

**JALISCO**  
GOBIERNO DEL ESTADO



Secretaría de Medio Ambiente  
y Desarrollo Territorial  
GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO

# **PLAN ESTRATÉGICO DEL POLÍGONO DE FRAGILIDAD AMBIENTAL DE LA CUENCA EL AHOGADO**

**Diciembre de 2013**

**Proceso colectivo facilitado por**

Rafael González Franco de la Peza y Pablo Muradás



DIAGNOSTICOS Y ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO  
DE INSTITUCIONES, INICIATIVAS Y PROYECTOS

## Introducción

Conforme al acuerdo del 18 de octubre de la Mesa de Trabajo Interinstitucional para el cumplimiento de los criterios ambientales del Polígono de Fragilidad Ambiental (POFA) de la cuenca de El Ahogado, se definió la realización de un taller de planeación estratégica que evalúe lo hasta ahora realizado en el POFA, retomando la agenda del Órgano Técnico Mixto para el rescate del POFA instalado por la anterior administración estatal y lo realizado por el Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C. (CIATEJ) en materia de diagnóstico y plan de rescate, e incorporando la visión de las dependencias estatales, delegaciones federales, municipios y organismos académicos y de la sociedad civil interesados en el territorio del POFA de la cuenca El Ahogado.

El taller se dividió en dos sesiones, una llevada a cabo el 22 de noviembre y la segunda el 6 de diciembre, donde se trabajó en el diagnóstico de la problemática del POFA, utilizando la metodología del árbol de problemas, que dio insumos para generar el árbol de soluciones que permitió tener un primer borrador de los proyectos estratégicos y acciones prioritarias a desarrollar, algunas con ubicación espacial específica, para integrar la ruta del plan de acción para la recuperación del Polígono. Posteriormente se sistematizaron y se priorizaron los proyectos, y se determinó un cronograma para su ejecución. En ambos talleres se contó con la participación de representantes de dependencias gubernamentales de los niveles federal, estatal y municipal, así como representantes de instituciones académicas y de la sociedad civil organizada<sup>1</sup>.

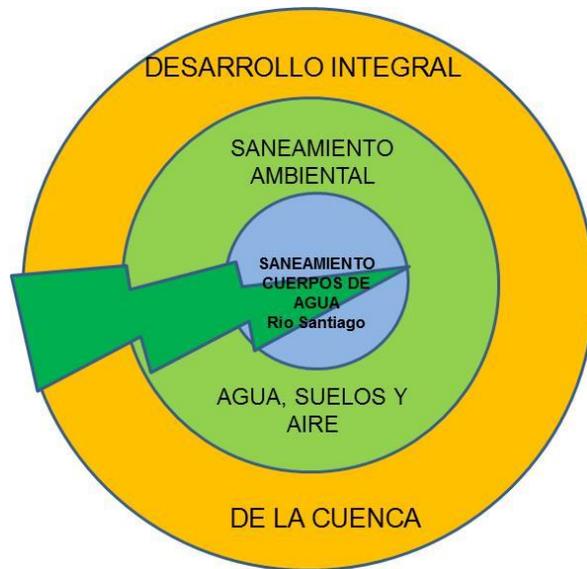
Este plan de acción se sustenta en los siguientes supuestos:

- VISIÓN METROPOLITANA Y ENFOQUE INTEGRAL DE CUENCA PARA UN MANEJO INTEGRAL DE LA MISMA
- VOLUNTAD POLÍTICA DEL MÁS ALTO NIVEL
- FUNCIONARIOS CON CONOCIMIENTOS Y HONESTOS
- APLICACIÓN IRRESTRICTA DE LA LEY (CERO IMPUNIDAD)
- CERTEZA JURÍDICA
- SE BUSCA DAR CUMPLIMIENTO CABAL A LA RECOMENDACIÓN: 001-09 (CEDHJ) Y ATENDER EL EXPEDIENTE DE HECHOS “CHAPALA II” DE LA CCA Y EL VEREDICTO DEL TLA SOBRE EL RÍO SANTIAGO (2007)

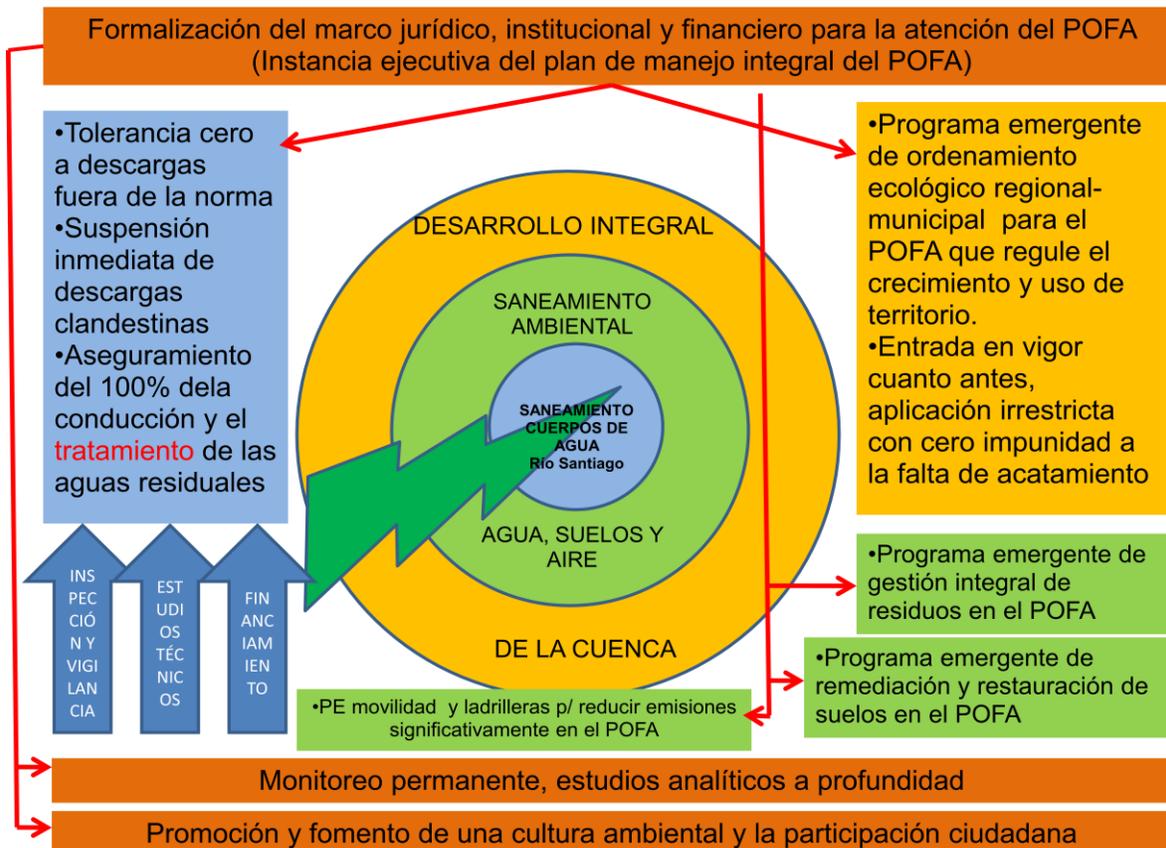
Bajo el enfoque programático expresado en el siguiente gráfico:

---

<sup>1</sup> Ver memoria de ambos talleres anexas al presente.



Donde las acciones prioritarias son las siguientes:





## Plan de Acción

Año	1		2	3	4	5
	1er Sem	2do Sem				
<b>Acciones</b>						
Formalización del marco jurídico, institucional y financiero para la atención del POFA que incluya representación municipal y social efectivas y de continuidad a la agenda del OTM y de certeza jurídica						
Instrumentar convenios de coordinación entre los sectores público, social, productivo y académico						
Creación de un plan emergente con recursos federales y estatales (SAGARPA, CONAGUA, SEMADET, etc.)						
Creación de la Instancia ejecutiva del plan de manejo integral del POFA (Cuidar no burocratizar el asunto) para la formulación y la coordinación de la ejecución de los proyectos						
Conformación de Comisiones técnicas respectivas (agua, aire, suelos, residuos, etc.)						
Creación y financiamiento de Consejos ciudadanos municipales y regionales de ecología						
Creación de un sistema público y transparente de información sobre del POFA y su plan de acción						
Identificar causas e informar por qué no se han ejecutado los proyectos que ya tienen recurso						
Aplicación de recursos fiscales recaudados en la región.						
Diseño y ejecución inmediata de un programa permanente de promoción y fomento de una cultura ambiental y la participación ciudadana (escolarizado y no escolarizado a través de talleres y medios masivos de comunicación)						
Diseño y ejecución inmediata de un programa permanente de promoción y fomento de ecotécnicas						
Programa integral de salud en colaboración con instituciones académicas						
Infraestructura hospitalaria en El Salto y Juanacatlán, para observar y tratar padecimientos relacionados con los contaminantes (Hospital de segundo nivel)						
Aseguramiento del 100% de la conducción y el tratamiento de las aguas residuales						
Sistema de colectores en la cuenca de El Ahogado, 18 km de infraestructura sanitaria (630 existentes + 18 nuevas)						
Construcción del túnel interceptor San Gaspar, 10 km de infraestructura sanitaria para Agua Prieta (Tonalá y Guadalajara)						

Rehabilitación y puesta operación de 7 PTAR municipales: Ocotlán (1), Poncitlán (2), Zapotlán del Rey (1), El Salto (1), La Laja de Zapotlanejo (1), Puente Grande de Tonalá (1) y sus obras complementarias						
Cruce entre El Arroyo Seco y el canal Las Pintas hasta el arroyo La Colorada, ubicado en Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto						
Compromiso de la industrias y granjas de tratar el 100% de sus aguas residuales y verificación continua						
Tratamiento de lodos y confinamiento seguro de los mismos						

Inspección y vigilancia para tolerancia cero a descargas fuera de la norma y suspensión inmediata de descargas clandestinas: Convenidos de coordinación Federal, estatal, municipal para verificación, inspección, vigilancia, control y atención a denuncias y aplicación de la justicia ambiental						
Atención de rastros municipales (tecnología y monitoreo)						
Atención especial de granjas y saurdas en inspección- regulación						
Revisión de la normatividad de descargas						
Capacitación para obtener acreditación al personal municipal que inspecciona						

Completar y mantener actualizada la caracterización de la fuentes de aguas residuales y el estado de los cuerpos de agua						
Monitoreo permanente de los factores contaminantes (agua, aire y suelo)						
Estudios analíticos a profundidad de efectos en la salud con difusión irrestricta de resultados						

Puesta en marcha de un Plan vinculatorio de desarrollo urbano con visión metropolitana a través de un programa emergente de ordenamiento ecológico regional-municipal para el POFA que regule el crecimiento y uso del territorio						
Definir qué municipios ya cuentan con POE Local y alinearlos al Regional, los ya publicados se pueden implementar. Gestión para los municipios que no lo tienen						
Financiamiento para elaboración POET						
Planes o programas de los municipios que están en el POFA hacerlos vinculatorios con el POEL a fin de que sean obligatorias para cada municipio con escalas compatibles.						
Entrada en vigor del POET regional -municipal						
Elaboración del Atlas de riesgo regional del POFA y actualización permanente						
Regularización de asentamiento urbanos						
Reubicación de viviendas en zonas de riesgo						

Programa emergente metropolitana de gestión integral de residuos en el POFA (incluyendo residuos peligrosos) incorporando a toda el área metropolitana						
Diseño y puesta en marcha un programa de tratamiento de lixiviados y aprovechamiento de biogás (Revisar legislación y convenios)						
Relleno Caabsa, Los Laureles 3.0 mt/día						
Relleno Picachos 1.3 mt/día						
Relleno Hasar's, 1.0 mt/día (Obtuvo un recurso para aprovechamiento de biogás - revisar su implementación)						
Planta de transferencia Caabsa, Coyula-Matatlán 0.7 mt/día						
Programas municipales y privados para la prevención y gestión integral de residuos						
Innovación para el tratamiento de residuos (SAGARPA-TA)						

Programa emergente de remediación y restauración de suelos en el POFA						
Reforestación del perímetro de la presa El Ahogado previa remediación de suelos						
Reforestación y rescate del paisaje natural de las riberas de los cauces entre la presa El ahogado y El Salto previa remediación de suelos						
Saneamiento de vertederos y sitios clandestinos de disposición final de residuos						
Parque lineal ambiental al margen del río Santiago						
Rescate de espacios públicos previo saneamiento del ambiente (Arroyo Colorado y El Ahogado)						

Programa emergente de Ladrilleras						
Reconversión tecnológica y reubicación e integración de ladrilleras en proceso industrial para la reducción de contaminantes						

Programa emergente movilidad metropolitano						
Enfatizar sanciones por falta de verificación vehicular						
Resolver la oferta de transporte público colectivo, ciclovías, etc.						

Diseño y puesta en marcha de un programa de responsabilidad social empresarial. Integrada a Convenios con Sector Productivo						
---	--	--	--	--	--	--

Política de puertas abiertas / buenos vecinos						
Programa de incentivos						
Programa de obras de infraestructura urbana y equipamiento (calles, banquetas, espacios públicos, parque lineal) que fomente la equidad en el POFA y eleve la calidad de vida de sus habitantes						
Buscar fuentes alternas de abastecimiento de agua de calidad						
Diseño y puesta en marcha de una estrategia metropolitana de gestión integral del agua para el abastecimiento, ahorro, recarga, eliminación de fugas y re uso.						
Implementar el aprovechamiento de agua pluvial hacia los mantos subterráneos (recarga de acuíferos)						
Implementación generalizada de sistemas de captación de agua de lluvia						
Fomentar la construcción de sistemas mixtos de agua (residual y pluvial)						
Implementación generalizada de sistemas de separación de aguas negras, grises y pluviales y fugas de las tuberías						
Implementación generalizada de sistemas de reutilización del agua tratada						

La condición de posibilidad para la ejecución de este plan de acción está dada por la superación de los obstáculos a la coordinación institucional y el financiamiento, aunado a las dificultades para la formulación y presentación de proyectos y lo tortuoso para su asignación y ejecución. Todos estos factores deben considerarse ya que junto con la voluntad política de muy alto nivel son condiciones necesarias sin las cuales no será posible ejecutar este plan de acción. Para ello deberá considerarse los siguientes pasos (algunos de los cuales ya están considerados en el mismo plan de acción):

OBSTÁCULOS	SOLUCIONES
	<b>Legales</b>
Definición de marco jurídico y auditoría.	Creación de órgano responsable. Que asegure la continuidad ante los cambios en las administraciones, financiamiento propio y reglas de operación bien definido. Autónomo y con recursos propios. / Organismo Público Descentralizado interinstitucional recursos mixtos y economía propia.

Los criterios para la delimitación del POFA no son claros.	Revisar los criterios de delimitación del POFA visualizando su ampliación o mejora. / Revisión de los límites del POFA y readecuación bajo criterios de cuenca y de gestión integral del agua.
Que los municipios manejen al libre albedrío el uso de suelo.	Buena planeación urbana POET.
No existían lineamientos que obligaran a cumplir los compromisos, se manejaba por buena voluntad. No se tenían facultades para exigir.	Que el marco jurídico del nuevo órgano establezca sanciones o alguna precaución que exija el cumplimiento de las acciones, verificar mecanismos/atribuciones.
La aplicación permanente y suficiente de las normas ambientales y de desarrollo urbano.	Análisis del riesgo por la actividad del sector productivo.
Quienes tienen la responsabilidad no tienen dientes ni fuerza para actuar.	Análisis de la judicialización del daño y pago por la reparación del daño.
<b>Presupuestales</b>	
No se gestionaron recursos, mediante programas presupuestales, específicamente para el POFA o vinculados al mismo.	Se cuente con el programa de operación y se respalde por un presupuesto donde se determine de dónde se obtendrán los recursos.
Recursos insuficientes para implementación de acciones.	Elaborar y seguir monitoreando proyectos con recursos federales asignados. / Una línea estratégica que priorice las acciones que generen sustentabilidad en cada proyecto /programa/conocimiento.
Los recursos no son vigilados. No hay rendición de cuentas.	Revisar los proyectos que se encuentran en la cartera de proyectos de Hacienda, de años anteriores, y analizar qué se ha hecho con los recursos, incluso si han llegado.
<b>Institucionales</b>	
Falta de compromiso reflejado en la no asignación de un responsable permanente con capacidad de decisión y conocimiento técnico.	Cada integrante asigne personal que tenga conocimiento técnico y capacidad de decisión.
Falta de coordinación y conciliación de los diferentes sectores involucrados, así como dependencias con diferentes atribuciones.	Se establezcan los acuerdos o convenios de convivencia entre dependencias y programas homologando criterios de descargas e inventarios.
Las estrategias del POFA no se plantearon de forma integral.	Establecer reglas de participación y colaboración (intersectorial, interinstitucional, sociedad civil).
Falta de homologación de criterios	Replantear la agenda estratégica del POFA para asegurar la gestión integral del agua

ambientales en las descargas ante las dependencias que las regulan, monitorean y vigilan.	homologada en la zona metropolitana. Pensar en proyectos hídricos no hidráulicos.
Falta una visión metropolitana para la gestión integral del agua y priorización de temas y problemática.	Que el resultado de los trabajos intersectoriales esté siempre presente en la agenda de los tomadores de decisión, ejecutivo, legislativo y judicial.
Falta de voluntad política.	Participación de altos mandos con conocimiento previo del tema.
Corrupción.	No impunidad. Órgano ciudadano vigilancia.
No hay participación de la sociedad civil.	Representatividad efectiva de la sociedad civil y la academia.
Ineficiencia y lentitud por procesos burocráticos.	Servicio profesional en áreas técnicas. Certificación permanente: "Certificación ambiental a municipios".
Falta de seguimiento, verificación y evaluación de las acciones.	Creación de comités que den seguimiento.
<b>Operativos</b>	
Los actores involucrados en solucionar la problemática del POFA no conocen el territorio.	Capacitación en materia ambiental (integrantes).
No hay capacidad técnica para la elaboración de proyectos.	Mejorar la elaboración de proyectos que aseguren presupuesto orientado a la resolución de la problemática del POFA. / Se revisen a detalle las propuestas de proyectos, asegurándose la elaboración de los mismos en calidad técnica, administrativa y jurídicamente. / Involucrar a la SEPAF en la elaboración de propuestas de los proyectos.
Falta de información y estudios sobre la salud poblacional del POFA.	Análisis de la salud poblacional debe ser un programa preponderante. / Implementar el programa de salud integral.
No hay contundencia en las acciones.	Revisión del plan de acción para la restauración diseñado por CIATEJ.
Emisiones industriales fuera de norma.	Procesos limpios. Certificaciones reales. Uso de energías limpias.
	Elaboración de un sistema de información geográfica ambiental (donde se cruce la información de las dependencias implicadas). Un portal para las dependencias y otro para acceso público. / Aprovechamiento de herramientas tecnológicas y TIC's (medios electrónicos).
<b>Factores de éxito</b>	
Transparencia de información a todos los niveles además del público.	
Visualizar el tema de manera integral y aportación en general.	

Sistema de información geográfica ambiental.
Recursos propios.
Asesoría/capacitación a los directores de ecología de los municipios del POFA.
Convenios de colaboración (en específico con CONAGUA).

Ruta crítica para remover los obstáculos a la implementación de soluciones a la problemática del POFA	Semestre							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Constitución de un organismo operativo (OPD)	■							
Revisión de los límites del POFA y readecuación	■							
Solución de Ausencia del POFA en el Plan Estatal de Desarrollo	■							
Decretar Zona de Emergencia Ambiental al polígono del POFA	■							
Plan de Manejo Integral de la Cuenca	■	■						
Implementación de mecanismos de coordinación interinstitucional	■	■						
Creación de convenios	■	■						
Etiquetado de recursos en los 3 niveles de gobierno	■	■						
Revisar y adecuar atribuciones de las dependencias de gobierno involucradas		■	■					
Formación de un organismo de seguimiento		■	■					
Creación de un Fondo Ambiental		■	■					
Difusión de acuerdos en los medios de comunicación		■	■					
Simplificación de procesos administrativos, aprovechando herramientas tecnológicas				■	■			
Combate a la corrupción		■	■	■	■	■	■	■

Mecanismos de coordinación interinstitucional:

- Mientras se crea el organismo rector, será la SEMADET quien coordine y de seguimiento a los esfuerzos
- La Secretaria deberá tener una reunión con sus pares para formalizar el Plan de Acción para que éste sea asumido por todas las instituciones, además se deberá generar una estrategia interinstitucional para revertir los obstáculos de coordinación surgidos de un modelo de intervención sectorial
- Actualizar y crear los convenios necesarios, especificando entre quiénes y para qué fines, que coadyuven a la implementación del Plan de Acción
- Solicitar explícitamente a la CONAGUA que participe y se involucre en el tema

- Se analizará la creación de un Fondo Ambiental o de fondos municipales que se sustente de las multas por daños ambientales asegurándose de que estos sean utilizados en la remediación y evitar el desvío
- Se solicitará a la CEA se exploren alternativas distintas a las grandes Plantas de Tratamiento para resolver el asunto de saneamiento
- Se generará una estrategia entre la PROEPA y los Municipios para un programa de operativos de inspección de descargas, en donde se buscará el involucramiento de los 3 órdenes de gobierno, incluyendo a la PGR
- Se generará un directorio de primer contacto de aquellas personas de dependencias y organizaciones que están relacionadas con el tema
- Se mantendrá una relación directa con la Plataforma de Organizaciones Civiles y de vecinos para que ésta retroalimente el proceso