

I. INTRODUCCION

Durante el último cuarto del siglo XX, Tepic la ciudad capital del estado de Nayarit, ha experimentado un elevado crecimiento poblacional, expandiendo su área urbana hacia las partes bajas del Valle de Matatipac. Las causas son múltiples y al igual que en otras entidades del país, obedecen principalmente al incremento sin precedente del gasto público estatal que se dio con la política de coordinación fiscal en los años setenta. El crecimiento del mercado en las capitales de los estados, al mismo tiempo que la inversión pública en infraestructura y equipamiento en éstas ciudades, ofrecía las mejores condiciones y expectativas para el establecimiento de nuevos pobladores, induciendo la concentración de la población estatal en ellas.

En la última década, aunque a un menor ritmo, la inercia concentradora continuó. La expansión de la mancha urbana de Tepic se ha orientado hacia la zona suroeste y sureste de la capital, sobre los ejes de acceso carretero, promoviendo la conurbación con la cabecera del municipio de Xalisco, e intensos flujos de bienes y personas con las localidades ubicadas en su área de influencia. La ciudad desbordó su territorio y genera un proceso de conurbación y metropolización que amenaza con la urbanización de las partes bajas del valle de Matatipac.

La complejidad creciente de este proceso de conurbación y las implicaciones funcionales que genera, han sido motivo de preocupación de los gobiernos involucrados, quienes han conformado la instancia de coordinación prevista en la Ley Estatal de Desarrollo Urbano para la atención conjunta y coordinada de los problemas asociados a la expansión metropolitana. Así surge la Comisión de Conurbación Tepic-Xalisco mediante un convenio firmado entre ambos Ayuntamientos y la Secretaría de Obras Públicas, en representación del gobierno estatal. En este convenio se señala entre sus principales atribuciones el proponer instrumentos de planeación para la conducción ordenada del desarrollo urbano en el Valle de Matatipac, comprometiendo su voluntad para actuar de manera coordinada y concurrente.

El Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Tepic-Xalisco constituye una respuesta a este requerimiento y establece los lineamientos básicos para la acción pública y privada en el ámbito territorial no solo de la zona urbana conurbada, sino de todo el sistema urbano-regional del área de influencia metropolitana de la ciudad capital. Se trata de un instrumento de carácter intermedio, entre las disposiciones establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, correspondientes a Tepic y a Xalisco. Su propósito fundamental es definir los límites de la conurbación y la estrategia de ordenamiento territorial para su Zona Metropolitana, a partir del compromiso de las entidades involucradas en su formulación, con respeto absoluto a su soberanía.

Concomitantemente con lo anterior, el Plan ofrece una visión global del modelo de ordenamiento territorial que se desea. El alcance del mismo se ubica en el nivel de zonificación primaria; el ámbito espacial de aplicación abarca a la Zona Metropolitana de Tepic como unidad funcional, de la cual la zona conurbada es el centro urbano de mayor jerarquía. En lo que se refiere a su temporalidad, se considera una visión de largo plazo para orientar las acciones que lleven a la consecución del proyecto de ordenamiento territorial.

Se definen las áreas de protección ecológica y agropecuaria requeridas para mantener el equilibrio ecológico, las de renovación y las adecuadas para nuevos desarrollos, la estructura urbano-regional y la zonificación de usos generales del suelo. Las acciones propuestas corresponden asimismo al nivel urbano-regional, identificando las necesidades de vialidad interurbana, obras para el abastecimiento de agua potable, tratamiento y disposición de residuos y de equipamiento urbano de nivel regional; sin detallar los usos y destinos y las acciones concretas para cada sector o unidad geográfica desagregada, ya que ello corresponde a otros niveles de planeación, que deberán realizarse a partir de este Plan de Ordenamiento Territorial.

El presente documento contiene la memoria técnica del plan y está formado por 7 capítulos. Estos contienen los elementos señalados en los artículos 37 y 40 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, así como los análisis que soportan la definición del modelo de ordenamiento y las estrategias propuestas para su consecución, acorde a lo estipulado en los términos de referencia elaborados para la realización del estudio. La presente introducción constituye el primer capítulo y en éste, además de la denominación del Plan anteriormente presentada, se realiza una exposición resumida de los resultados obtenidos.

Como se menciona en el **Capítulo II de Antecedentes**, el fenómeno de Conurbación entre éstas dos localidades ha sido generado –entre otras causas– por la intensificación del uso del suelo en la zona central de Tepic, que se ha especializado en comercio y servicios que atienden una demanda de nivel estatal, regional y local; y por otra parte, por la falta de suelo urbanizado a precios accesibles, debido principalmente a factores restrictivos, especulación inmobiliaria y mayores costos de incorporación urbana, lo que ha motivado que la construcción de vivienda popular y de interés social, se haya orientado hacia el municipio de Xalisco. Todo esto aunado a intensos flujos de bienes y personas con las localidades ubicadas en el área de influencia microregional, han acentuado el proceso de metropolización del valle de Matatipac con fuertes repercusiones en los ecosistemas que lo rodean.

Lo anterior, motivó el interés de las autoridades por contar con un instrumento de zonificación primaria común a ambos municipios; que permita el ordenamiento y regulación de la Zona Conurbada, mediante el control del uso del suelo y políticas afines; así como un programa de corresponsabilidad sectorial que promueva la coordinación y asociación de los ayuntamientos en

acciones tendientes a lograr la eficiencia en la expansión de la infraestructura y prestación de los servicios públicos. Ya que solamente así se puede aspirar a mantener el equilibrio ecológico y lograr la sustentabilidad del desarrollo socioeconómico en la zona metropolitana.

La **Metodología** utilizada para el logro de estos objetivos se describe en este mismo capítulo de Antecedentes. Parte de un enfoque de planeación estratégica territorial que resulta de: a) la adecuación de las metodologías de planificación estratégica empresarial a la planificación de ciudades y/o regiones, b) la utilización de métodos de planeación física y geomorfológica para la determinación de opciones de ordenamiento territorial, y c) una herramienta de análisis estratégico territorial que permite evaluar las ventajas y/o limitaciones, que para el logro de los objetivos, presentan las diferentes alternativas de ordenamiento, al tiempo que nos permite identificar y valorar aquellos proyectos que más contribuyen a la reestructuración territorial de la Zona Conurbada. La aplicación de esta metodología para la realización del plan, adoptó una estructura con seis fases de trabajo integradas por 28 tareas secuenciales que permitieron dar respuesta a los **términos de referencia** establecidos por la Dirección de Planeación y Desarrollo Urbano de la Secretaría de Obras Públicas para este Plan de Ordenamiento.

Dentro de estas fases de trabajo, la segunda de ellas incluye las tareas necesarias para la caracterización de los patrones de desarrollo actual, a través del análisis de los modelos económicos y sociales con los que se ha definido la ocupación territorial. Los resultados se presentan en el **Capítulo III Diagnóstico – Pronóstico** y en los planos D-01 al D-21 del anexo gráfico. La síntesis de esta fase nos permite establecer las siguientes conclusiones, que resultan medulares para proponer la imagen futura o visión estratégica de la Zona, y definir el modelo y estrategia de ordenamiento territorial:

1. Las **Fortalezas y debilidades** del sistema urbano regional, han sido referidas a los **aspectos territoriales**, los **aspectos socioeconómicos** y los **aspectos urbanos**. Respecto los primeros, es más latente es relativo a la contaminación del río Mololoa puesto que no reúne los requisitos de calidad bacteriológica necesarios para el uso agrícola al que se destina; de los **aspectos socioeconómicos**, Tepic es el principal destino de la población inmigrante del Estado, lo que se refleja en su elevada tasa de crecimiento demográfico aunque en la última década presentó un porcentaje menor a las dos décadas anteriores. En cuestiones económicas, el sector más relevante para la economía de la Zona Conurbada resulta ser el terciario con un 43% de la PEA. En lo relativo a los **aspectos urbanos**, la ciudad de Tepic y la de Xalisco no han podido tener un crecimiento adecuado a las necesidades de la población en cuanto a la dosificación del equipamiento urbano, el establecimiento de otros grupos de actividades y una eficiente estructura vial que les permita consolidar diferentes células que conforman el tejido urbano. Más del 60% del crecimiento de estas ciudades se ha dado espontáneamente sin considerar las posibilidades para la expansión de la infraestructura

urbana, ya sea en áreas de difícil acceso, desarticuladas de las áreas urbanizadas, por presentar pendientes susceptibles de inundación o vulnerables de algún tipo de riesgo.

2. Las **zonas aptas para el uso urbano** en las inmediaciones de la Zona Conurbada, son las zonas con pendientes moderadas (entre el 15 y 30%), que se consideran con condicionantes moderadas para el desarrollo urbano, se localizan principalmente al noroeste y norte del área de estudio; las zonas semiplanas (entre 1.5 y 2.5%), estas se localizan al centro y norte de la ciudad de Tepic, entre ésta y las poblaciones de Camichín de Jauja y San Cayetano, al oriente de la localidad de Xalisco, en menor proporción al centro y poniente de Xalisco, al sur y poniente de la colonia 6 de Enero y al poniente de la población de Francisco I. Madero. Se distinguen pequeñas zonas que pueden ser susceptibles de urbanizar pero a un mayor costo, debido a la dificultad para proporcionar los servicios básicos, se encuentran al norponiente en las localidades de las Delicias y El Ahuacate y en la periferia oriente de Xalisco y sobre el eje de la carretera a San Cayetano y a Camichín de Jauja con riesgo de inundación y suelos someros condicionan severamente la urbanización; como se señala en el plano D-22 del anexo gráfico.
3. La **Visión Estratégica de la Zona Conurbada**, definida por el potencial de desarrollo de las localidades del sistema urbano-microregional y que contempla principalmente la consolidación de Tepic como el centro metropolitano de este sistema bajo una mayor competitividad y habitabilidad; la reconversión de la base económica y especialización funcional de los centros de población y la adecuación de la oferta educativa a los requerimientos de las principales actividades económicas.
4. Los **Requerimientos de desarrollo urbano y los criterios de ordenamiento**, se observa que las metas de desarrollo económico planteadas en el escenario estratégico, implican un requerimiento de suelo urbano de 2,183 hectáreas para el asentamiento de los 246,776 nuevos habitantes, incluyendo el suelo requerido por el equipamiento y la actividad económica relacionada con dicho crecimiento. Se espera que el porcentaje de baldíos durante el periodo 2000-2020, disminuya hasta un mínimo del 7% del área urbanizada, como consecuencia de una política urbana que busque optimizar las inversiones en infraestructura y servicios públicos, adecuando las tarifas a los costos reales y logrando mayor eficiencia en la administración del impuesto predial, elemento que será clave en el logro de los objetivos de redensificación y de transferencia de recursos de la inversión especulativa en suelo hacia la creación de empleos en sectores productivos de la economía.
5. Las **alternativas de ordenamiento territorial** (incluidas también en el anexo gráfico), que a partir de ciertas consideraciones generales el estudio identifica tres alternativas: “**Consolidación Metropolitana**”, “**Descentralización Metropolitana**” y “**Descentralización Concentrada**”; evaluadas con base a los requerimientos críticos para el

logro de nueve objetivos del plan de ordenamiento, destacando la tercer opción por la factibilidad para su estructuración territorial, la localización de las actividades económicas en las zonas de mayor potencial de desarrollo, el mayor aprovechamiento de la infraestructura carretera y férrea propuesta y el uso de sistemas de infraestructura básica proyectados bajo un esquema sustentable. En talleres de planeación participativa se seleccionó por consenso la alternativa de ordenamiento que presenta una mayor congruencia con la visión estratégica de la zona metropolitana.

Estos cinco puntos forman el contenido básico del **Capítulo IV Síntesis del Diagnóstico – Pronóstico**.

La tercer fase de trabajo corresponde al **diseño del modelo de ordenamiento territorial**, en la cual la alternativa seleccionada es desarrollada con base a una serie de actividades que incluyen la definición de Objetivos y metas para el “Ordenamiento Territorial” y para la “Corresponsabilidad Intermunicipal”, la clasificación de áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, el diseño de la estructura urbano-regional y la zonificación de usos generales del suelo.

Concomitante a lo anterior, en el **Capítulo V** se presentan los **Objetivos y Metas** del Plan de Ordenamiento, definidos a partir de los cuatro Objetivos Generales primarios, y desglosados de acuerdo a las tres componentes del desarrollo sustentable, ambiental, social y económica, y su ámbito territorial de impacto.

El planteamiento de los **Objetivos Específicos** para el ordenamiento territorial, se ha realizado a partir de la siguiente apertura programática: a) **recursos naturales y medio ambiente**, b) **estructuración territorial**, c) **integración territorial**, d) **infraestructura urbana**, e) **equipamiento regional y servicios urbanos**, f) **promoción económica**, g) **planeación urbana**, y h) **suelo urbano y la vivienda**. En tanto que los objetivos específicos para la **corresponsabilidad** identifican las áreas prioritarias para la coordinación y concertación de acciones entre los gobiernos municipales.

De acuerdo a los requerimientos identificados para avanzar en la consecución de los objetivos planteados, en este mismo capítulo se definen **metas** cuantificables inherentes a cada uno de ellos, con la finalidad de facilitar el seguimiento y evaluación de avances.

La cuarta fase de la metodología propuesta, contempla la definición de la **Estrategia de Ordenamiento Territorial**, con base a la especificación de las políticas de ordenamiento y al diseño de las estrategias de zonificación y concertación municipal, por lo que en el **Capítulo VI** denominado **Políticas** se especifican las políticas de **Conservación, Mejoramiento y Crecimiento** y las áreas en las que se aplicaran, mismas que se presentan en el plano E-2 del anexo gráfico.

Las políticas de **Conservación** que se proponen en la Zona Metropolitana, son las siguientes: a) conservación por valor ecológico, en la Sierra de San Juan, cerros La Cruz, Loma Batea, La Cantera, volcán Sangangüey y Molcajete; b) conservación de áreas de alta productividad, en las partes planas del valle de Matatipac; c) conservación por valor histórico y cultural, el centro histórico de la ciudad de Tepic; d) protección a cauces y cuerpos de agua, en el río Mololoa y sus afluentes y arroyos de la cuenca del río Huaynamota-Océano; f) protección a la infraestructura, las once vialidades regionales y su respectivo derecho de vía que inciden en el área de aplicación, la vía del ferrocarril Guadalajara-Tepic-Nogales y su reubicación propuesta Pantanal-La Cantera; y g) protección a recursos vulnerables la Reserva Estatal de Conservación y Equilibrio Ecológico “Cerro de San Juan”. Respecto a las políticas de **Mejoramiento**, estas corresponden a: a) renovación urbana, en 23 colonias de Tepic y en 17 colonias de Xalisco, así como en las localidades de Francisco I. Madero, San Cayetano, Camichín de Jauja, Mora-6 de Enero, La Cantera y Lo de Lamedo; b) densificación urbana y disminución de baldíos en Tepic y Xalisco; y c) restauración ecológica en el la Sierra de San Juan, cerros La Cruz, Loma Batea, La Cantera, volcán Sangangüey y Molcajete. En tanto que las políticas de **Crecimiento**, se aplican en las áreas de mayor aptitud territorial, necesarias para la expansión urbana de acuerdo a los requerimientos del desarrollo y los criterios de ordenamiento. La descripción de cada una de éstas áreas se realiza con referencia al Sistema Geográfico Nacional INEGI-UTM.

En lo relativo a la Estrategia de zonificación del Plan de Ordenamiento, primeramente se define una **Estrategia General** en la que se desglosan siete directrices para definir la clasificación de áreas y usos generales del suelo. La finalidad es coadyuvar en la promoción del desarrollo económico y social, mediante la zonificación y un programa de acciones prioritarias para alcanzar los objetivos y metas planteados.

La **Estrategia de Zonificación** propuesta se presenta en los plano E-2 (Clasificación de Areas), E-3 (Estructura Urbano-Regional) y E-4 (Usos Generales del Suelo) del anexo gráfico. En congruencia con las políticas de ordenamiento la clasificación de áreas es la siguiente: a) áreas urbanizadas, las correspondientes a los 12 centros de población urbanos y la zona del aeropuerto “Amado Nervo”; b) áreas de reserva urbana, en 37 polígonos sobre las áreas con política de crecimiento; c) áreas de aprovechamiento agropecuario, en las partes planas del valle de Matatipac y en el ex-vaso de la laguna; d) áreas de conservación ecológica, en las sierras que rodean al valle; e) áreas de protección ecológica, en la reserva decretada del cerro de San Juan; f) áreas de protección a cauces y cuerpos de agua, en los sistemas de los ríos Mololoa y Huayamota-océano; g) áreas de protección patrimonial, en el centro de Tepic; y h) áreas de restricción, por paso de infraestructura, básicamente en el sistema de vialidades regional y ferrocarril, así como en la presa Mora. De acuerdo con esta zonificación primaria, se define el sistema urbano-regional a partir del centro urbano de Tepic, con

nivel de servicios estatales, un subcentro urbano en la reserva territorial de La Cantera y una ciudad de nivel intermedio Xalisco, con nivel de servicios distritales; Francisco I. Madero como ciudad de nivel medio también con servicios distritales; las ciudades de nivel básico son Mora-6 de Enero, Camichín de Jauja y San Cayetano; Bellavista y Pantanal como unidades de servicios rurales concentrados y Lo de Lamedo y La Fortuna como localidades de tipo rural. Finalmente, la zonificación de usos generales del suelo propone la definición de una zona de manufacturas e industrias de bajo impacto al sureste de Tepic (ciudad industrial), una de industria de impacto medio en Xalisco, y zonas de industria pesada en los corredores Camichín-San Cayetano y Mora-6 de Enero-Francisco I. Madero.

A partir de la estrategia general para el ordenamiento de la Zona Conurbada se define la **Estrategia de Concertación** entre los municipios conurbados. En ésta se definen las acciones e inversiones comunes entre los municipios, las cuales se centran en la ejecución de cinco proyectos estratégicos: 1. Urbanización de la Reserva Territorial de La Cantera para promover la vivienda popular y de interés social y la constitución de un subcentro urbano; 2. Libramiento carretero al Oriente de Xalisco; 3. Operación del plan de manejo de la Reserva Estatal de Conservación y Equilibrio Ecológico “Cerro de San Juan, saneamiento integral del río Mololoa y creación de la Reserva Estatal de Conservación y Equilibrio Ecológico “Cerro de La Cantera”; 4. Construcción del libramiento Nororiente para promover el desarrollo de zonas industriales en los corredores San Cayetano-Camichín de Jauja y Mora-6 de Enero-Fco. I. Madero; 5. Reubicación de la vía del ferrocarril para contar con un frente de vía para ciudad industrial Nayarita; necesarios por su carácter estratégico para el ordenamiento territorial y la organización metropolitana.

La quinta fase de trabajo incluida en la metodología, contempla la traducción de las estrategias en programas de actuación específicos y detallados que deberán ser acordados y refrendados por los agentes implantadores de los tres niveles de gobierno. Por lo que en este mismo Capítulo se ha integrado un **Programa de Acciones** para el ordenamiento territorial, en el que se indican responsables y plazos de ejecución, desglosándolas de acuerdo a la apertura programática establecida en los objetivos específicos y por localidad.

La siguiente tarea dentro de esta misma fase de trabajo, fue el diseño de los **Mecanismos de Instrumentación** que incluye los instrumentos jurídicos, administrativos y financieros, para la implantación del Plan de Ordenamiento. Los **Instrumentos Jurídicos** incluidos en el estudio son: 1) el **convenio de coordinación para la constitución de la comisión de conurbación**, 2) el proyecto de **convocatoria para la consulta pública**, 3) el proyecto del **decreto de aprobación del plan** por parte de los municipios, y 4) el **proyecto de publicación del plan**.

Los **Instrumentos Administrativos** son: 1) para **promover la participación ciudadana** en la integración, seguimiento y cumplimiento del plan, y 2) para la **coordinación, control, seguimiento y evaluación de las acciones** del

plan. En tanto que entre los **Instrumentos Financieros** se han incluido las **fuentes de ingresos tradicionales** y se han propuesto **fuentes de financiamiento alternativas** de acuerdo al tipo de obra y/o programa.

La última de las tareas de esta fase de trabajo se refiere al diseño de un **Sistema para el Seguimiento y Evaluación del Plan**, que responde a una de las consideraciones clave de la planificación estratégica. Este sistema que ha sido incluido en el **Capítulo VII** llamado **Seguimiento y Evaluación de Acciones**, tiene como objetivos básicos: a) garantizar que las acciones de los tres niveles de gobierno en la Zona Conurbada se programen de acuerdo a las prioridades del Plan, b) evaluar el grado de impacto de las acciones del Plan sobre el desarrollo socioeconómico de la microregión, y c) evaluar la evolución de la estructura urbano-microregional y su apego al modelo de ordenamiento territorial. A partir de estas consideraciones, los instrumentos de evaluación propuestos para el seguimiento del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada son los siguientes: a) formulación de un Programa Operativo Anual, b) sistema de indicadores para evaluar el grado de impacto, c) seguimiento a la evolución de los factores externos a la microregión y d) reunión anual para evaluar el progreso del Plan e integrar el POA del siguiente año.

Para la conclusión del estudio y proyecto del Plan de Ordenamiento, el proceso metodológico indica una última fase de **Validación Social y Técnica de las Estrategias**. Para ello se propusieron técnicas participativas que fueron aplicadas para la formulación y priorización de las estrategias e identificación de proyectos estratégicos. Considerando que el éxito en la aplicación del plan depende en gran medida del compromiso de los tres niveles de gobierno y sus dependencias involucradas; la **validación técnica** de las estrategias y acciones propuestas se realizó durante el proceso mismo de su formulación y no al finalizar el estudio.

Finalmente, la **validación social** se llevó a efecto en el mes de Octubre del 2001. Para ello se realizaron audiencias públicas en ambos municipios durante 60 días, en las que se presentó a consideración de la ciudadanía las conclusiones del diagnóstico, la estrategia de ordenamiento territorial, detallando sus objetivos y metas, así como el programa de acciones y proyectos prioritarios. Los comentarios, sugerencias y aportaciones de la ciudadanía, instituciones y asociaciones que integran a las comunidades de Tepic y Xalisco fueron evaluadas por la comisión de conurbación, integrando al plan aquellas que resultaron procedentes.