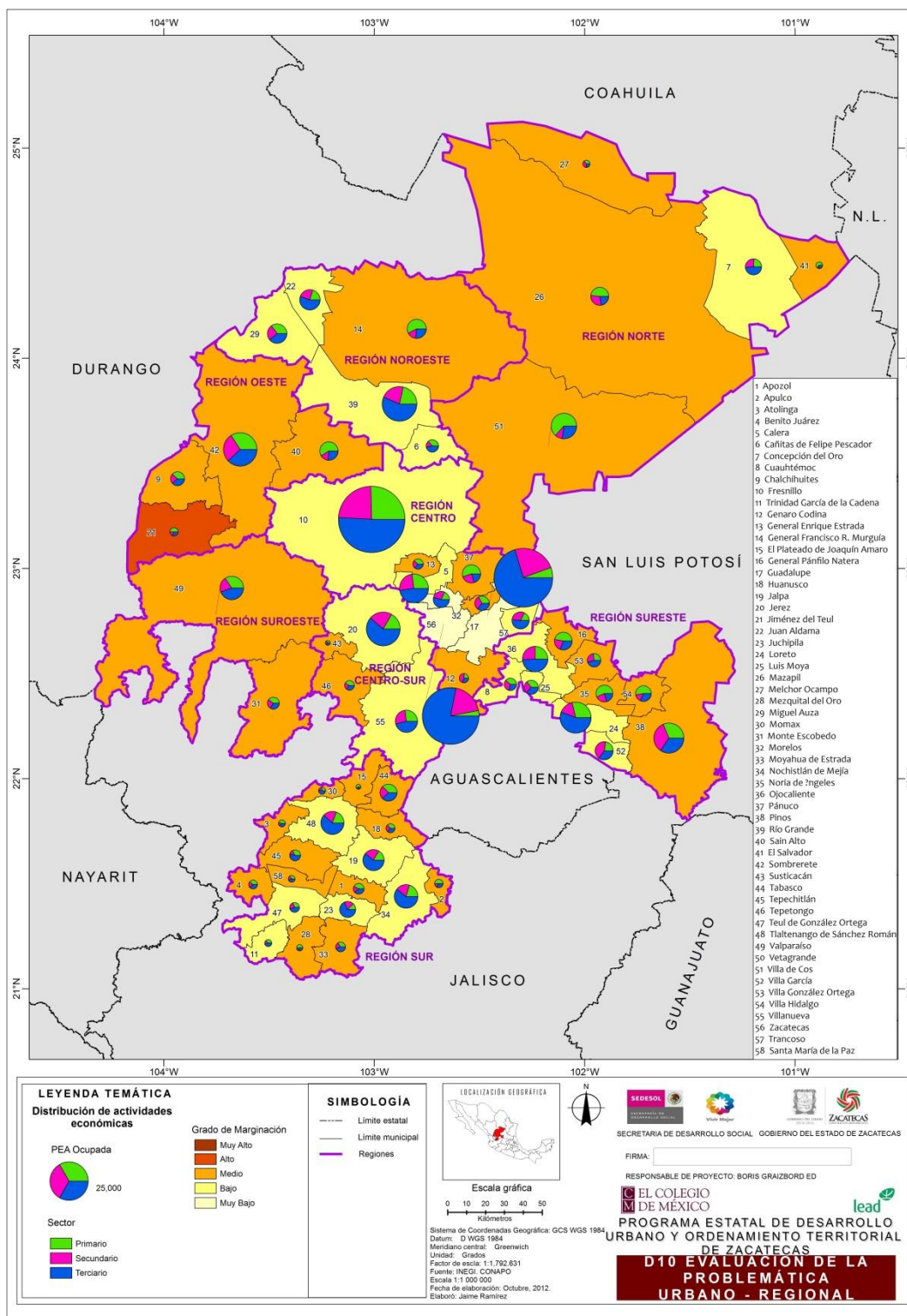
Mapa Análisis Funcional



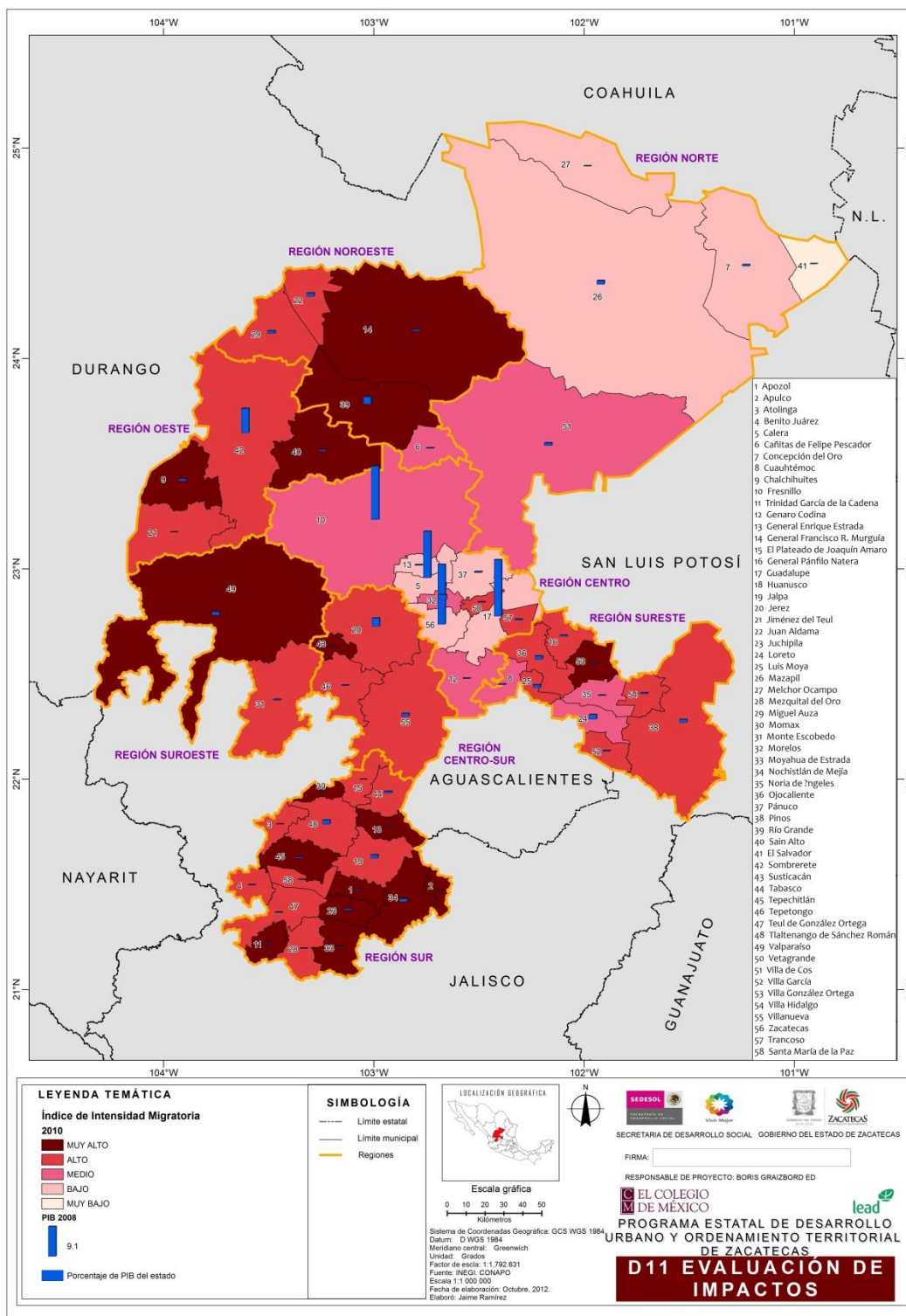
Mapa Evaluación de la Problemática Ambiental



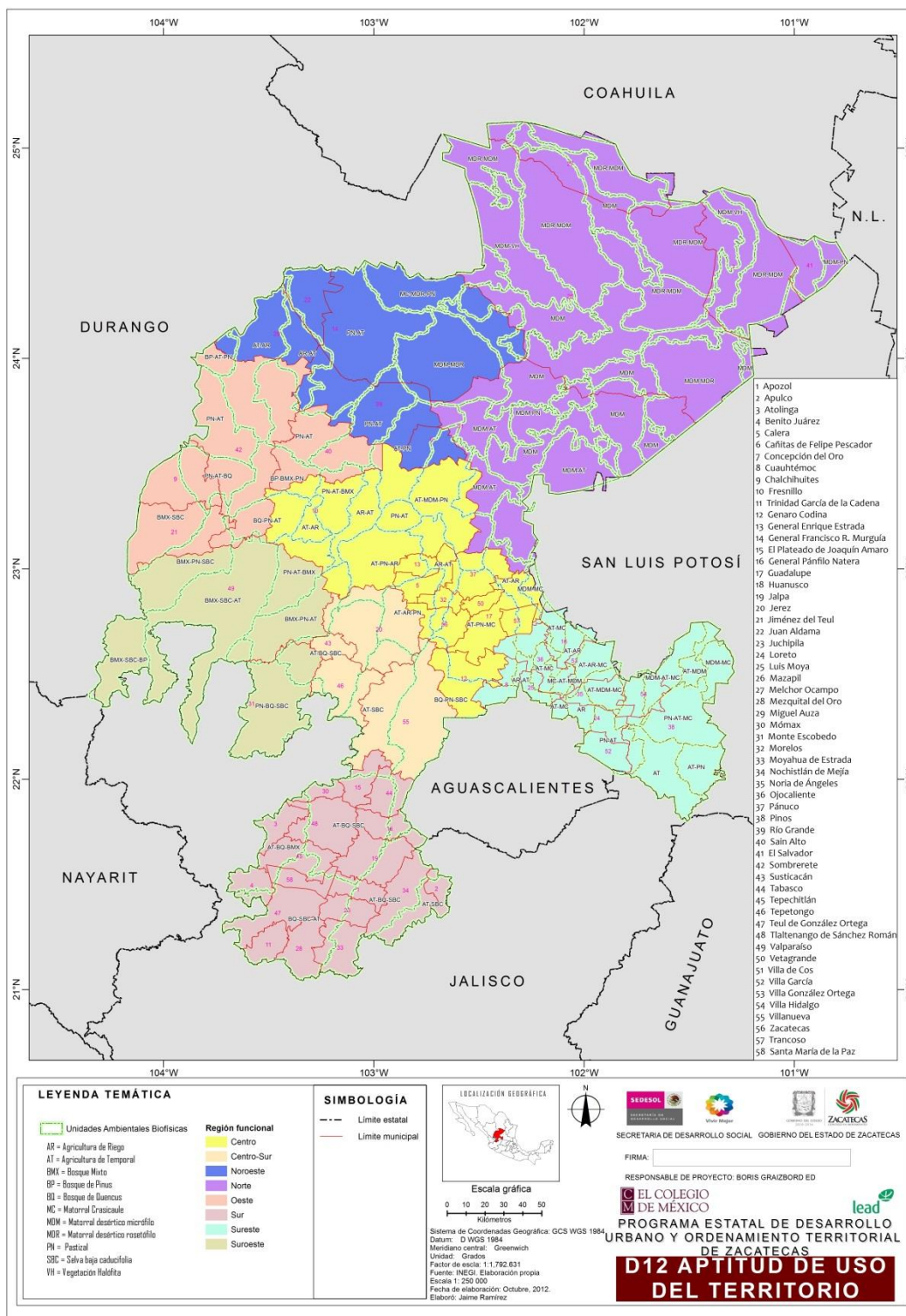
Mapa Evaluación de la Problemática Urbano-Regional



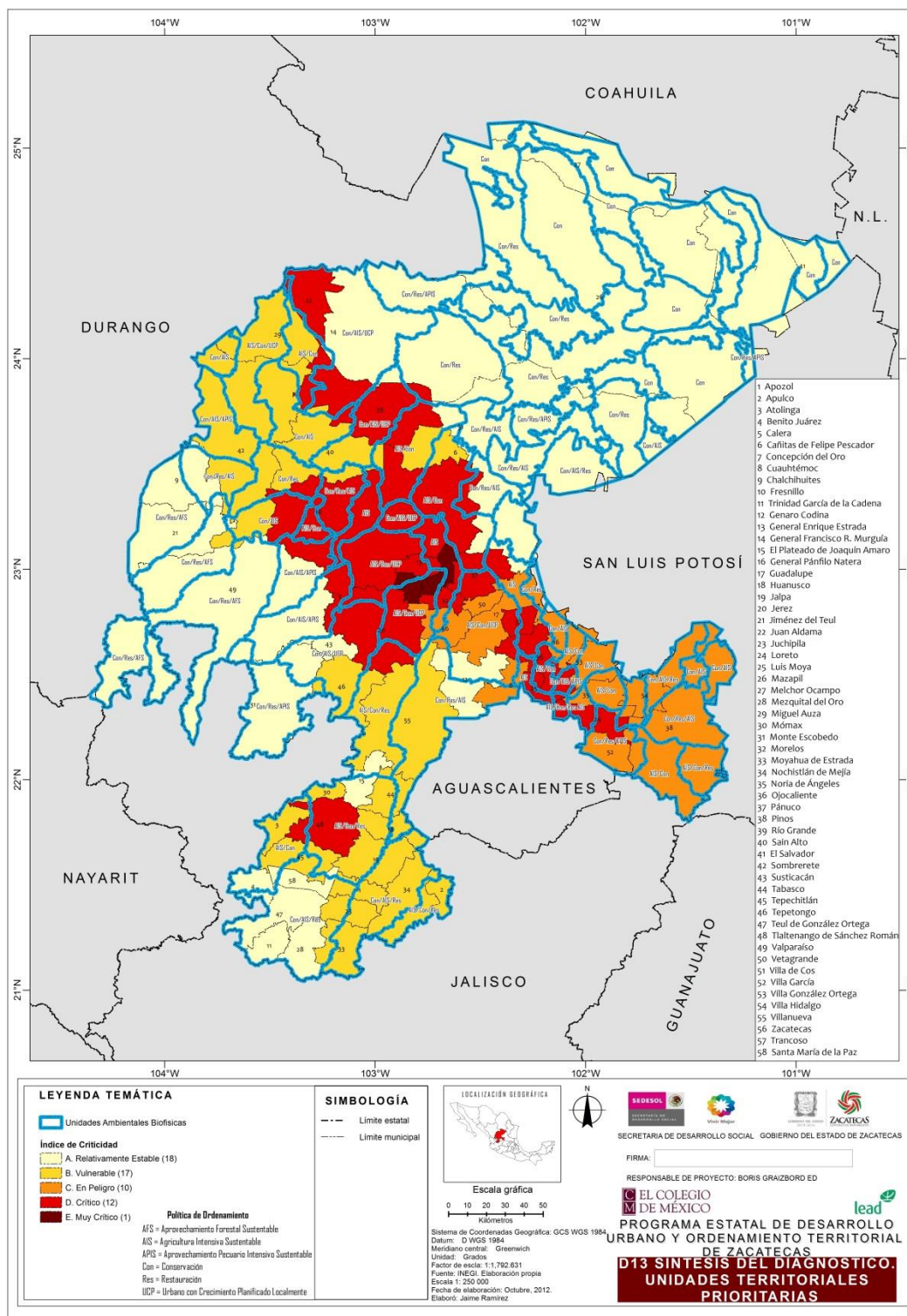
Mapa Evaluación de Impactos



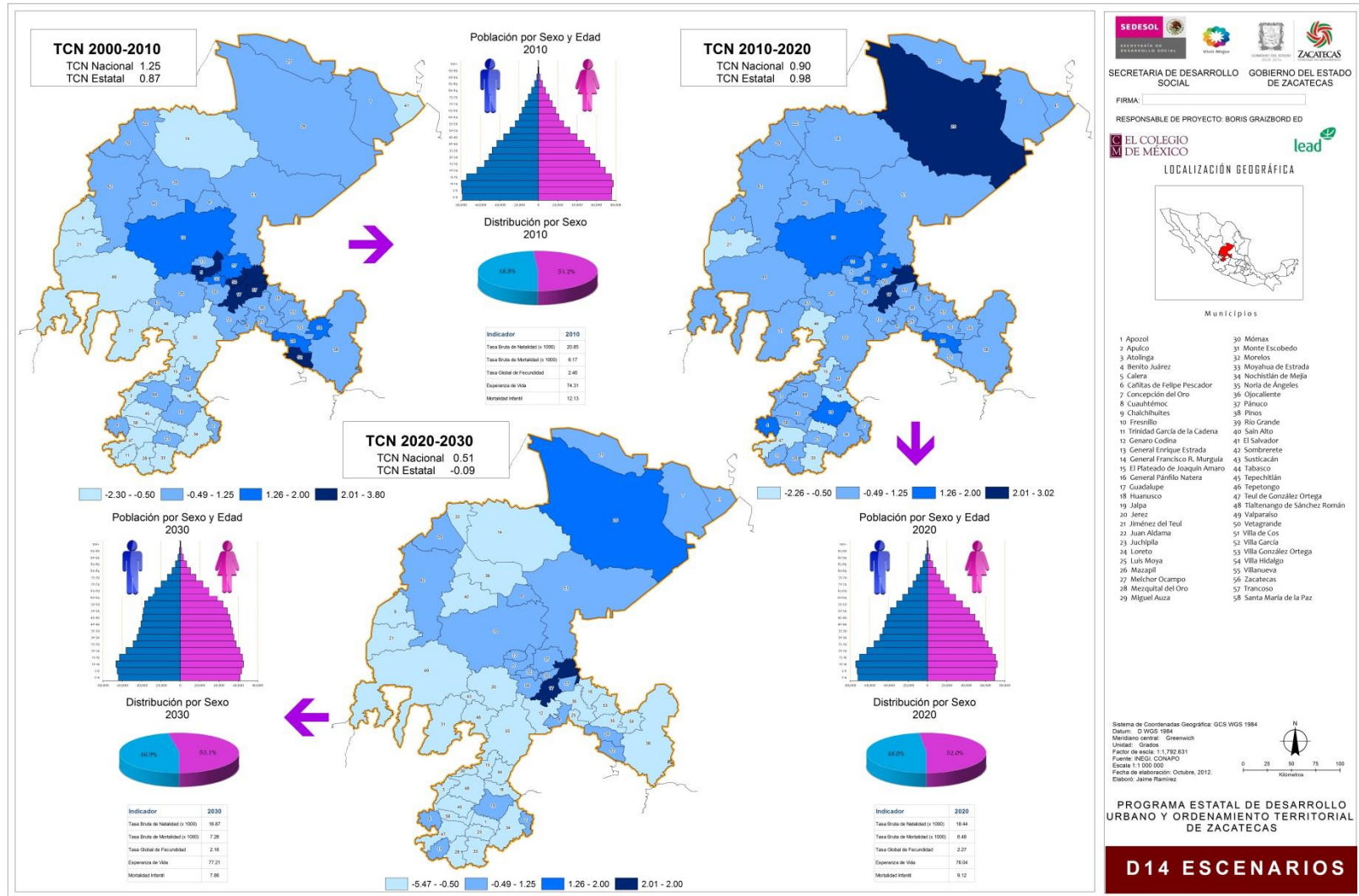
Mapa Aptitud de Uso del Territorio



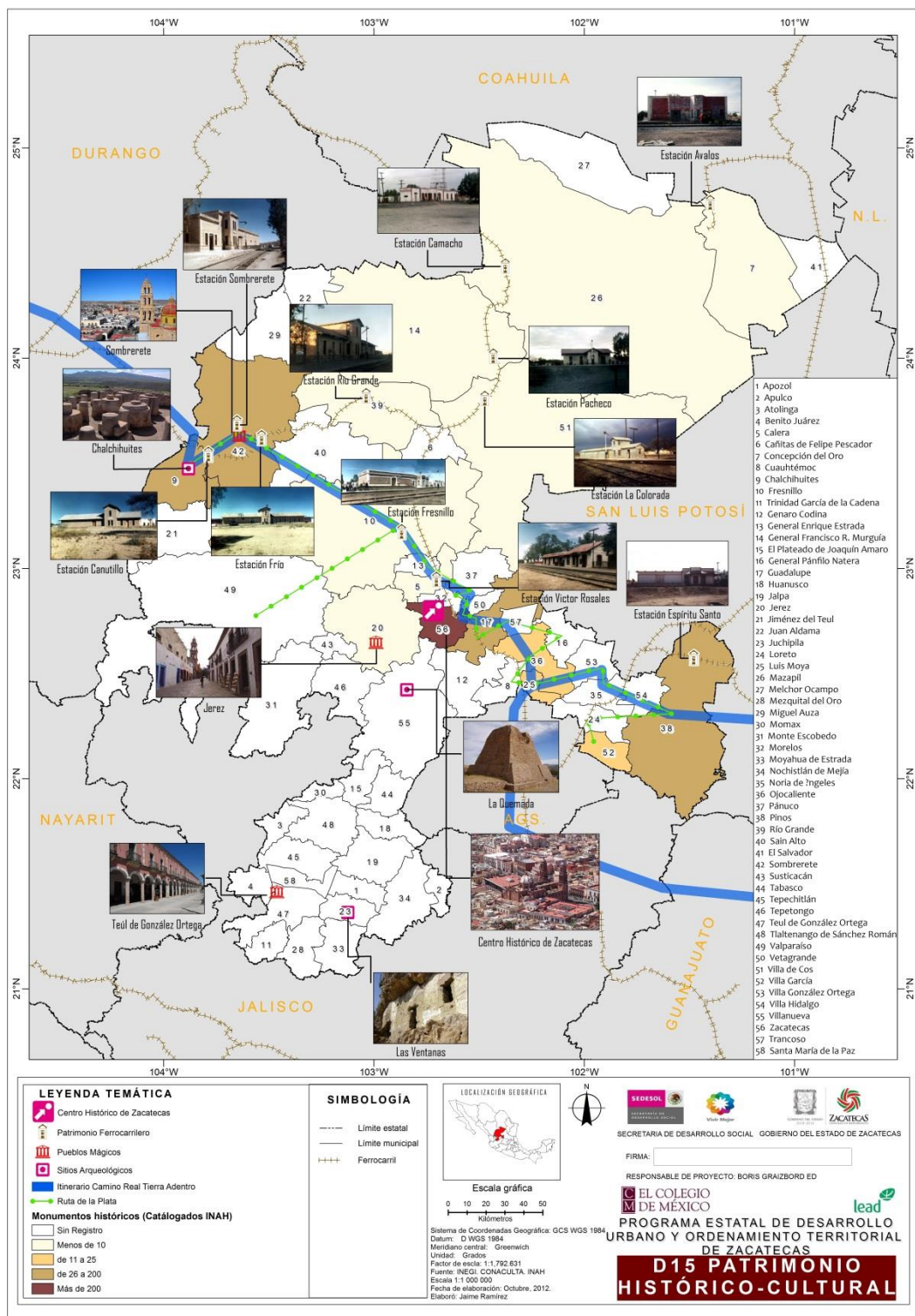
Mapa Síntesis del Diagnóstico Unidades Territoriales Prioritarias



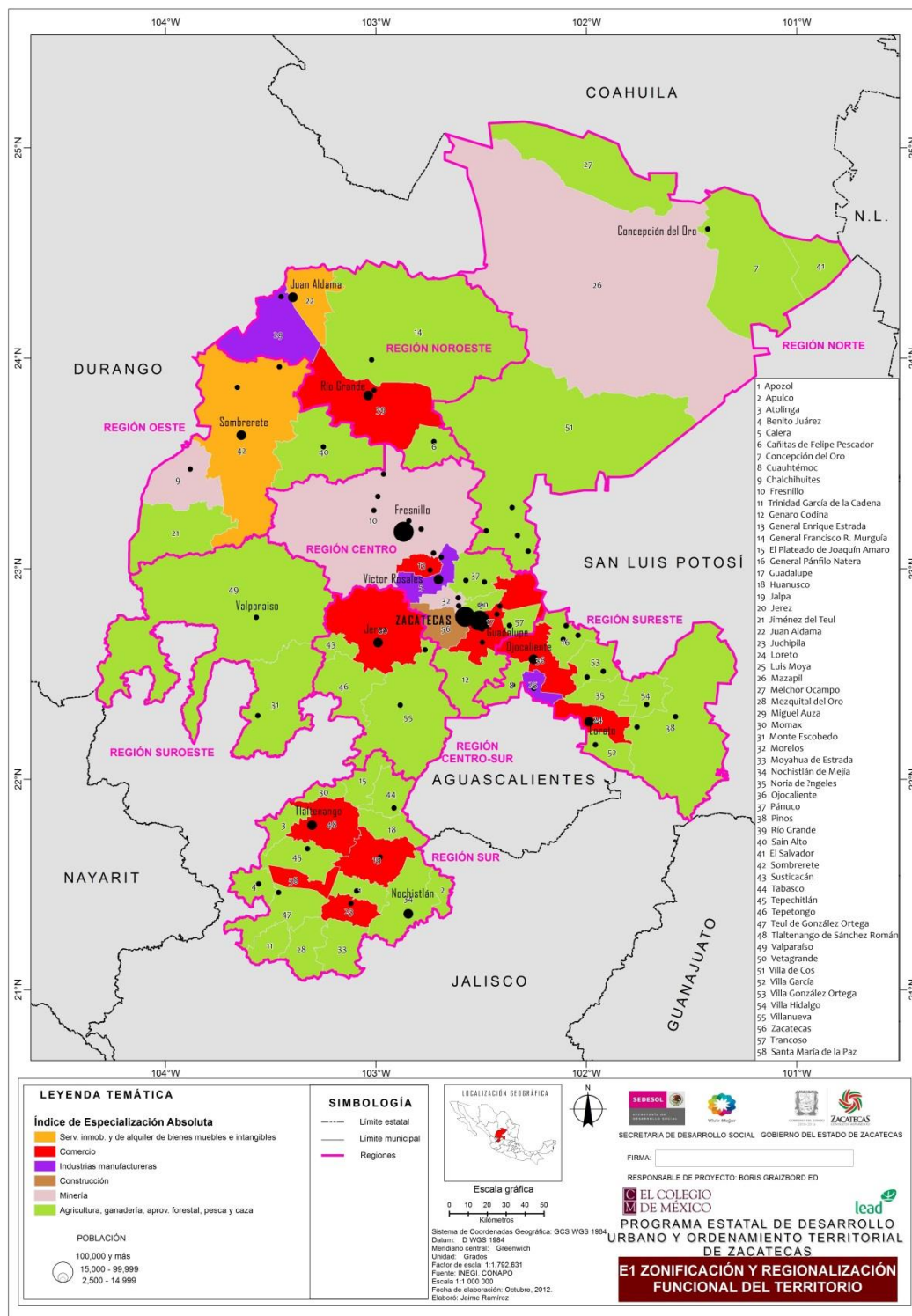
Mapa Escenarios



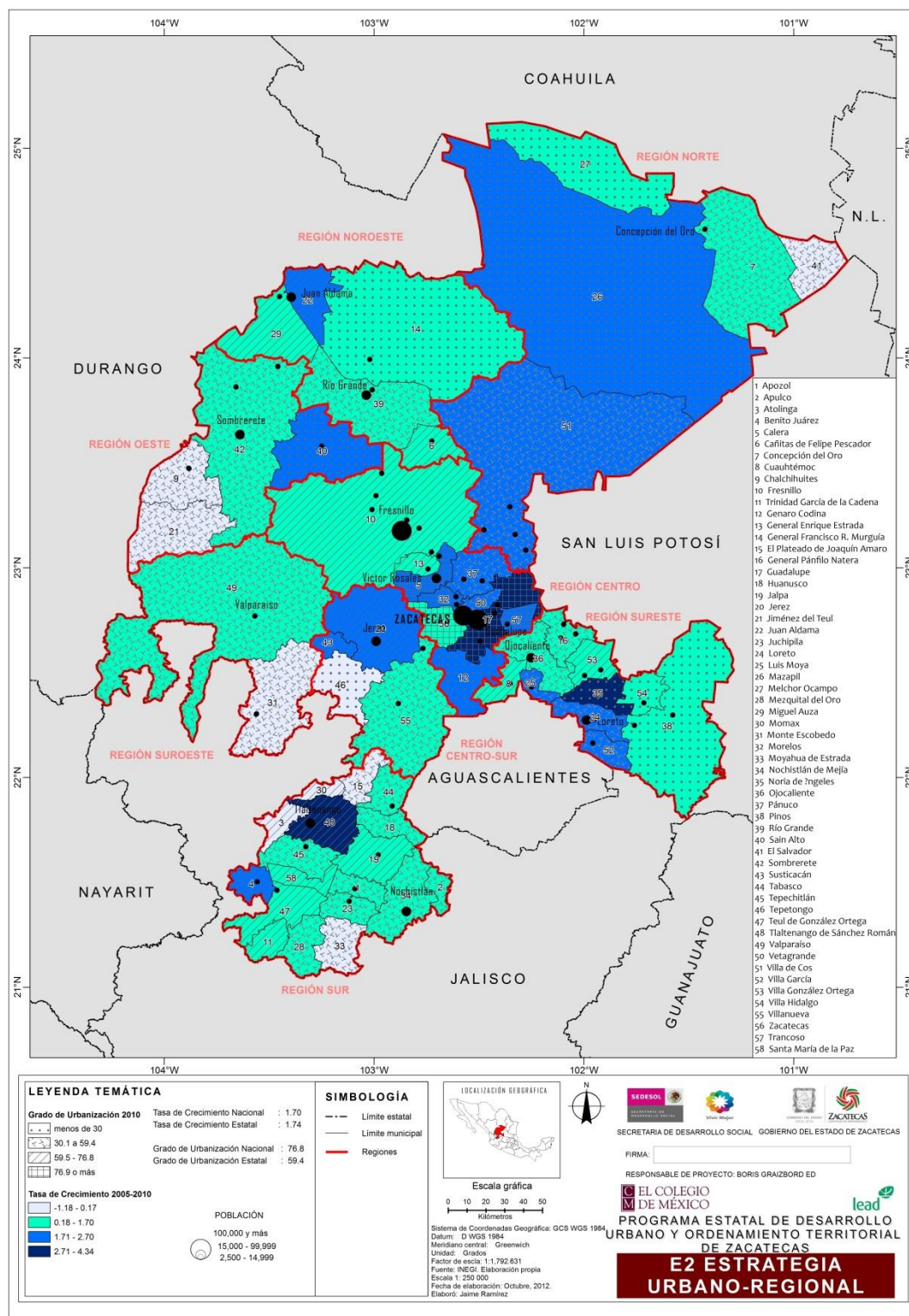
Mapa Patrimonio Histórico-Cultural



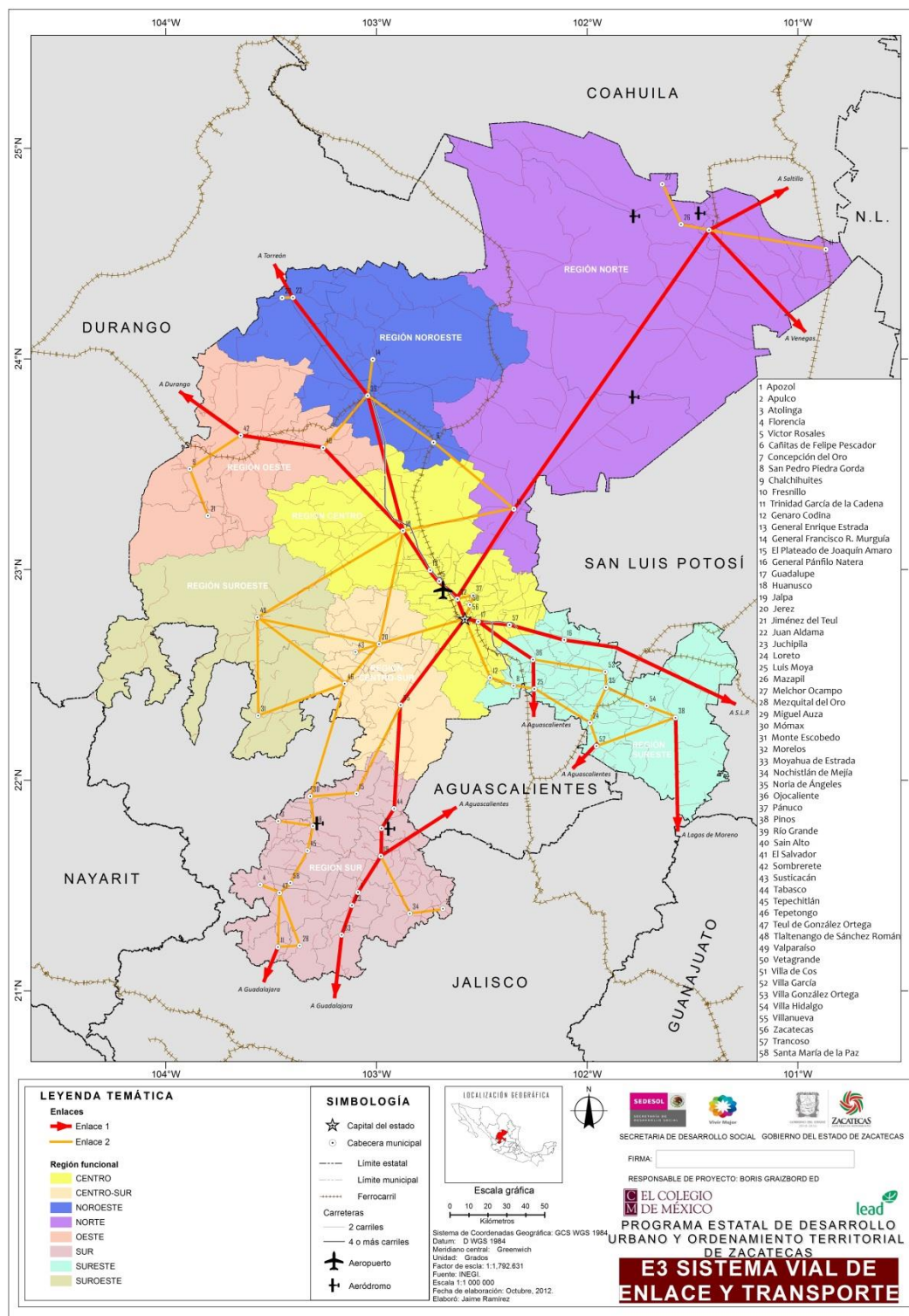
Mapa Zonificación y Regionalización Funcional del Territorio



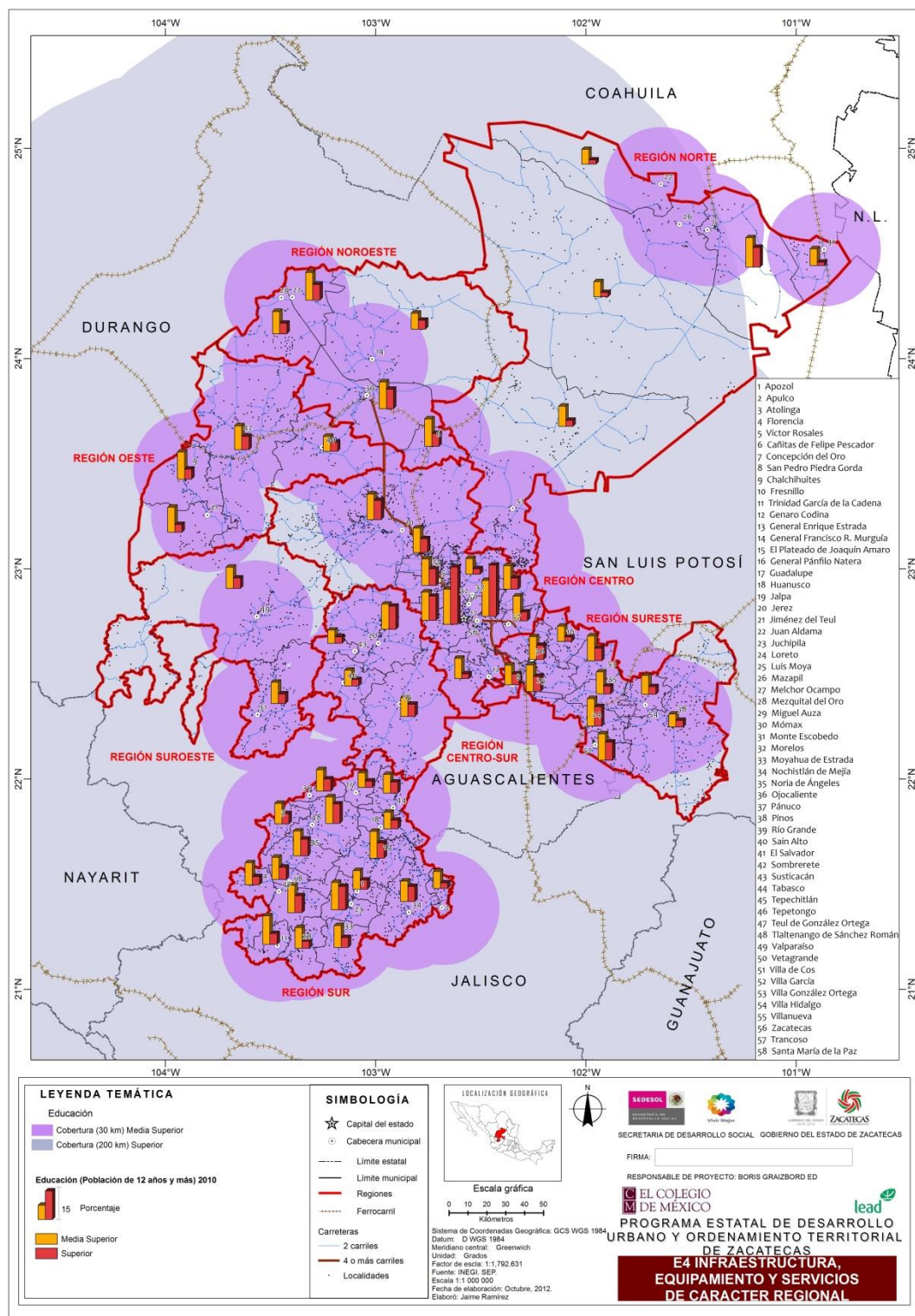
Mapa Estrategia Urbano-Regional



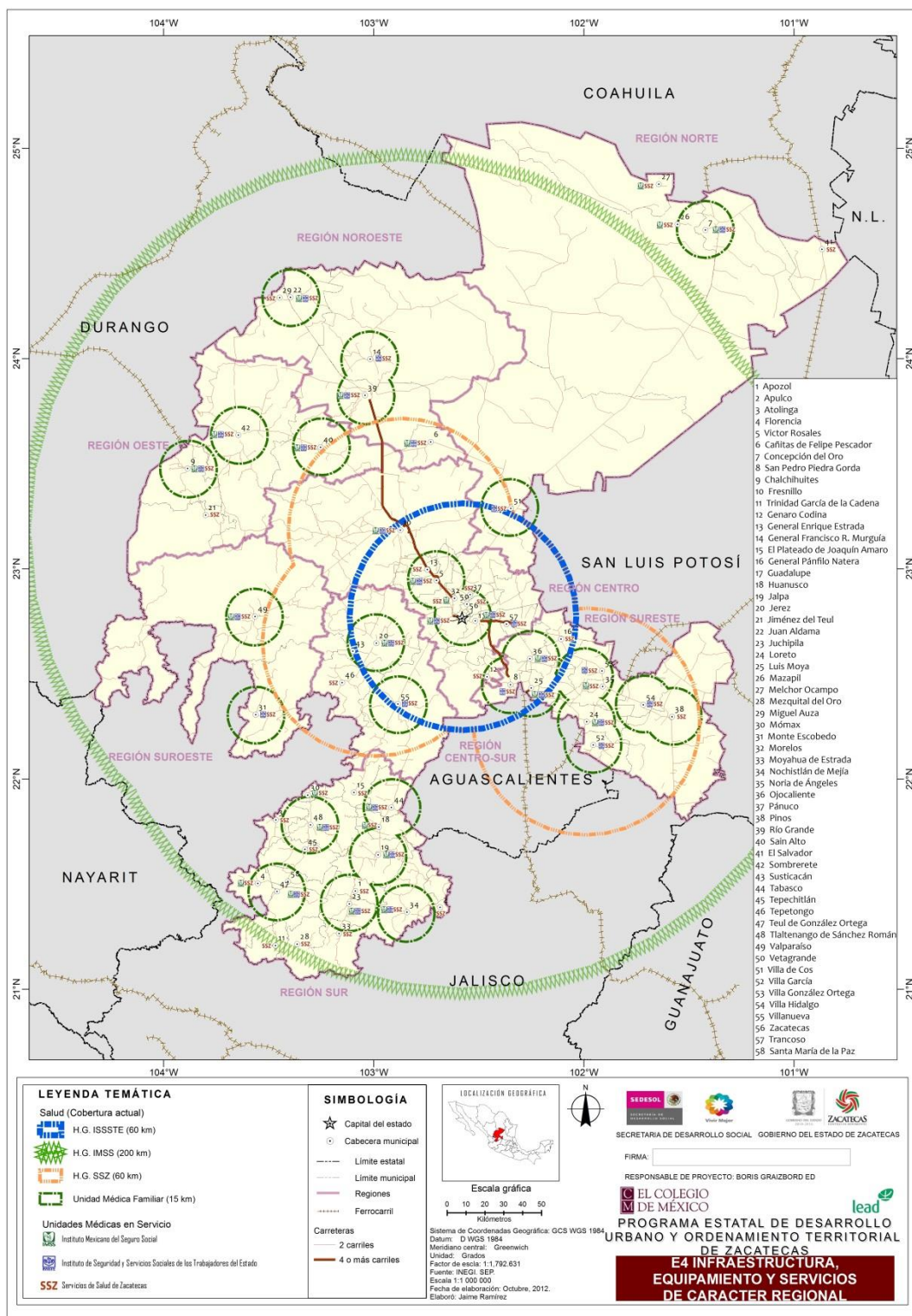
Mapa Sistema vial de Enlace y Transporte



Mapa Infraestructura, Equipamiento y servicios de Carácter Regional



Mapa Infraestructura, Equipamiento y servicios de Carácter Regional



Mapa Proyectos Estratégicos

