

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano
Maestría en Ciudad y Espacio Público Sustentable



“Evaluación Ambiental Estratégica: procedimiento administrativo para la regulación ambiental orientada a los ordenamientos territoriales en Jalisco”

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
MAESTRO EN CIUDAD Y ESPACIO PÚBLICO SUSTENTABLE

Presenta: **OMAR SAUCEDO MORA**

Tutor **ALBERTO BAYARDO PÉREZ ARCE**

Tlaquepaque, Jalisco. Julio de 2024.

Agradecimientos

Al Conahcyt, por financiar la generación de conocimiento en el campo de la sustentabilidad y medio ambiente, y por haber hecho posible mi posgrado.

Al ITESO, mi *alma mater*, por brindarme las condiciones para mi desarrollo profesional y académico, y por darme la oportunidad de descubrir, disfrutar y retribuir a la sociedad a través de la docencia.

A las Coordinadoras de la Maestría y al personal del DHDU por su apoyo y acompañamiento. A todo el cuerpo docente de la MCEPS, porque hicieron de cada clase un verdadero gozo; y en particular a los que han dejado una marca de calidad humana e inspiración en mi vida, por su pasión para formar Maestros:

Emma Morales, Raúl Díaz, y los carnales, Jaime y Álvaro Morales.

Al Dr. Alberto Bayardo, por tan amenas, provechosas y enriquecedoras sesiones de tutoría, que han valido para mucho más allá del alcance de este trabajo.

A mis padres, hermanos, y a Rosa, que son mi red de seguridad.

A mi esposa, Jazmín, y a mis hijos, Maia y Alan, que son mi porqué, y que han tenido que experimentar una gran resiliencia en este proceso.

Resumen

Dentro del marco teórico y el posicionamiento que establece la sustentabilidad, respecto a la protección y uso racional de los recursos naturales, además del bienestar social, indispensables para el desarrollo y crecimiento; se plantea como problema de investigación que la expansión urbana es uno de los principales motores que propician la degradación ambiental. El crecimiento no planificado de las ciudades provoca que sean dispersas, desconectadas, distantes y desiguales. Genera impactos significativos sobre el bienestar social, la economía y el medio ambiente.

El objetivo general se enmarca dentro del racionalismo administrativo, que involucra al Estado como uno de los actores principales que interviene en el proceso regulativo. Consiste en identificar los fundamentos legales, administrativos y técnicos necesarios para formular una propuesta de instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como política pública para la protección y gestión ambiental, orientada a los ordenamientos territoriales en Jalisco.

En el marco teórico se explora el estado del arte y el contexto situacional para comprender la complejidad del fenómeno analizado, y sustentar la metodología cualitativa de investigación. Se emplean tres métodos: 1. Investigación documental, para analizar la literatura sobre la EAE y el marco normativo.; 2. Análisis FODA y PDRL sobre otro instrumento existente que interactuaría con el propuesto, destacando las áreas de mejora para la adecuada sinergia de ambos instrumentos; 3. Entrevistas con expertos para identificar las características y aspectos más relevantes que debería contemplar la EAE para que su instrumentación sea exitosa, desde sus fundamentos legales hasta estrategias para su implementación práctica.

A partir de todo ello se construye la propuesta que incluye:

1. Reforma a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco
2. Reforma al Código Urbano para el estado de Jalisco
3. Nuevo Reglamento en materia de Evaluación Ambiental Estratégica

Palabras clave

Evaluación Ambiental Estratégica; Ordenamiento Territorial; Expansión Urbana; Desarrollo Sustentable; Planes y Programas de Desarrollo Urbano; Evaluación de Impacto Ambiental; Protección y Gestión Ambiental.

Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC)

Este trabajo para la obtención de grado se alinea con

LGAC 2. Soluciones espaciales al hábitat inmediato.

En particular con la sub-línea de trabajo relacionada con:

2.4. Marcos normativos hacia la sustentabilidad del hábitat.

Índice de contenido

1. Presentación del tema.....	8
1.1. Planteamiento del problema y pregunta de investigación	8
1.2. Justificación	10
1.3. Objetivo general	12
1.4. Objetivo específico	12
1.5. Alcances del Trabajo de Obtención de Grado	12
2. Marco Teórico-Conceptual-Referencial	14
2.1. Estado del arte	14
2.1.1. Sustentabilidad desde la perspectiva ambiental	14
2.1.2. En el campo de las Políticas Públicas	23
2.1.3. La Evaluación Ambiental Estratégica	28
2.2. Marco contextual o situacional	31
2.2.1. Legislación aplicable	31
2.2.2. Agendas internacionales sobre sustentabilidad	39
2.2.3. Mapeo de actores	44
3. Desarrollo metodológico	52
3.1. Investigación documental	55
3.1.1. Justificación	55
3.1.2. Objetivos de la técnica.....	55
3.1.3. Implementación y resultados	56
3.1.3.1. Guías sobre la Evaluación Ambiental Estratégica.....	56
3.1.3.1.1. Guía de Evaluación Ambiental Estratégica de la CEPAL	56
3.1.3.1.2. Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica	59
3.1.3.1.3. Guía de Buenas Prácticas en la Cooperación para el Desarrollo	61
3.1.3.2. Evaluación de la aplicación de la EAE en otros países	62
3.1.3.2.1. La EAE en la Unión Europea.	63
3.1.3.2.2. Caso de estudio: Puerto de Ciudad del Cabo, Sudáfrica (Werz, 2003)	65
3.1.3.2.3. Caso de estudio: Melbourne Strategic Assessment (Victorian Government, 2009b); Victoria, Australia	66
3.1.3.2.4. Caso de estudio: EAE El Bajío, Zapopan	69
3.1.3.3. Análisis y discusión	70
3.1.3.4. Exploración del marco normativo y políticas públicas existentes	71
3.1.3.4.1. Identificación de lagunas jurídicas.....	73

3.2. Análisis FODA y PDRL	75
3.2.1. Justificación	75
3.2.2. Objetivo de la técnica	76
3.2.3. Implementación y resultados	76
3.3. Entrevistas semiestructuradas	90
3.3.1. Justificación	90
3.3.2. Objetivo de la técnica	90
3.3.3. Implementación y resultados	90
3.3.3.1. Perfil de los entrevistados	91
3.3.3.2. Mecánica de la técnica	92
3.3.3.3. Hallazgos relevantes	93
4. Desarrollo de Propuesta	95
4.1. El procedimiento administrativo de la EAE	96
4.1.1. Nota aclaratoria sobre la propuesta	107
4.2. Paquete de Reformas para la instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Jalisco	110
4.2.1. Reforma a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco (LEEEPA)	114
4.2.2. Reforma al Código Urbano para el Estado de Jalisco (CUEJ)	122
4.3. Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación Ambiental Estratégica (RLEEEPA-EAE)	139
5. Conclusiones	149
5.1. Consideraciones y recomendaciones finales	155
5.2. Propuestas de investigación y desarrollo futuro	156
5.2.1. Siguiendo pasos	156
5.2.2. Investigaciones futuras	158
6. Bibliografía	160
7. Anexos	169

Introducción

Este Trabajo de Obtención de Grado ha sido realizado por el Ingeniero Ambiental Omar Saucedo Mora, bajo la tutoría del Doctor Alberto Bayardo Pérez Arce, como Proyecto Profesionalizante para recibirse como Maestro en Ciudad y Espacio Público Sustentable en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

La investigación, cuyo título es “Evaluación Ambiental Estratégica: procedimiento administrativo para la regulación ambiental orientada a los ordenamientos territoriales en Jalisco”, planteó como pregunta general: ¿qué aspectos técnicos, legales y administrativos se requieren para que se instrumente la Evaluación Ambiental Estratégica en Jalisco, orientada a los planes y programas de ordenamiento territorial, para garantizar su efectividad en materia de protección y gestión ambiental?

El objetivo general de la investigación es identificar los fundamentos legales, administrativos y técnicos necesarios para formular la EAE como una propuesta de instrumento de política pública para la protección y gestión ambiental, orientada a la evaluación ambiental de ordenamientos territoriales en el estado de Jalisco; esto bajo la hipótesis de que las políticas públicas en materia de protección y gestión ambiental actual no son suficientes para el desarrollo sustentable de Jalisco, por lo que la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que implica el análisis preventivo de afectaciones potenciales sobre el ambiente a propuestas estratégicas de ordenamiento territorial, asegura que la toma de decisiones considere aspectos ambientales, la mitigación de riesgos, la resiliencia y adaptación, y las medidas más adecuadas a implementar para minimizar la afectación negativa y las consecuencias que conllevará su implementación, complementará esas políticas públicas, para procurar hacer frente de manera efectiva al reto que la sustentabilidad del desarrollo plantea.

1. Presentación del tema

1.1. Planteamiento del problema y pregunta de investigación

La expansión urbana es uno de los principales motores que propician la degradación ambiental, ya que genera impactos importantes con la ocupación del territorio. Bruegmann, citado por Lara Pulido et al. (2017, p. 4) define este concepto como el “desarrollo urbano disperso y de baja densidad que resulta de la ausencia de un proceso de planeación sistemático o de una planeación de uso del suelo a escala regional”. Una ciudad dispersa, desconectada, distante y desigual genera impactos importantes sobre el bienestar social, la economía y el medio ambiente, pilares del desarrollo sustentable.

Entre 1980 y 2010, el crecimiento de las ciudades en México no ha sido proporcional al crecimiento de la población. En ese lapso, se duplicó la población en el país, mientras que la superficie urbanizada de todo el territorio se multiplicó por diez (50 hectáreas por día), lo que se explica por los movimientos migratorios interurbanos e intermetropolitanos (SEDESOL, 2012). Este fenómeno urbano difiere en su magnitud en función del tamaño de la ciudad mexicana que se analiza, de acuerdo con el mismo estudio de la extinta Secretaría de Desarrollo Social; para el caso de la ciudad de Guadalajara (área metropolitana), el crecimiento promedio de la mancha urbana fue de 2.3 veces superior al crecimiento de la población, por debajo del promedio general en el país. Dicha tasa es muy similar a la estimada por ONU – Hábitat en 2018 (citado en Zubicaray et al., 2021), que indica que en el periodo comprendido entre 1980 y 2017, el crecimiento superficial de las ciudades fue 2.24 veces más rápido que su población.

Con esa desproporción, los problemas en las dimensiones sociales, económicas y ambientales resultan inevitables, y generan además un serio problema de gobernanza y propician la desigualdad social. La expansión urbana “impone costos a la sociedad que se resienten en lo ambiental (cambio de usos de suelo, pérdida de suelo fértil, incremento de la contaminación atmosférica), lo económico (costos de provisión de equipamiento e infraestructura, créditos impagados) y lo social (disminución de la calidad de vida para sus habitantes)” (Lara Pulido et al., 2017, p. 39). Es así que puede asumirse que la expansión urbana obedece a diferentes factores, presiones e intereses, entre los que probablemente se consideran las implicaciones

ambientales adversas como de las variables menos relevantes en la toma de decisiones, o peor aún, ni siquiera se consideran.

Si bien el problema es complejo, las causas y las posibles soluciones lo son aún más, por las múltiples dimensiones y disciplinas que deben intervenir, incluyendo las técnico-científicas y sobre todo las políticas. Cualquiera de las posibles alternativas para combatir este problema, deben encaminar el crecimiento de las ciudades hacia objetivos opuestos: que sean compactas, conectadas, cercanas y equitativas. De momento, revertir el proceso de la expansión urbana y los impactos adversos que ello ocasiona, puede aparentar una tarea con bajas probabilidades de éxito, aunque es necesario implementar acciones encaminadas a ello, que involucren a todos los actores que construyen y habitan la ciudad.

En este sentido, una de las propuestas para contribuir con este propósito la constituye el ordenamiento territorial, que se conceptualiza como un análisis con bases técnicas y visión prospectiva para ordenar el espacio donde convergen los seres humanos, actividades, equipamientos y medios de comunicación, con el que se busca identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en el territorio (Valencia, 2009; y Valenzuela, 2018, citados en Rodríguez, 2020).

Rodríguez (2020), que refiere a la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, manifiesta que el ordenamiento territorial es la materialización espacial de una política que abarca aspectos económicos, sociales, culturales y ecológicos. De este modo, se entiende como una disciplina científica, una práctica administrativa y una acción política, que busca promover un desarrollo y ordenamiento regional equilibrado a través de un enfoque interdisciplinario, toma en cuenta las potencialidades y limitaciones del territorio, los objetivos de desarrollo y las expectativas de la población.

Es así que la planeación y ordenamiento estratégico, sistemático, integral y participativo del territorio, tiene un rol fundamental para lograr que las ciudades sean compactas, conectadas, cercanas y equitativas; y es la denominada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) una pieza clave para tal objetivo. De acuerdo con Partidário (2012) la EAE es:

Un instrumento de naturaleza estratégica que ayuda a crear un contexto de desarrollo para la sustentabilidad, mediante la integración de las cuestiones

ambientales y de sustentabilidad en la toma de decisiones, evaluando las opciones de desarrollo estratégico en relación a las condiciones de contexto (p. 19).

En el contexto del estado de Jalisco, actualmente hay diversos marcos normativos y procedimientos administrativos que de ellos emanan, para la regulación del ordenamiento del territorio, aunque la EAE no está establecida como un instrumento de política pública en materia de gestión y protección ambiental. Si se orienta su aplicación a los planes y programas de ordenamiento territorial, se garantizaría la integración de un análisis preventivo y proactivo de las consecuencias sobre la sustentabilidad en el proceso de toma de decisiones respecto a la planeación territorial y el crecimiento urbano.

A partir de este problema, se da origen a la pregunta de investigación que motiva el presente trabajo:

¿Qué características deberían considerarse en la instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Jalisco, orientada a los planes y programas de ordenamiento territorial, para garantizar su efectividad en materia de protección y gestión ambiental?

1.2. Justificación

La motivación para realizar esta investigación deviene de mi interés profesional para desarrollar de la manera más adecuada, un instrumento que no solo es necesario, sino que es urgente para actos administrativos regulativos que se realizan en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del estado de Jalisco (SEMADET), institución en la que actualmente me desempeño como servidor público, y donde ocupé el cargo de Director de Evaluación de Impacto Ambiental desde enero de 2019 a diciembre de 2023. La evaluación ambiental orientada a ordenamientos territoriales ya se ha intentado realizar previamente en el estado, a partir de someter a un análisis especializado de variables y consecuencias ambientales un Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMD) y diversos Planes Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU), aunque fue con la utilización de las metodologías y el procedimiento administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), el cual está diseñado para que las autoridades responsables deliberadamente autoricen o nieguen el desarrollo de un proyecto a partir de un riguroso análisis integral y sistemático, a través del que se identifican de manera

preventiva los impactos ambientales de proyectos concretos que pretenden realizarse, donde se cuenta con suficiente información sobre las obras y actividades específicas, en ubicaciones particulares y durante plazos determinados, y se tiene totalmente identificado al promovente y responsable del proyecto, al que se le pueden imponer términos y condicionantes para que el desarrollo del proyecto sea técnica, legal, social y ambientalmente viable; además de facultar a otras autoridades para dar puntual seguimiento (inspección y vigilancia) a la evolución de los impactos, a la implementación de medidas, así como su eficacia para evitar un desequilibrio ecológico. La información con la que se cuenta para evaluar un plan o programa de desarrollo territorial, ya sea urbano o ecológico, simplemente no tiene el nivel de detalle requerido para su análisis y dictaminación bajo el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, además de que no se cuenta con un responsable particular al cual se le pueda condicionar la forma en que se ejecutarán las obras y actividades, que no necesariamente existen ni están planificadas o proyectadas de manera detallada cuando se promueve un nuevo plan o programa de ordenamiento territorial, o bien una modificación al mismo para asignar usos de suelo diferentes al territorio. Es por lo que los resultados de estos primeros intentos no han sido particularmente satisfactorios en función de los efectos y características de los resolutivos emitidos.

Derivado de mi propia experiencia profesional, tanto desde el sector de la consultoría ambiental, como particularmente desde la función pública, y mi diagnóstico sobre los instrumentos de protección y gestión ambiental actuales, así como de las tendencias, necesidades, posibilidades y funcionamiento de las instituciones encargadas de la protección y gestión ambiental a nivel federal y estatal, me dispuse a generar esta investigación para estructurar con una base sólida los fundamentos técnicos y legales de la Evaluación Ambiental Estratégica.

A nivel internacional, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) concebida como la herramienta de evaluación ambiental orientada a políticas, planes y programas, se ha posicionado como una evolución del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para proyectos individuales definidos (obras o actividades concretas), el cual existe desde hace prácticamente 35 años en la legislación ambiental en México. Sin embargo, la EAE no tiene un marco legal ni un procedimiento administrativo que la sustente, a nivel federal, estatal ni municipal. Se requiere conocer si en el ámbito de la legislación mexicana, y específicamente en Jalisco, hay cabida para la EAE, para lo

cual se establece como hipótesis que ésta permitiría hacer un análisis preventivo de afectaciones potenciales sobre el ambiente a propuestas estratégicas de planes y programas de ordenamiento territorial, con lo que se asegura que la toma de decisiones considere aspectos ambientales para el desarrollo sustentable de la estrategia, la mitigación de riesgos, la resiliencia y adaptación, y las medidas más adecuadas a implementar para minimizar la afectación negativa y las consecuencias que conllevará su implementación.

1.3. Objetivo general

Identificar los fundamentos legales, administrativos y técnicos necesarios para formular la Evaluación Ambiental Estratégica como una propuesta de instrumento de política pública para la protección y gestión, orientada a la evaluación ambiental de ordenamientos territoriales en el estado de Jalisco; y a partir de ella generar un control sobre las expansiones urbanas hacia el desarrollo sustentable.

1.4. Objetivo específico

Desarrollar el proyecto para la instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Jalisco: procedimiento administrativo para su aplicación; formulación de propuestas de reforma a la legislación actual (incluye reforma a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente –LEEEPA; y al Código Urbano para el estado de Jalisco –CUEJ), así como la propuesta para la emisión de un nuevo Reglamento de la LEEEPa específico en materia de Evaluación Ambiental Estratégica.

1.5. Alcances del Trabajo de Obtención de Grado

Esta investigación se encauza de inicio en reconocer la funcionalidad de la Evaluación Ambiental Estratégica como una herramienta de protección y gestión ambiental complementaria para lograr una mayor aproximación a los ideales del desarrollo sustentable. Se analizan las características de otra herramienta existente, denominada Evaluación de Impacto Ambiental, con la cual se complementaría. Para evidenciar el potencial uso que tendría como procedimiento administrativo la EAE, se formula una propuesta, con bases principalmente técnicas y fundamentos legales, para

instrumentarla e incorporarla al marco normativo regulatorio, y orientar su aplicación a nuevos ordenamientos territoriales o a las modificaciones de ordenamientos existentes; acotada al contexto geopolítico del estado de Jalisco.

El campo de análisis de la EAE, en su concepción original como herramienta técnica aplicada en diferentes países, se enfoca en políticas, planes y programas. Sin embargo, para los efectos de esta investigación y la propuesta que de ella se deriva, se ha acotado su alcance únicamente hacia los planes y programas de ordenamiento territorial.

Aunque se han de identificar diversos componentes para lograr una instrumentación integral de la EAE, este trabajo se enfoca en la conformación del procedimiento administrativo, se generan algunos productos y se indican cuáles se requerirán desarrollar más adelante, en caso de que la propuesta generada se pretenda llevar al Congreso del Estado de Jalisco para su discusión y aprobación.

En este sentido, se declara fuera del alcance la formalización de la Evaluación Ambiental Estratégica como procedimiento administrativo reconocido en el marco normativo del estado, toda vez que la promoción de un paquete de reformas, su discusión en el Congreso del Estado, su aprobación y su implementación, son procesos que no están dentro de control de un maestrando, y que exceden el ámbito de la investigación académica. No obstante que se ha buscado posicionar la propuesta en la coyuntura que se tiene con la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del estado de Jalisco.

2. Marco Teórico-Conceptual-Referencial

El presente capítulo, que constituye el andamiaje conceptual de esta investigación, es la base sobre la cual se erige y sustenta la propuesta generada como resultado de este Trabajo de Obtención de Grado. A lo largo de este capítulo, se determina la postura desde la cual se aborda el problema, se habla sobre el estado actual de lo que se ha investigado previamente, y se plantea posteriormente el contexto específico en el que se encuentra el problema que se estudia.

2.1. Estado del arte

2.1.1. *Sustentabilidad desde la perspectiva ambiental*

Este trabajo tiene como marco teórico a la *sustentabilidad*, concepto que debe integrarse en cualquier política pública en la actualidad, con miras a largo plazo, máxime tratándose de una política pública que se enfoque en la protección y gestión ambiental. Para abordar el marco conceptual de la sustentabilidad, es preciso partir de su origen, de la concepción clásica y más comúnmente adoptada de este concepto. Del trabajo publicado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU en 1987, el denominado Informe Brundtland, surgió la idea de la necesidad del *desarrollo sostenible* o duradero, aquel que permita asegurar que se satisfagan las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (ONU,1987). Esta primera definición de desarrollo sostenible se transformó luego en un plan de acción a través de la Agenda 21 en la Cumbre de la Tierra en 1992, y se ratificó en la Cumbre de Johannesburgo en 2002.

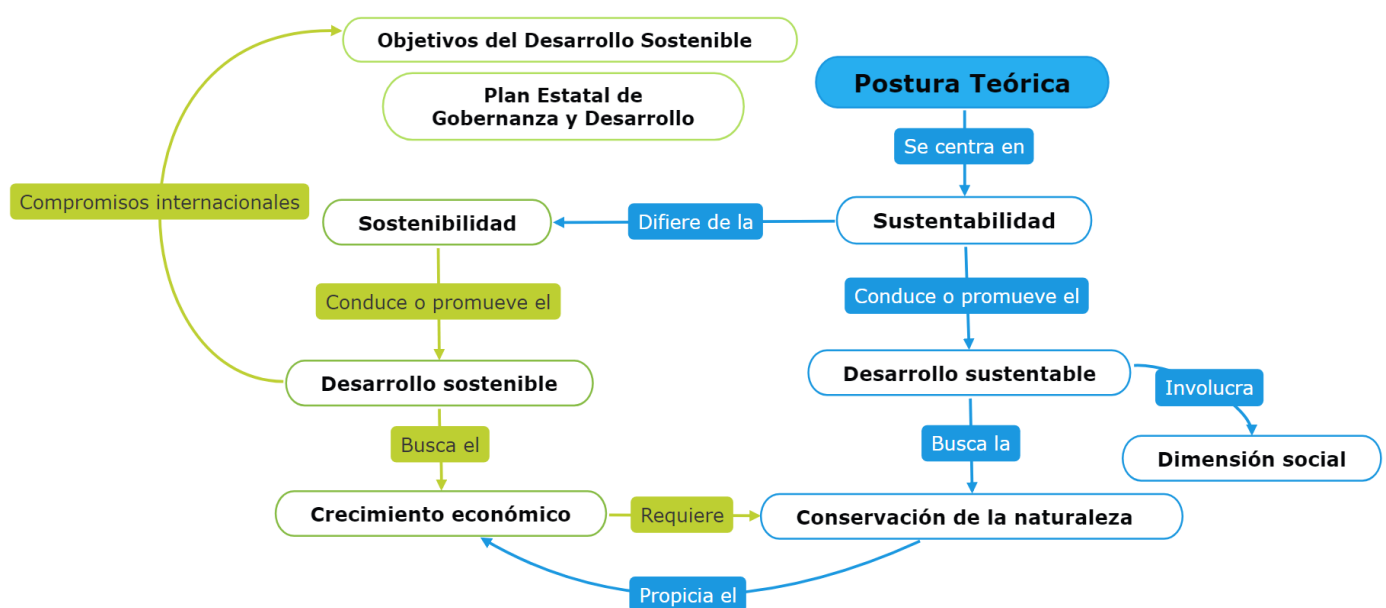
El concepto ha sufrido modificaciones, adaptaciones, actualizaciones y puntualizaciones, que han permitido problematizarlo desde diferentes enfoques. Una de ellas deriva de la discusión sobre el término más apropiado para la traducción que originalmente se definió en inglés por la Comisión Brundtland de la Naciones Unidas como “*sustainable development*” (desarrollo sostenible), que migró al concepto de desarrollo sustentable, y amplió la dimensión y alcance del concepto. Cabe señalar que las acepciones de “sostenibilidad” versus “sustentabilidad”, desde el punto de vista lingüístico, tienen un mismo sentido semántico, como lo indica Márquez Rodríguez citado en Cortés & Peña (2015), cuando descompone las palabras como adjetivos verbales, que pertenecen al tipo de adjetivos que se forman mediante el agregado a la

raíz del verbo del sufijo -able o -ible, que transmite la “idea de posibilidad pasiva, es decir, capacidad o aptitud para recibir la acción del verbo. Sostenible es lo que es ‘capaz de sostener o de sostenerse’, y sustentable aquello que es ‘capaz de sustentar o sustentarse’” (Cortés & Peña, 2015, p. 44). En efecto, bajo este análisis lingüístico, ambos conceptos deben considerarse sinónimos. Sin embargo, hay autores que señalan que existen diferencias entre ambos conceptos, como lo indica Rivera-Hernández et al. (2017) con base en su investigación y análisis de literatura científica, textos y leyes gubernamentales y de divulgación, donde manifiesta que representan posturas e ideologías diferentes, en función de la prioridad en cada tipo de desarrollo. Así, el *desarrollo sostenible* busca el crecimiento económico que le permite al sistema perdurar en el tiempo, para lo cual reconoce la necesidad de estar en armonía con la conservación de la naturaleza, pero sin que sea su prioridad. Por otro lado, el *desarrollo sustentable* enfatiza en el cuidado de los recursos naturales y su uso, donde es prioritario la protección del ambiente y el involucramiento de la dimensión social como otra variable para que se establezca el modelo de desarrollo y crecimiento económico.

El siguiente esquema procura ilustrar las diferencias entre las posturas teóricas de la Sustentabilidad contra la Sostenibilidad.

Figura 1

Análisis de posturas que se proponen desde el Desarrollo Sostenible vs. Desarrollo Sustentable



Fuente: elaboración propia

A partir de esta diferenciación conceptual, se dejará de lado la sostenibilidad y su propuesta de desarrollo económico, y se abordará a la sustentabilidad de facto como punto de partida para el planteamiento del problema de esta investigación. McKeown et al., citado en Cortés & Peña (2015), conceptualiza la sustentabilidad como “un paradigma para pensar en un futuro en el que las consideraciones ambientales, sociales y económicas se balanceen en la búsqueda del desarrollo y una mejor calidad de vida” (Cortés & Peña, 2015, p. 178). Este modelo, que suele mostrarse gráficamente en un diagrama de Venn con tres círculos sobrepuestos que representan las dimensiones ambiental, social y económica, y que confluyen equilibradamente en un punto central donde reside la sustentabilidad; ha intentado modificarse para incluir dos dimensiones más: institucional y cultural (Waas et al. citado en Cortés & Peña, 2015), por lo cual resulta congruente adoptarlo como marco teórico del Trabajo de Obtención de Grado (en lo sucesivo TOG) aquí presentado.

Tetreault (2004), cuyo trabajo consistió en identificar y sintetizar diferentes líneas para abordar la sustentabilidad, etiqueta al desarrollo sustentable con orígenes en el Informe Brundtland y posteriormente en la Agenda 21, como “*modelo dominante*”. Sostiene que hay tres principales pilares para este modelo: 1) la eficiencia tecnológica, 2) el crecimiento económico y 3) la gestión de los recursos naturales. Por eso, el modelo dominante procura mejorar la tecnología para incrementar su eficiencia ecológica para generar menor contaminación y optimizar los recursos, así como la organización social a través del crecimiento económico (sin considerar la posibilidad de reducir el consumo), y la mejor gestión de los recursos naturales a través de diversos mecanismos. Su enfoque es global y en él, corresponde el rol central al del de las grandes potencias mundiales (instituciones internacionales de desarrollo, gobiernos nacionales y corporaciones transnacionales), que fomentan la participación de otros grupos (ONG, indígenas y las mujeres).

Otras formas de pensar y construir la sustentabilidad son descritas por Tetreault (2004) a través de diferentes modelos que surgen, discuten y abordan la sustentabilidad desde diferentes contextos sociales, culturales, éticos, ambientales, políticos y económicos. De acuerdo con su investigación, los modelos que describe son matices entre los dos situados en los extremos de la escala, que, aunque no es ordinal puesto que no juzga ni prioriza ningún modelo sobre otro, los describe como opuestos entre sí a partir de sus rasgos diferenciadores más evidentes que son: la escala de aplicación y su forma de construcción. Por un lado, está el *modelo dominante*, y por el

otro está el *modelo comunitario de desarrollo sustentable (MCDS)*. Con relación a la escala de aplicación, los modelos se describen desde lo global (modelo dominante) a lo local (MCDS); mientras que su forma de construcción refiere desde dónde surge: desde los actores políticos hacia la base social, como en el caso del modelo dominante, que se proyectaría de arriba hacia abajo para buscar el consenso entre los grupos principales; o bien, desde las comunidades, desde donde se construye la sustentabilidad con acciones locales (Tetreault 2008).

El modelo dominante de desarrollo sustentable, según Tetreault (2008) tiene sus raíces intelectuales en la teoría neoclásica de economía, que conceptualiza al individuo racional como el motor de las relaciones entre sociedad y naturaleza, determinadas por situaciones de maximización en sus funciones por condiciones asociadas al precio (Romero, 2001). Así, el modelo dominante sugiere que las causas de la degradación ambiental radican en dos factores principales: la pobreza y el crecimiento demográfico. De ahí que considere que la sustentabilidad se aspira a conseguir a través de mayor crecimiento económico a partir de la utilización de tecnologías ecológicamente racionales y a través de una mejor gestión de los recursos naturales. En este esquema, el modelo dominante reconoce que los límites existen, pero están sujetos a una temporalidad dependiente del nivel de avance y eficiencia de la tecnología actual, a través de la cual se generare una menor contaminación y optimizar los recursos, el crecimiento económico y la gestión de los recursos naturales (Tetreault, 2004).

Lo anterior da pie a la discusión sobre los *límites de crecimiento económico*. En su investigación sobre las escuelas de pensamiento ecológico en las Ciencias Sociales, Tetreault (2008) describe la postura de diferentes escuelas (*desarrollo sustentable, economía ambiental, economía ecológica, ecología política y agroecología*) frente a los límites de crecimiento económico. Lo que para el modelo dominante de desarrollo sustentable son límites temporales impuestos por el estado actual de la tecnología, para la economía ecológica existen *límites biofísicos* absolutos definidos por la Segunda Ley de la Termodinámica; y para la ecología política existente *límites sociales* que resultan más definitivos que los límites biofísicos para el crecimiento ecológico.

Raworth (2012), logra describir la interdependencia que existe entre los límites sociales y los límites biofísicos, o como también los denomina, los *límites planetarios*. Sustenta que “el estrés ambiental puede exacerbar la pobreza y viceversa” (Raworth, 2012, p. 5), por lo que es imperativo erradicar privaciones humanas críticas, como el

hambre y la pobreza, entre otros, para lograr el desarrollo sustentable. Pero también es fundamental reconocer que los sistemas naturales en el planeta funcionan y son parte de un equilibrio planetario, dentro del cual se han desarrollado muchas de las civilizaciones humanas en el periodo conocido como Holoceno (Raworth, 2012). Los fundamentos de estas civilizaciones se han estructurado con base en las relaciones sociedad-naturaleza, sociedad-sociedad, y sociedad-gobierno, que “muestran signos de agotamiento y de contradicciones sin solución de continuidad” (Bartra, 2013, p. 13), desde cualquier aspecto por donde se le analice. El riesgo de desestabilización de dicho equilibrio lo define Touraine (1998) como una crisis civilizatoria de la modernidad, que es compleja, profunda y multidimensional a escala global, y la dimensión medioambiental solo una de entre varias dimensiones entrelazadas e indeseables que la configuran (Morin, 1993). Para los sistemas humano-ambientales se han identificado umbrales que Schellnhuber, y Lenton et al. citados en Rockström et al., (2009a), definen como características intrínsecas que marcan transiciones no lineales en su funcionamiento, es decir, puntos de inflexión irreversibles que transformarían el equilibrio planetario. Si bien existe suficiente evidencia científica para cuantificar las variables de control para determinar los valores umbrales, Rockström et al., (2009a) reconoce que son un primer intento preliminar, y un área de oportunidad para continuar con la investigación.

En este contexto, se ha propuesto la definición de *límites planetarios* como valores en las variables de control, que dejan una distancia “segura” hacia el valor umbral (Rockström et al., 2009a); un margen para efectos de propiciar la discusión sobre lo que implica sobrepasar los umbrales de los sistemas naturales, y permitir la elección de las estructuras sociales sobre cómo lidiar con el riesgo y la incertidumbre, lo que sienta las bases para cambiar el enfoque de gobernanza y gestión, “lejos de los análisis esencialmente sectoriales de límites al crecimiento destinados a minimizar las externalidades negativas, hacia la estimación del espacio seguro para el desarrollo humano” (Rockström et al., 2009a). Aunque son inciertos los efectos que causaría a la humanidad superar los umbrales de los sistemas naturales, se prevén nocivos y hasta catastróficos, por cambios ambientales abruptos de escala continental a planetaria.

Contrasta así la temporalidad en los límites de crecimiento que describe el modelo dominante de desarrollo sustentable, en función de la eficiencia tecnológica. Los límites planetarios no necesariamente tienen una relación directa con el tiempo o con la eficiencia tecnológica, aunque en principio sí podrían llegar a postergarse a partir

de una mejora en tecnológica que reduzca el consumo de materia prima y energía, así como la generación de emisiones contaminantes atmosféricas, descargas de aguas residuales y generación de residuos, en conjunción con políticas y acciones precisas y urgentes. Sin embargo, lo importante que debe resaltarse es que el crecimiento económico no puede ser infinito cuando depende de un planeta que sí es finito y tiene límites biofísicos.

Estas inconsistencias del modelo dominante permiten discernir de otra escuela de pensamiento ecológico que propone la construcción de la sustentabilidad, que coloca al mercado como un actor central. La *economía ambiental*, descrita por Tetreault (2008), integra principios económicos neoclásicos en los análisis de asuntos ambientales, asume que los problemas ambientales se originan por fallas de mercado, ya que los servicios ambientales no se conciben con un valor económico, por lo que se introduce el término de “externalidades”, conceptualizado como los efectos colaterales en externos, positivos o negativos, derivados de acciones u omisiones; pero aún sin que estos entren al ámbito del mercado, por lo que no hay incentivos económicos para mitigar los efectos negativos o para promover los efectos positivos. A lo que aspira esta escuela de pensamiento es a la valoración monetaria de las externalidades ambientales y el desarrollo de instrumentos para internalizarlas. Aunque la economía ambiental se enfoca en atender los problemas ambientales como variables de mercado, su postura frente a los límites de crecimiento económico no reconoce la existencia de límites planetarios.

En contraparte, la *economía ecológica* surge como una crítica a la economía ambiental, que manifiesta la imposibilidad de internalizar las externalidades de manera convincente, debido a que la determinación de precios en los mercados depende de variables como la distribución de ingresos, factores políticos, valores culturales y opiniones sobre la seriedad de problemas ambientales, entre otros. Es así que, en lugar de apostar por el mercado, los economistas ecológicos lo hacen por los movimientos sociales ecologistas, y establecen que existen límites biofísicos absolutos definidos por la Segunda Ley de la Termodinámica (Tetreault, 2008).

Ahora bien, la *ecología política*, que se superpone con la economía ecológica en cuanto al estudio de los movimientos sociales, defiende que los problemas ambientales se originan en las estructuras económicas y políticas contemporáneas, además de la mala distribución de recursos, propone el empoderamiento de los actores marginados

y la redistribución de los recursos y el poder, como principales elementos de solución a la degradación ambiental. Esta escuela de pensamiento ecológico prioriza los límites sociales sobre los límites biofísicos (Tetreault, 2008).

Una última escuela de pensamiento ecológico descrita por Tetreault (2008), es la *agroecología*, que nace en la década de los setenta en México y en otras partes de América Latina, y se concibe como un movimiento, que estudia "el ecologismo de los pobres". En ella, la construcción de la sustentabilidad se debe al "mejoramiento de tecnologías campesinas tradicionales, el control local de recursos naturales, mayores niveles de auto dependencia (en todos los ámbitos, pero sobre todo en el ámbito local), y mayores niveles de diversidad (productiva, cultural, biológica, etc.)"; rechaza la globalización que pretende imponerse desde la sociedad occidental industrializada.

Por otro lado, Leonardo Boff (2013), propone una serie distinta de modelos de sustentabilidad, los cuales pueden ser identificados a través de sustantivos y/o adjetivos por su principal rasgo o característica. Adentrándose en la problematización de la teoría de la sustentabilidad, es también útil reseñar los diferentes modelos según la concepción de Boff, para delimitar el marco que se establecerá para la investigación del objeto de estudio de este trabajo, y se proporciona así la orientación para abordar el estudio. Los modelos de sustentabilidad de Boff, son los siguientes.

1. Sustentabilidad retórica (modelo estándar)
2. Sustentabilidad ausente (neocapitalismo)
3. Sustentabilidad débil (capitalismo natural)
4. Sustentabilidad ilusoria (economía verde)
5. Sustentabilidad insuficiente (ecosocialismo)
6. Sustentabilidad posible (ecodesarrollo / bioeconomía)
7. Micro – sustentabilidad viable (economía solidaria)
8. Sustentabilidad deseada (el buen vivir de los pueblos)

La escala parte de una concepción de *sustentabilidad retórica o vacía* (1), plasmada únicamente en el discurso prometedor, en el que no necesariamente se dimensionan los problemas de la sustentabilidad, pero sí se procura que "no se vea reducido el beneficio económico, no disminuya la competitividad y no salgan perjudicadas las innovaciones tecnológicas" (Boff, 2013, p. 35). Este es el modelo estándar de desarrollo sostenible, el que reza que "*para ser sostenible, el desarrollo debe ser económicamente viable, socialmente justo y ambientalmente correcto*",

aunque en la práctica sea la cortina de humo que desvía la atención de la injusticia social y las verdaderas amenazas que podrían empujar a la Tierra fuera del estado estable del Holoceno mencionado por Raworth (2021).

El modelo de *sustentabilidad ausente* (2), según concluye Boff “no goza de ninguna sostenibilidad, pues sigue extrayendo de manera indiscriminada insumos de la naturaleza y creando perversas desigualdades sociales” (Boff, 2013, p. 40)

La *sustentabilidad débil* (3), asociada un denominado capitalismo natural, tiene por objetivo la protección de la naturaleza en virtud de que se le considera una reserva de recursos con fines económicos, “sin entenderla como una realidad viva, subsistente, con un valor intrínseco, que exige respetar sus límites y de la que, por tanto, el ser humano debe sentir que forma parte y que es responsable de su vitalidad e integridad.” (Boff, 2013, p. 41).

La *economía verde* (4), según Boff, es un modelo de sustentabilidad engañosa, ya que es más un discurso de nobles intenciones que no se acompaña de un sustento sobre cómo y con qué medios y transformaciones macroeconómicas y sociales se lograrían materializar dichas intenciones. Así, pudiera interpretarse este modelo como una vinculación estratégica entre los gobiernos, el mercado y las instituciones para reverdecer el capitalismo.

El ecosocialismo define al modelo de *sustentabilidad insuficiente* (5), en el que se promueve una producción que favorezca la economía humanística al ritmo de los ciclos naturales, es decir, una economía que no gire en torno al dinero, sino que se funda “en valores no monetarios tales como la justicia social, la equidad y la recuperación de la dignidad del trabajo (degradado a la relación mercancía-salario), así como en el valor de uso, no en el valor de trueque, y en el cambio de unos valores político-económicos cuantitativos por otros cualitativos.” (Boff, 2013, p. 48). Así, se involucra al estado y a la organización social en una propuesta distinta de distribución, que reconoce que el problema no radica en el sistema productivo, sino en la distribución de los bienes y servicios.

La *sustentabilidad posible* (6), al ser una crítica contra el modo de producción industrializado, y la cultura de consumismo individualista, predadora y contaminante; establece que para alcanzarse, se requiere según Ignacy Sachs, citado en Boff (2013), disminuir en buena medida las desigualdades sociales, fortalecer la participación

democrática, el respeto por las diversas culturas, así como generar una cultura y una ética de respeto por todas las formas de vida, mientras se mantiene un cuidado perenne por el medio ambiente.

El modelo que predica una *sustentabilidad viable* (7), que la contextualiza en entornos locales (cooperativas de producción y de consumo), establece la antítesis a la economía globalizada, ya que se da a partir de la economía solidaria que promueve el desarrollo local.

Finalmente, la *sustentabilidad deseada* (8) pretende establecer un modelo que se aproxime al buen vivir de los pueblos originarios, que, aunque Boff (2013) sitúa este modelo en los pueblos andinos, Tetreault (2004) los alude sin acotarlos a un marco geográfico, sino que los engloba en un modelo de conservación basada en la comunidad. En este modelo, la acumulación no es un objetivo, pero sí lo es la búsqueda de “un camino de equilibrio y de vivir en comunión profunda con la Pacha (la energía universal), que se concentra en la Pachamama (la Tierra), con las energías del universo y con Dios” (Boff, 2013, p. 53).

De entre los diferentes enfoques y formas de construir la sustentabilidad, con sus convergencias y divergencias, debe entenderse que una sociedad que apunte al desarrollo sustentable, debe equilibrarse entre todas ellas, sin que la aplicación de cualquiera de esos modelos sea limitante para su desarrollo.

Sin embargo, el objeto de estudio que aquí se aborda, la *Evaluación Ambiental Estratégica* (en adelante EAE), que más adelante se describe ampliamente, aun cuando su aplicación sea participativa, se concibe como una política pública que involucra al Estado como uno de los actores principales que interviene en el proceso regulativo, rasgo que lo enmarca fuertemente en el modelo dominante de desarrollo sustentable; así como en la ya descrita sustentabilidad ilusoria (o economía verde), que requiere una vinculación estratégica entre los gobiernos, y los agentes que participan en el mercado (sector productivo), para ponderar las cuestiones ambientales sobre la especulación de la tierra y la explotación desmedida de los recursos naturales. Entre los objetivos de este instrumento está el garantizar la incorporación de una visión de protección y gestión ambiental en los ordenamientos territoriales, de manera que no se oponga al crecimiento económico y social, sino que los acompaña para que ocurran mientras mitigan el impacto ambiental adverso que provocan. Se parte del reconocimiento de que sí hay límites biofísicos que deben diagnosticarse y

considerarse en la toma de decisiones respecto al ordenamiento del territorio. Estos límites pueden identificarse a través del estudio de la *capacidad de carga* de los ecosistemas¹, en el que se reconoce la importancia de todos los componentes ambientales que integran los ecosistemas, no solo por los servicios de provisión de recursos que proveen para el desarrollo humano (que son tangibles, finitos, cuantificables y asociados a un valor económico), sino también por los otros *servicios ambientales* que ofrecen: servicios de regulación (que regulan las condiciones del ambiente humano); servicios de soporte (que mantienen los procesos de los ecosistemas y otros servicios); y los servicios culturales (que dependen del contexto social y cultural) (Walters & Scholes, 2017). A diferencia de los primeros, los servicios de regulación, de soporte y culturales, son intangibles, y su trascendencia va más allá de los imprecisos esfuerzos que procuren estimar su valor en términos económicos, ya que se les reconoce un valor intrínseco para la estabilidad misma del ecosistema. Es por todo lo anterior que el trabajo de investigación para la instrumentación de la EAE involucra también premisas de la economía ecológica y la ecología política.

2.1.2. En el campo de las Políticas Públicas

En virtud de que lo que se pretende desarrollar en este trabajo es la instrumentación de una política pública orientada a la protección y gestión ambiental, que permita acercarse al desarrollo sustentable en sus escalas óptimas, es necesario adentrarse perfilados en el marco referencial de las *Políticas Públicas*. Si bien el área de estudio de las políticas públicas es vasta, aquí se abordan los aspectos relacionados a su instrumentación para la toma de decisiones de gobierno, en lo que respecta a la continuidad de la agenda pública en materia de sustentabilidad.

Bayardo (2016), construye una definición de política pública con base en diversas citas, que se rescata como punto de partida:

Una política pública es el conjunto de decisiones tomadas por diversos actores sociales, públicos y no públicos, sobre el uso y la forma de uso de los recursos

¹ La capacidad de carga es “la relación entre el hábitat humano y el modelo económico que direcciona la construcción del territorio a partir de los recursos naturales de los que el ser humano dispone para su desarrollo” (Sarmiento et al., 2018, p.77). Un modelo que pretende innovar en la forma de conceptualizar la capacidad de carga, propuesto por Sarmiento et al (2018), correlaciona en una ecuación la capacidad de carga equilibrada del territorio como una igualdad hacia el cociente de los recursos naturales disponibles entre la sumatoria de las condiciones que establecen las dimensiones ambiental, social y económica para su aprovechamiento.

públicos, sean estos jurídicos, humanos, económicos, cognitivos, organizacionales, consensuales, cronológicos, infraestructurales, de apoyo político, o coactivos, y su distribución entre los diversos actores sociales en la forma de cargas y beneficios, para resolver una situación construida socialmente como problemática en un contexto sociopolítico, jurídico, económico y cultural determinado y conforme a un marco normativo/axiológico más o menos explícito, en función de un diagnóstico y una hipótesis causal que definen cuál es la mejor manera de enfrentar el problema, decisiones que forman un patrón de comportamiento tanto para el gobierno como para la sociedad (p. 46).

Para adaptar esta definición al tipo de política pública que se pretende analizar e instrumentar, se ha de considerar a los recursos naturales como recursos públicos de dominio directo de la Nación, tal como se establece en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917), desde su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960. Asimismo, la situación que se pretende atender encuadra en el supuesto de la definición anterior, ya que se trata de una problemática construida socialmente. Como argumento de ello, Flores (2013), propone abordar y entender la cuestión ambiental, con toda su complejidad y conflictividad, justamente como un constructo social, que surge de grupos de personas que manifiestan clamor por una causa; en la cual la fundamentación científica tiene un rol clave, más allá de la alta influencia que el poder y la lógica política tienen en la construcción social de la realidad en general. De su problematización, con el estudio de narrativas desde la fenomenología (sobre cómo se conoce y cómo se sabe que se conoce), para exponer la idea sobre la construcción social de la realidad, basado en la ausencia de una verdad exterior objetiva², se asume que “los problemas son socialmente contruidos en vistas a enfrentarlos. Ello no implica que sean falsos, sino que, para su asimilación y manejo, han de ser contruidos socialmente.” (Hannigan citado en Flores, 2013, p. 93).

Respecto al análisis que se propone estudiar en esta investigación como política pública, es subrayable que la cuestión ambiental, además de surgir como una construcción social, es inherente a la problemática derivada de las alteraciones a las

² Para más detalles sobre la construcción social de la problemática ambiental abordada desde diferentes narrativas, ver Flores, R. (2013). *Los afluentes y los ríos: La construcción social del medio ambiente en la cuenca Lerma Chapala*. ITESO. México. Págs. 86 – 104. Disponible en: <https://rei.iteso.mx/handle/11117/3036>

condiciones naturales de los ecosistemas en los que se desarrolla el hombre, que ha sido suficientemente estudiada y parametrizada, encuadrándola en las diversas posturas ya descritas en este mismo capítulo, y con las causas y efectos que se abordan más adelante en el Marco Contextual; todo ello exacerbado por la actividad humana, por lo que resulta necesario y hasta urgente resolver. Finalmente, es objetivo de este trabajo, realizar el diagnóstico y la hipótesis causal que definan cómo es que la Evaluación Ambiental Estratégica puede instrumentarse para enfrentar los diversos problemas ambientales asociados al territorio que se pretende ordenar a través de un plan o programa, para efectos de tomar decisiones que formen un patrón de comportamiento tanto para el gobierno como para la sociedad.

La planeación de políticas públicas, representa un esfuerzo de las organizaciones e instituciones gubernamentales “por evitar lo esperado y lo contingente según el análisis de la situación actual; su sustento es práctico, no teórico” (Pamplona, 2000, p. 51). Así, a través de una política pública se pretenden establecer prioridades sobre los asuntos que se buscan (lo planeado) o se presentan (lo contingente), y se indican las formas en las que se actuará y los procedimientos para intervenir en la sociedad y el desarrollo, para procurar mitigar estratégicamente los problemas actuales, y a la vez prevenir que nuevos problemas relacionados surjan (Pamplona, 2000).

Dentro del ámbito de las políticas públicas encaminadas a la sustentabilidad, se retoma lo establecido por el modelo dominante que afirma que el origen de la degradación ambiental es la pobreza y el crecimiento demográfico en el mundo, Raworth (2012) sugiere poner atención y cuidado en las políticas destinadas a la mitigación de los impactos y daños ambientales que pretenden hacer retroceder el avance sobre los límites planetarios, ya que un mal diseño podría afectar al bienestar social e incrementar los problemas que marcan los límites de la base social, en particular la pobreza, que en esta teoría, incrementa a su vez la degradación ambiental. Sin embargo, una política pública efectiva y bien diseñada, puede promover tanto la erradicación de la pobreza como la sustentabilidad ambiental, lo que lleva a la humanidad a espacio metafórico ambientalmente seguro y socialmente justo para que la humanidad prospere, donde también tiene lugar el desarrollo económico inclusivo y sustentable la zona segura para vivir (Raworth, 2012).

Es así que se plantea que una de las alternativas para aproximarse al espacio seguro de Raworth (2012), con la base social por encima de las diversas dimensiones

de la privación humana, y a la vez por debajo del techo ambiental, apunta hacia el discurso ambiental denominado por Cohen (2002) como *racionalismo administrativo*, donde son las políticas públicas las que representan el mecanismo de aproximación. Su base teórica asume que al ser el Estado el principal promotor del crecimiento, “su desarrollo puede observarse en la construcción de políticas, instituciones y metodologías que abordan también el problema ambiental” (Cohen, 2002, p. 94). El racionalismo administrativo, es pues, la respuesta gubernamental a la crisis ambiental; la propuesta de una burocracia jerárquica al servicio del Estado, donde se organizan a expertos científicos y técnicos junto con el gobierno para manejar una serie de políticas públicas que controlen y regulen las actividades humanas y productivas que degradan el ecosistema. Esto implica la conformación de comisiones de expertos que, a través de combinar métodos y resultados de las ciencias ambientales y la ingeniería con la puesta en marcha de técnicas de análisis político, analizan e identifican las estrategias más eficientes de desarrollo, y ofrecen consejos sobre ello a los tomadores de decisiones (Cohen, 2002).

Resulta necesario introducir en este apartado el concepto de *gobernanza*, entendida en este contexto como la forma en la que se ejecutan las políticas públicas, y estrechamente ligada a la toma de decisiones. De acuerdo con Aguilar (citado en García, 2015), la gobernanza, aunque incluye el gobierno formal, involucra también a la sociedad civil y a las empresas en la gestión de las cosas de interés público. Es decir, el estado no actúa solo, sino que interactúa entre una pluralidad de actores, caracterizada por “las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general” (Cerrillo citado en Montoya & Rojas, 2016, p. 306). Se propone así que la aplicación de esta política pública no sea una atribución exclusiva del gobierno para actuar de manera unilateral, sino que se desarrolle de manera compartida por las múltiples visiones, objetivos y relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio, que se requieren analizar; así como los recursos humanos, financieros y materiales involucrados tanto en las propuestas de ordenamiento del territorio, como en el análisis de las cuestiones ambientales entorno a esas propuestas. A esto se le ha denominado como *Gobernanza Territorial*. De acuerdo Rosas et al. (2012), lo que resulta de la organización entre los diversos actores es una visión territorial compartida, que tiene como argumento el reconocimiento de las capacidades y oportunidades del territorio, a partir de la cual se posibilita la consecución

de una cohesión territorial sustentable en los diferentes niveles de gobierno; por lo que es la gobernanza territorial “una precondition para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector...) que operan a las diferentes escalas” (Rosas et al., 2012, p. 124).

Como se aborda más adelante en el marco situacional, el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018 -2024 visión 2030 (PEGyD, 2022), que sirve de contexto para la instrumentación de la EAE, establece como eje-estratégico el desarrollo sostenible del territorio, con base en el diagnóstico de que:

El crecimiento poblacional, los cambios en la ocupación del suelo, el deterioro ambiental, el aumento del área urbana y los procesos de transformación económica, política y social (...) hacen necesaria la tarea de actualizar, formular y aplicar programas de ordenamiento ecológico territorial y de desarrollo urbano, así como la Gestión Integral de los Recursos Hídricos. (p. 169).

Su objetivo de gobernanza establece que la administración debe “garantizar el derecho humano a un ambiente sano, conservando la biodiversidad y los servicios ecosistémicos sin comprometer el bienestar de las futuras generaciones y bajo los principios de equidad, derechos, justicia, cultura de la paz, e igualdad de oportunidades” (PEGyD, 2022, p. 170). Así, la Evaluación Ambiental Estratégica es la política pública que se propone insertar como instrumento para la gobernanza territorial con enfoque a la sustentabilidad.

Aunque “no es lo mismo diseñar políticas públicas como medios para remediar necesidades que como medios para garantizar un derecho” (Bayardo, 2016, p. 38), se plantea como objetivo de este trabajo alcanzar un diseño de un instrumento de política pública de protección y gestión ambiental que garantice la incorporación de consideraciones ambientales desde los primeros momentos del proceso de planificación territorial, de manera que se analice de forma integral el impacto que tendría un ordenamiento del territorio en los ecosistemas y garantizar que no se rebase su capacidad de carga. Así, se contribuiría tanto a remediar las necesidades generadas por la problemática ambiental, y se actuaría congruentemente en favor del derecho humano a un ambiente sano, consagrado en el artículo cuarto constitucional.

2.1.3. La Evaluación Ambiental Estratégica

La Evaluación Ambiental Estratégica, aunque no se ha formalizado como un instrumento de evaluación oficial en las leyes ambientales mexicanas, como se describe más adelante en el apartado de marco contextual o situacional, en realidad no es una propuesta de nueva creación. Es una herramienta más de la extensa familia de instrumentos de evaluación ambiental existentes (Woodland & Mercier citado en Lobos, 2015), que surge a partir de la instrumentación de la Evaluación de Impacto Ambiental, cuyos antecedentes remontan a la primera Acta Nacional de Política Ambiental (*National Environmental Policy Act*, NEPA) de Estados Unidos publicada en 1969, que fue la primera regulación formal en un país que exigía como requisito específico la presentación de informes con análisis y evaluaciones previas sobre las consecuencias ambientales de acciones que pudieran afectar negativa y significativamente la calidad ambiental. Este tipo de análisis, centrado en obras y actividades específicas de proyectos individuales, es la muy conocida Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Esta iniciativa fue implementada posteriormente en Canadá (*Federal Environmental Assessment Review Process* de 1973); Australia (*Commonwealth Government's Environmental Protection Act* de 1974); Alemania (*Principles for Assessing the Environmental Compatibility of Public Measure of the Federation* de 1975) y Francia (*Law on the Protection of the Natural Environment* de 1976) (Cordero & Vargas, 2016). Conforme fue ampliándose la implementación de la EIA por el mundo, se identificó que su atención tan específica limitaba el alcance y su capacidad de contribuir a integrar la dimensión ambiental en todos los niveles de decisión (Oñate et al., citado en Lobos, 2015).

De acuerdo con esta condición, se establece que la EIA no opera necesariamente como un instrumento de decisión, “sino más bien como herramienta para mitigar o adaptar los posibles impactos o consecuencias ambientales de los proyectos” (Gumucio & Zúñiga, 2021, p. 2). Ante tal escenario, se planteó la necesidad de evaluar de manera más amplia las estrategias de crecimiento, para anticipar y mitigar de forma más óptima sus consecuencias ambientales, y surge la Evaluación Ambiental Estratégica como concepto aplicado a “evaluaciones ambientales adecuadas a políticas, planes y programas (...) de naturaleza más estratégica que aquellas aplicadas a proyectos individuales (...) probablemente difiriendo de ellas en varios aspectos importantes” (Wood y Djeddour, citados por Partidário, 2012).

La Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (IAIA, por sus siglas en inglés), fundada en 1980, es la organización profesional y técnica líder en materia de evaluación de impactos a nivel internacional; de acuerdo a la información de su sitio en línea (www.iaia.org), que tiene por objeto la innovación, desarrollo y comunicación de las mejores prácticas en la materia. Esta asociación considera que la EAE constituye un “proceso que informa a los planeadores, decisores y público afectado acerca de la sustentabilidad de las decisiones estratégicas, facilitando la búsqueda de mejores alternativas y asegurando un proceso de decisión democrático” (IAIA, 2002).

Para Partidário (2012), lo estratégico es un atributo que se relaciona con formas de pensar, actitudes, acciones planteadas con objetivos de largo plazo. Es así que el modelo de pensamiento estratégico está

(...) caracterizado por mantener una visión sobre objetivos de largo plazo (puntos lejanos deseados), por la flexibilidad para trabajar con sistemas complejos (comprensión de los sistemas, los vínculos y los amarres, y la aceptación de la incertidumbre), por la capacidad de adaptación a contextos y circunstancias cambiantes (alterar caminos o vías cuando sea necesario), y por estar fuertemente focalizado en aquello que es realmente importante en un contexto más amplio (tiempo, espacio y perspectivas) (p. 18).

En la Guía de Mejores Prácticas desarrollada por Maria Do Rosário Partidário (2012) y adoptada como directriz por la IAIA, la EAE se define como

Un instrumento de naturaleza estratégica que ayuda a crear un contexto de desarrollo para la sustentabilidad, mediante la integración de las cuestiones ambientales y de sustentabilidad en la toma de decisiones, evaluando las opciones de desarrollo estratégico en relación a las condiciones de contexto. Por tanto, el propósito de la EAE es ayudar a comprender el contexto de desarrollo de la estrategia que se está evaluando para identificar adecuadamente los problemas, potencialidades y principales tendencias, y evaluar las opciones estratégicas que siendo viables desde una perspectiva ambiental y de sustentabilidad (es decir, que actúen con cautela, que prevengan riesgos y que estimulen las oportunidades) hagan posibles los objetivos estratégicos (p. 19).

Es importante entrever como la EAE adquiere dimensiones distintas en su aplicación, abordándose desde la postura del crecimiento económico, es decir, desde el desarrollo sostenible contra el desarrollo sustentable. Gumucio & Zúñiga (2021), citando a Steffen et al., reseña que se han acelerado las transformaciones geofísicas significativas por causas antrópicas en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, debido al uso intensivo de recursos naturales como base del desarrollo en general, ya que se ha simplificado la medición de este desarrollo en consideración del Producto Interno Bruto (PIB) como indicador, lo cual se refleja a nivel local, regional y hasta globalmente. A partir de ello, como lo dice Gumucio & Zúñiga (2021)

La ausencia de una evaluación estratégica, integrada y de largo plazo de los proyectos que hacen posible el incremento del PIB, los problemas sociales, culturales y ecosistémicos tienden a considerarse externalidades o costos inevitables del desarrollo, lo que dificulta la revisión de los proyectos de inversión y el abordaje de sus impactos (p. 3).

Como reafirmación de la trascendencia de ubicar la pretendida instrumentación de la EAE como política pública en el marco del desarrollo sustentable, cabe enfatizar que lo anterior es fácilmente encuadrable en el modelo de desarrollo sostenible (centrado en el crecimiento económico como prioridad), donde se ha identificado un “sesgo sectorialista” en las herramientas de evaluación ambiental en particular y las políticas ambientales en general, porque se consideran como obstrucciones al dinamismo de la economía (CED, citado en Gumucio & Zúñiga, 2021); lo que impide tener una visión holística y de largo plazo al crecimiento económico (Parker, citado en Gumucio & Zúñiga, 2021).

De aquí la necesidad de reafirmar a la Evaluación Ambiental Estratégica dentro de la teoría de la sustentabilidad, de manera que su enfoque prioritario sea tanto el crecimiento económico, como la conservación de la naturaleza, sus recursos y sus servicios ambientales, al mismo nivel de consideración y análisis, para efecto de toma de decisiones; sin imponerse como un trámite burocrático más, sino como una herramienta integradora de consideraciones multidimensionales, y en particular las de la dimensión ambiental, y con vistas de largo plazo, que brinde a las generaciones futuras la oportunidad de seguir creciendo.

2.2. Marco contextual o situacional

2.2.1. Legislación aplicable

La legislación ambiental en México tiene sus orígenes en el año de 1971, cuando se publicó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, en la cual se daban atribuciones a la Secretaría de Salud (SSA) para su aplicación, a través de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, donde se creó la primera Dirección de Impacto Ambiental en 1972. El enfoque de este marco jurídico en aquél entonces era higienista, es decir, centrado en la protección a la salud (SEMARNAT & INE, 2012).

Posteriormente, cuando en 1976 se creó la Ley Federal de Protección al Ambiente, la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), a través de la Dirección General de Usos del Agua y su Subdirección de Impacto Ambiental, era la encargada de regular el impacto ambiental de los proyectos de infraestructura de gran envergadura, especialmente las presas de agua. Bajo esta misma Ley, en 1982 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y se le dieron atribuciones a su Subsecretaría de Ecología a través de su Dirección de Impacto Ambiental para evaluar proyectos bajo un enfoque más urbano (SEMARNAT & INE, 2012).

Para 1988, con la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), hasta hoy vigente, la legislación en materia de evaluación ambiental ha evolucionado hacia un enfoque integral de la gestión ambiental. En 1992, la aplicación de la LGEEPA pasó de la SEDUE a la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que suprime a la Subsecretaría de Ecología de la SEDUE, y crea el Instituto Nacional de Ecología, donde se encontraba la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental; así como también nace la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), dependencia a la que se le asignan funciones de inspección y vigilancia.

Posteriormente se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en 1994, que en el año 2000 se convierte en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT] (SEMARNAT & INE, 2012), la cual aún es la institución del poder ejecutivo a nivel federal en México, encargada de las regulaciones ambientales en el ámbito de las competencias y atribuciones que la propia LGEEPA le confiere; mientras que el resto de las materias que no se reservan

al ámbito federal, la LGEEPA las delega a los gobiernos locales (estatales y municipales), para su aplicación bajo el principio de concurrencia que establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Después de prácticamente 35 años de haber sido promulgada la LGEEPA, aunque la legislación ha tenido diversas reformas, los procedimientos administrativos con los que se procura la gestión y protección ambiental, continúan siendo prácticamente los mismos. Esta condición no es diferente en Jalisco, donde se publicó en junio de 1989 la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco (LEEEPA), que considera bases muy similares a la legislación federal.

Entre las herramientas que considera la legislación para ejercer esta política pública se encuentra la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), procedimiento que se aplica de forma preventiva a las “obras o actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos, impactos al ambiente o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos, las normas oficiales emitidas por la federación y las disposiciones reglamentarias [...]” (LEEEPA, 1989, Artículo 26).

En la práctica, la EIA es un instrumento diseñado para regular los potenciales impactos de una propuesta de proyecto bien definido y caracterizado. Esto se logra a través del análisis de un estudio técnico con base en el cual se toman decisiones sobre la autorización o negación del proyecto y, en su caso, bajo qué términos y condicionantes se autoriza.

Sin embargo, por su naturaleza, la EIA tiene una desventaja por su limitado alcance a nivel regional, y baja capacidad de incorporar medidas y/o estrategias para hacer frente a los principales retos que plantea el desarrollo sustentable. Tampoco es efectiva para combatir desde lo local a los grandes problemas que provocan la crisis ambiental global: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y el cambio en el uso de la tierra, la contaminación química, la desertificación, etc.

A través de esta investigación no se procura reemplazar la Evaluación de Impacto Ambiental, sino que se busca complementar dicha herramienta con otra que cubra las limitaciones que tiene la primera, para lograr una gestión más efectiva de las estrategias que permitan el crecimiento y desarrollo sustentable, la mitigación de la crisis ambiental, así como para incorporar análisis de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático.

La Evaluación Ambiental Estratégica, como antes se describió, es reconocida a nivel internacional como la evolución de la EIA. Existen casos de países donde ya es implementada como política pública, pero en México no tiene actualmente un marco legal ni un procedimiento administrativo que la sustente a nivel federal, estatal ni municipal.

Aplicada a los ordenamientos territoriales, la Evaluación Ambiental Estratégica anticiparía el análisis del contexto ambiental y aseguraría la incorporación de los aspectos ambientales y la mitigación de los impactos en la toma de decisiones sobre los usos del territorio. Sentaría las bases, además, para definir las condiciones sobre las cuales los futuros proyectos resultarían viables, lo que es el campo de acción de la Evaluación de Impacto Ambiental. Esta es la manera en la que se complementarían ambos instrumentos.

Si bien el ordenamiento territorial tiene fundamentos tanto en el marco normativo del estado de Jalisco, como en el federal, su aplicación esta segregada entre lo urbano y lo no urbano, rigiéndose bajo diferentes instrumentos: una legislación para regular el desarrollo urbano, y otra legislación para regular el resto del territorio. Así, los instrumentos de ordenamiento ecológico, considerados por la LGEEPA a nivel federal y por la LEEPA a nivel estatal, inciden en la regulación de los usos del suelo fuera de los centros de población, con un enfoque primordialmente de protección y gestión ambiental, cuyo desarrollo se realiza típicamente con base en diagnósticos de usos previos y actuales, así como en el análisis de aptitudes y riesgos.

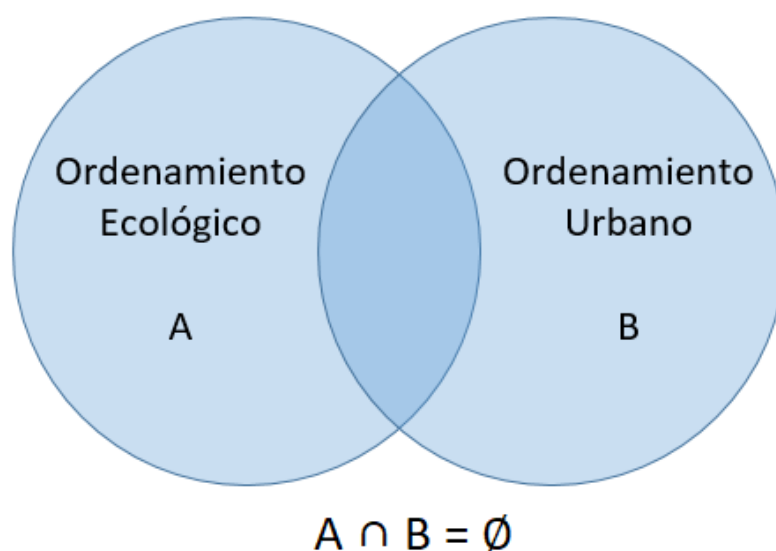
Por otro lado, los ordenamientos territoriales urbanos dentro de los centros de población (como los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, Planes de Centro de Población, Planes Parciales de Desarrollo Urbano, etc.) se regulan a nivel federal con base en Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), y a nivel estatal, bajo el Código Urbano para el estado de Jalisco (CUEJ); instrumentos que moderan la planificación física con énfasis urbanístico o municipal, con una perspectiva donde el crecimiento y el progreso predomina generalmente sobre las consideraciones ambientales. Esta segregación genera un conflicto entre la interpretación y aplicación de estas normativas, ya que cada una maneja un lenguaje distinto y tiene diferentes alcances, y deja un vacío de certeza jurídica en el ámbito de aplicación de los instrumentos que regulan las expansiones urbanas en congruencia con las capacidades y necesidades naturales del territorio, sin

contar con un análisis metodológico especializado para la identificación preventiva de los impactos que conllevará la expansión territorial, y por lo tanto, sin establecer las estrategias que permitan avanzar hacia un desarrollo sustentable.

Lo anterior se ha plasmado en el siguiente diagrama de Venn (Figura 2) bajo una premisa lógica, donde $A \cap B = \emptyset$. Esta expresión refleja que el conjunto que contiene todos aquellos elementos que A (Ordenamiento Ecológico) y B (Ordenamiento Urbano) tienen en común, está vacío.

Figura 2

Planteamiento del conflicto entre los ordenamientos territoriales en México



Fuente: elaboración propia

Se parte del supuesto de que la planeación territorial integral es esencial para la sustentabilidad, se deben ordenar y armonizar eficientemente las actividades productivas y los asentamientos humanos con la conservación de áreas de importancia ecológica y la provisión de servicios ambientales, donde la Evaluación Ambiental Estratégica es una pieza clave para el éxito de esta misión.

Los lineamientos para el desarrollo de los Ordenamientos Ecológicos (OE) en Jalisco integran de origen una agenda ambiental, construyéndose a partir de una caracterización, un diagnóstico y un pronóstico con base en las variables ambientales sobre las aptitudes del suelo en virtud de las características naturales del territorio (coberturas y tipos de vegetación, tipos de suelo, disponibilidad de recursos hídricos, riesgos geológicos e hidrometeorológicos), y derivado de ello, se establecen las estrategias de protección y gestión ambiental aplicables al territorio (políticas,

lineamientos estratégicos y criterios ecológicos) en función de las actividades económicas y de los usos de suelo permitidos, condicionados y restringidos por cada Unidad de Gestión Ambiental, que es la unidad básica de análisis en los ordenamientos ecológicos, delimitadas con criterios hidrológicos (enfoque de cuencas). En tal sentido, aunque podría parecer una redundancia donde se intersectan los objetivos de la EAE y los objetivos de los OE, la definición de términos de referencia para desarrollar una Evaluación Ambiental Estratégica para las propuestas de los Ordenamientos Ecológicos en desarrollo, permitirían tener información puntual y con mayor certidumbre sobre las variables ambientales consideradas, proveyendo de información con más valor para la toma de decisiones.

Lo anterior no necesariamente ocurre con los Ordenamientos Territoriales (OT) que regulan las zonas urbanas, por lo que someterlos a un análisis metodológico y especializado respecto a los potenciales impactos y riesgos ambientales es necesario para reducir los conflictos por el uso del territorio y las competencias sectoriales por los recursos naturales, pero además para establecer estrategias concretas sobre el territorio para lograr un crecimiento ordenado y sustentable en el estado. Se requiere así una planeación estratégica integral, que contrarreste el vacío (incertidumbre) que deja la incidencia del OT sobre el OE, cuando se trata de la planificación del crecimiento de las ciudades, donde se dé el lugar y la importancia correspondiente a la protección y gestión del ambiente, sin comprometer el equilibrio ecológico y los servicios ambientales de los cuales las ciudades y sus habitantes dependen.

Los esfuerzos más recientes que ha implementado SEMADET para la actualización de los ordenamientos ecológicos territoriales regionales desde 2019 a la fecha, han implicado mejoras e innovaciones sobre las metodologías empleadas, las escalas de análisis y la precisión de la información geográfica que se genera y con la que se trabaja. Delimita las áreas básicas de los ordenamientos con un enfoque de cuenca hidrológica, lo que habilita una comprensión más profunda y detallada sobre la potencialidad, vulnerabilidad y riesgos del territorio. Esto se traduce no solo un logro técnico y un avance hacia la disolución del conflicto entre los ordenamientos territoriales en el estado, sino también una incidencia en la planeación de las áreas urbanas desde un enfoque de análisis ambiental. Sin embargo, se considera que estas mejoras aún no terminan de consolidarse con el mismo alcance que tendría una EAE respecto a las consideraciones ambientales preventivas, ni tienen un fundamento jurídico que garantice la continuidad del procedimiento técnico respaldado en análisis ambientales

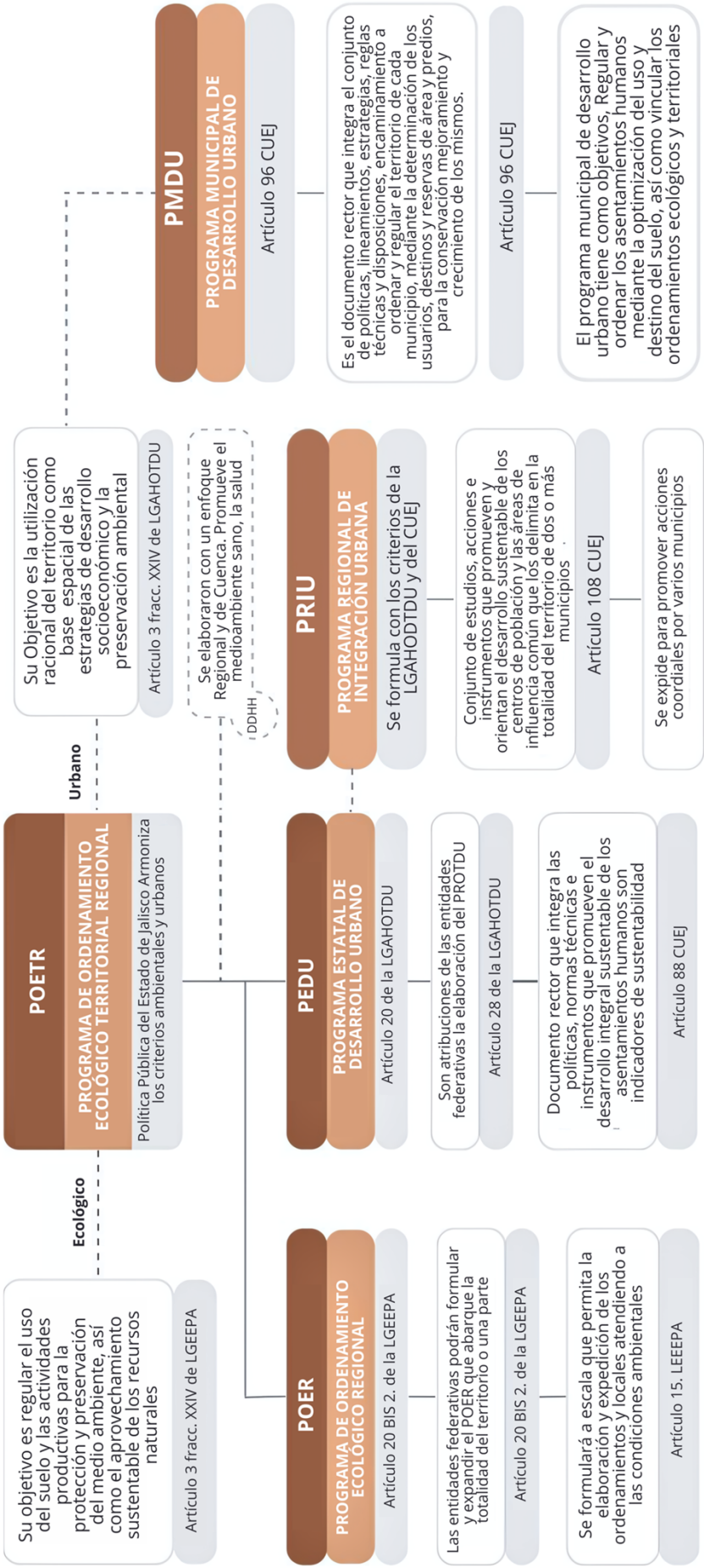
especializados; por lo que es una necesidad integrar una evaluación ambiental en las propuestas de nuevos planes o programas de ordenamiento territorial, o modificaciones a existentes, con una carga administrativa para ser considerado como un procedimiento regulativo obligatorio.

Como evidencia del esfuerzo que actualmente se implementa desde la Dirección General de Ordenamiento Territorial de la SEMADET, que ya se considera un avance respecto a los ordenamientos territoriales anteriores, y que pone a Jalisco a la vanguardia en la materia a nivel nacional junto con Guanajuato, Ciudad de México, Quintana Roo, según el experto Dr. Antonio Azuela de la Cueva (Doctorado en Hábitat y Sustentabilidad, 2023); se muestra en la siguiente figura, extraída del “Anexo A. Guía de Lectura. Introducción. Ordenamiento Territorial Región Cuenca Alta de la Costa Sur” (SEMADET, 2023), el diagrama del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial Regional (POETR), dividido en dos partes para su mayor legibilidad, y que conjunta diversos instrumentos de planeación urbana y ecológica de manera armonizada, que incluyen:

- El Programa de Ordenamiento Ecológico Regional, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, con ventana de actualización para los tres municipios de la región, y el Plan Regional de Integración Urbana. Todos instrumentos de planificación estratégica de largo plazo que forman parte del Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano, en la categoría de Instrumentos de referencia obligada. Sus contenidos son vinculantes para las autoridades al momento de expedir sus actos jurídicos y de política pública.
- El alcance del ordenamiento territorial de esta región incluyó la elaboración de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano de los municipios, cuyas directrices son vinculantes tanto para autoridades como para las personas, al definir derechos reales de uso de suelo en los terrenos.

Figura 3

Diagrama del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial Regional



Fuente: SEMADET. Ordenamiento Territorial Región Cuenca Alta de la Costa Sur (2023). Modificado de la versión original para su adecuada visualización.

De acuerdo con la descripción de este documento (SEMADET, 2023)

En esencia y acorde con la normatividad en la materia, estos instrumentos son individuales, separados y únicos. El objetivo de elaborarlos conjuntamente fue asegurar la armonía de políticas en los diversos documentos, lo que permitirá su correcta implementación. La visión de este documento es innovadora ya que flexibiliza los procesos asegurando el cumplimiento de la normatividad ecológica y urbana, y además consigue una economía procesal y administrativa, cumpliendo con los objetivos y metas, fundamentado en el espíritu de la Ley de Planeación (p. 8).

Esta información es parte del marco contextual y situacional donde se pretende insertar la Evaluación Ambiental Estratégica.

Para efecto de esclarecer qué tipo de planes o programas refiere como figuras jurídicas existentes el Código Urbano para el estado de Jalisco, a los que en principio estaría dirigida la EAE, a continuación se transcribe la lista incluida en su artículo 78 A.

I. Programas de Desarrollo Urbano

- a) Programa Estatal;
- b) Programas Municipales de Desarrollo Urbano;
- c) Programas de Desarrollo Metropolitano;

II. Instrumentos de Referencia:

- a) Planes Regionales de Integración Urbana;
- b) Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitano;
- c) Programas de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado;
- d) Programas de Ordenamiento Ecológico Local;
- e) Atlas Estatal de Riesgo;
- f) Atlas Metropolitano de Riesgo; y
- g) Atlas Municipal de Riesgo;

III. Planes de Desarrollo Urbano Derivados:

- a) Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población; y
- b) Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

Así mismo, se considera relevante situar como parte del marco contextual de base, que el CUEJ ya ha establecido los cimientos para requerir una evaluación ambiental como parte de la promoción y elaboración de cualquiera de los tipos de

planes o programas de desarrollo urbano enlistados anteriormente, tal como se establece en su artículo 86, que a la letra dice:

Artículo 86. Los planes y programas de desarrollo urbano así como, los proyectos definitivos de urbanización que modifiquen el uso de suelo, densidad o intensidad, previamente a ser aprobados, deberán someterse a evaluación en materia de impacto ambiental por la autoridad competente.

Finalmente es de suma utilidad para los efectos del marco situacional del que parte este trabajo, remitirse al artículo 98 del CUEJ que establece el procedimiento para elaborar, aprobar y modificar un programa municipal de desarrollo urbano, que consta de ocho pasos en los que se involucran diversos actores. Cabe señalar que no se pretende ser exhaustivo en el análisis legal de los procedimientos existentes asociados, por lo pronto basta con referirlos como existentes para su futura aplicación como parte del desarrollo del presente TOG.

2.2.2. Agendas internacionales sobre sustentabilidad

De entre los diversos acuerdos, convenios y documentos de carácter especial en materia de medio ambiente, en los que participa México de la mano con otros países (Tratados Internacionales), que de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, s.f.), se categorizan en materias específicas: Agua (9 Tratados), Biodiversidad (12 Tratados), Cambio Climático y Atmósfera (5 Tratados), Productos Químicos y desechos (9 Tratados), Tierra y Agricultura (1 Tratado), y Gobernanza medioambiental (2 Tratados); así como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes; y las Agendas Internacionales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana.

De forma general, la EAE estaría concebida para alinear el desarrollo de políticas, planes y programas a los objetivos de sustentabilidad con los que en este caso se ha comprometido México a nivel internacional, debiéndose abordar desde un análisis sistemático y estratégico multidisciplinario como el que se propone implementar desde la Evaluación Ambiental Estratégica sobre ordenamientos territoriales, ya que la visión de la EAE es justamente contribuir a enfrentar retos del desarrollo de dichos instrumentos, que no pueden ser alcanzados de forma efectiva con otros instrumentos de protección y gestión ambiental existentes en el marco regulatorio mexicano y en particular en el estado de Jalisco, como el Procedimiento de Evaluación de Impacto

Ambiental para proyectos concretos. La EAE es una forma de aproximarse a estrategias de mayor alcance como: mitigación y adaptación al cambio climático; mantenimiento y mejora de la biodiversidad, de los servicios ambientales que proveen para el bienestar humano; la promoción de la calidad ambiental, del paisaje, del patrimonio cultural y del uso sustentable de los recursos naturales; la promoción del potencial del desarrollo regional; combate a la pobreza y superación de las desigualdades sociales y regionales; la cohesión social y territorial; entre otras.

i. Alineamiento del Problema con Agendas de Naciones Unidas

Planteada la EAE como la herramienta de protección y gestión ambiental a través de la cual se garantice que los planes y programas de ordenamiento territorial en Jalisco sean sometidos a un análisis ambiental específico que incluya la vinculación con diversas agendas de sustentabilidad internacional, la propia instrumentación de la EAE estaría alineada a las siguientes Agendas de Naciones Unidas en las que México ha firmado compromisos.

- ***Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible***

Es un plan de acción global que surge en 2015, con el objetivo de erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos en un horizonte de 15 años, es decir, hasta el año 2030. La Agenda 2030 está compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. Los ODS son metas globales y universales, que abarcan aspectos económicos, sociales y ambientales, y que buscan transformar nuestro mundo en un lugar más justo, pacífico e inclusivo para todas las personas y para el planeta.

A través de la implementación de la EAE, se analizarían las propuestas de ordenamiento territorial desde una perspectiva y enfoque ambiental, alineado la propuesta al cumplimiento de varios de los ODS, como el ODS 6: Agua limpia e saneamiento, ODS 9: Industria, innovación e infraestructura, ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, ODS 13: Acción por el clima, ODS 14: Vida submarina, ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres

- ***Marco mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica***

El Marco Global para la Diversidad Biológica (Global Biodiversity Framework, GBF) de Kunming-Montreal, fue formalmente adoptado por 188 gobiernos al término de la 15ª Conferencia de las Partes (COP15) en el Convenio de las Naciones Unidas

sobre la Diversidad Biológica, que concluyó en Montreal, Canadá, el 19 de diciembre de 2022; catalogado como un acuerdo histórico para guiar la acción mundial sobre la naturaleza hasta 2030.

Este Marco se propone detener y revertir la pérdida de la naturaleza, en un contexto de peligroso declive que amenaza la supervivencia de un millón de especies y afecta a la vida de miles de millones de personas. Su objetivo es salvaguardar y utilizar de manera sostenible la biodiversidad (ONU Programa para el Medio Ambiente, 2022).

Entre las veintitrés metas que deben alcanzarse para 2030, se plantea que todas las zonas estén sujetas a planificación espacial participativa integrada, que tenga en cuenta la diversidad biológica y/o procesos de gestión eficaces, y aborden el cambio en el uso de la tierra.

Enuncia la meta de lograr que para 2030 al menos un 30 por ciento de las zonas de ecosistemas terrestres, de aguas continentales, costeros y marinos degradados sean objeto de una restauración efectiva, con el fin de mejorar la biodiversidad y las funciones y los servicios de los ecosistemas, la integridad ecológica y la conectividad.

▪ ***La Nueva Agenda Urbana***

Esta agenda tiene entre sus objetivos los de mejorar la vida de las personas en las ciudades, fomentar la economía verde y la resiliencia, promover la planificación urbana integrada y participativa y mejorar la gobernanza urbana.

La EAE propiciaría análisis específico y tan detallado como sea requerido, sobre los objetivos que se buscan alcanzar con los ordenamientos territoriales versus las consecuencias ambientales respecto a la designación de las políticas, usos de suelo, criterios de regulación o reglas de construcción que conllevaría la implementación del ordenamiento territorial, incluyendo un proceso de participación ciudadana y gobernanza urbana.

▪ ***El Acuerdo de París***

Este tratado internacional sobre el cambio climático tiene una figura jurídicamente vinculante para las partes firmantes (196 Partes), entre ellas México, dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que ocurrió durante la COP21 en París. Fue adoptado el 12 de diciembre

de 2015 y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. Mediante este acuerdo se establecieron entre otros compromisos, medidas para la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, y se requirió el desarrollo de planes de adaptación para hacer frente a los impactos ya inevitables y fortalecer la resiliencia. Este fue el primer acuerdo global vinculante que establece objetivos concretos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático.

A través de la EAE se promovería la identificación y establecimiento de estrategias de mitigación asociadas al ordenamiento del territorio y su eventual ocupación, en contextos ambientales relativamente definidos a partir de la caracterización ambiental que se tendría que realizar como parte de un diagnóstico de línea base, para que desde las etapas más tempranas en la toma de decisiones se pueda contribuir a enfrentar los retos de la mitigación y adaptación al cambio climático.

- ***Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030***

Adoptada en marzo de 2015, esta agenda establece medidas para reducir el riesgo de desastres y fortalecer la resiliencia ante ellos. De acuerdo con su alcance y objetivo, el Marco Sendai “se aplicará al riesgo de desastres de pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, naturales o causados por el hombre, así como a las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos. Tiene por objeto orientar la gestión del riesgo de desastres en relación con amenazas múltiples en el desarrollo a todos los niveles, así como en todos los sectores y entre un sector y otro” (UNISDR, 2015 p. 36).

La incorporación de esta Agenda en los análisis a los que se someterá un ordenamiento territorial bajo un procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, permitirá identificar, evaluar y gestionar los riesgos de desastres a los que el territorio que se está ordenando estaría expuesto, así como las potenciales pérdidas ocasionadas por los desastres, “tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países” (UNISDR, 2015 p. 36).

- ii. **Alineamiento del Problema con Acuerdos específicos con otros países**

- ***Acuerdo de Cooperación Ambiental***

En paralelo con la negociación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), este Acuerdo da origen a la Comisión para la Cooperación Ambiental

(CCA), cuyas atribuciones quedaron inscritas en el Capítulo 24 del T-MEC, abordando la dimensión ambiental que busca fomentar la sostenibilidad y la protección del medio ambiente. La CCA ha establecido un Plan Estratégico 2021-2025 con diversos pilares estratégicos entorno a la protección y gestión ambiental como: aire, agua y suelo limpios; prevención y reducción de la contaminación en el entorno marino; economía circular y manejo sustentable de materiales; ecosistemas y especies compartidos; economías y comunidades resilientes; aplicación efectiva de la legislación ambiental (CCA, s. f.). La EAE puede abonar a este acuerdo trilateral al atender, mediante el análisis específico de aspectos ambientales de los ordenamientos territoriales, las soluciones que propone el Plan Estratégico de la CCA en sus pilares estratégicos.

iii. Otras agendas internacionales

▪ *Convención de RAMSAR*

La Convención sobre los Humedales es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos (RAMSAR, s.f.). México es uno de los países que ha firmado este tratado internacional para la conservación y el uso sostenible de los humedales. La convención tiene como objetivo promover la protección de los humedales y su importancia como hábitat de aves acuáticas y otros animales, así como su papel en la mitigación del cambio climático.

▪ *El Acuerdo de Escazú.*

El objetivo de esta agenda es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

▪ *Iniciativa Global de Metano (Global Methane Initiative - GMI)*

Lanzada en 2004, la GMI es un esfuerzo internacional dedicado a la reducción, recuperación y uso del metano centrándose en cinco fuentes principales: agricultura (manejo de estiércol), minas de carbón, residuos sólidos urbanos, aguas residuales municipales y sistemas de gas y petróleo (GMI, s. f.). Una EAE tendría que analizar los

requerimientos de infraestructura a partir de la ocupación de los diversos sectores sociales y productivos en el territorio, lo que permitiría anticipar las necesidades futuras de las actividades contempladas en un plan o programa de ordenamiento territorial, y vincularlas con las disposiciones para la reducción, recuperación y uso del metano que establece este acuerdo GMI.

2.2.3. Mapeo de actores

Como parte del marco contextual, es preciso identificar al menos de manera general, quienes son los sectores y actores que potencialmente tendrán interés en el objeto de investigación aquí desarrollado.

La sociedad es un sistema complejo de componentes y dimensiones que están en constante interacción e interdependencia. Cualquier cambio o alteración en uno de estos componentes afectará inevitablemente al resto del sistema. Debido a esto, es fundamental que cualquier propuesta destinada a afectar un modelo de desarrollo específico tenga en cuenta las necesidades, intereses y perspectivas de los diversos actores sociales que se ven directa o indirectamente afectados por dicha situación. Ignorar este factor puede acarrear riesgos, costos e impactos no deseados, así como la pérdida de oportunidades, tiempo, inversiones y confianza (Ortiz et al., 2016).

El mapeo de actores es una herramienta mediante la cual se puede crear una referencia rápida de los principales actores involucrados en un tema o conflicto, incluyendo a los Actores Clave³, y con ello identificar las acciones y objetivos que tendrían cada uno de ellos en torno al tema en cuestión.

De acuerdo con la referencia metodológica del mapeo de actores propuesta por Ortiz et. al. (2016), se desglosa a continuación la identificación de los actores clave que podrían influir en el proceso de instrumentación de la EAE, tanto aliados que podrían contribuir con el éxito de la implementación de esta herramienta, como aquellos que, con poder de veto, podrían obstaculizarla por diversos motivos, por anticipar una potencial afectación a sus intereses.

³ De acuerdo con Ortiz et. al. (2016), “actores clave a aquellas personas, grupos o instituciones cuya participación es indispensable y obligada para el logro del propósito, objetivos y metas de la iniciativa a desarrollar. De forma diversa, los actores clave tienen el poder, la capacidad y los medios para decidir e influir en campos vitales que permitan o no el desarrollo de una propuesta”.

a. Listado General

Para desarrollar este listado, primero se identifican las variables relevantes a considerar, y posteriormente se establece para cada variable los actores involucrados.

- Sectorial (sectores involucrados en la propuesta)

Sector Público (político, técnico), Sector Privado (económico), Academia (técnico) y Sociedad Civil (participativo).

- Jurisdiccional (niveles en los que puede impactar la propuesta)

Para el estado de Jalisco, aunque haya normativa e incluso instancias del sector público a nivel federal que podrían involucrarse en la propuesta, se considera que su alcance es principalmente a nivel estatal y municipal.

- Profesional (disciplinas involucradas para abordar la problemática)

Las siguientes profesiones se consideran afines a la propuesta de instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica en el estado de Jalisco: Urbanismo, Arquitectura, Ingeniería Ambiental, Biología, Ecología, Derecho y legislación, Geografía, Sociología, Antropología, Relaciones públicas, Ciencias Políticas, entre otras.

Otras variables que se considerarán en el mapeo de actores posterior son:

- Relacional: pone el énfasis en el tipo y nivel de relaciones que tienes los diversos actores.
- Nivel de poder: identifica para cada actor el nivel de influencia que podría ejercer sobre la instrumentación de la EAE.
- Posicionamiento: Esto con referencia a lo cercano o alejado que puede ser el interés de cada actor para lograr la instrumentación e implementación de la EAE.

b. Caracterización

- **Sector público**

- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del estado (SEMADET)

En primera instancia, serían las áreas técnicas de la SEMADET las encargadas de iniciar el procedimiento, establecer los alcances y dar seguimiento a la Evaluación Ambiental Estratégica, a la escala estatal.

- *Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del estado de Jalisco (PROEPA)*

Entre las facultades de la PROEPA, están las de inspección y vigilancia de los asuntos que son de competencia estatal, así como la verificación del cumplimiento de las autorizaciones que emite la SEMADET, por lo que sería la dependencia encargada de seguimiento a la implementación de la EAE.
- *Procuraduría de Desarrollo Urbano (PRODEUR)*

La PRODEUR es una defensoría que orienta y defiende a los ciudadanos en la aplicación de la legislación urbanística, así como también vigila la correcta ejecución de la legislación urbanística; por lo que debe ser un actor activo en los procesos de la Evaluación Ambiental Estratégica.
- *Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)*

Entre los objetivos y responsabilidades de la SADER del estado de Jalisco están el fomentar el desarrollo agropecuario, pesquero, acuícola y agroindustrial; así como el desarrollo rural integral y sustentable de la entidad. Se prevé orientar la EAE hacia los ordenamientos territoriales, por lo que tendría mucha incidencia sobre el ámbito de actuación de la SADER, considerándose un actor clave.
- *Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana*

Esta dependencia puede tener especial trascendencia, ya sea integrándola como responsable de organizar y ejecutar el procedimiento de participación pública previsto para la EAE, o bien, para ofrecer las metodologías y técnicas para tener un proceso participativo democrático exitoso, en los términos que plantean las leyes y reglamentos existentes, como la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano a nivel federal, y el Código Urbano del Estado de Jalisco, a nivel estatal.
- *Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN)*

Esta dependencia es la responsable de la generación y publicación del Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet), instrumento legalmente constituido para el ordenamiento del territorio del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), aprobado el 27 de junio del 2016. Para cualquier Evaluación Ambiental Estratégica que implique modificaciones a los ordenamientos territoriales del AMG, deberá participar el IMEPLAN.

- Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente en Jalisco (JIMA)

Equiparables al IMEPLAN, pero en las regiones al interior del estado, el principal objetivo de las diversas JIMA en Jalisco, es el de brindar apoyo técnico a los municipios que la integran para la elaboración e implementación de los proyectos y programas de medio ambiente, acompañados por la SEMADET en la gestión de sus recursos, para lograr el desarrollo integral del territorio de su competencia. Las JIMA son organismos públicos descentralizados (OPD), con personal técnico y especialistas capacitados, que conocen su territorio, y que no están sujetos a los cambios de las administraciones gubernamentales, por lo que dan continuidad a los compromisos derivados de la agenda ambiental. De ahí la importancia de hacerlas partícipes del proceso de la EAE.

- Direcciones de Obras Públicas y de Medio Ambiente de los diversos municipios del Estado de Jalisco

De acuerdo al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Código Urbano del Estado de Jalisco y demás legislación aplicable, los gobiernos municipales son quienes tienen la facultad para regular los asentamientos urbanos, y deben asegurar la participación ciudadana y vecinal. Son los principales promoventes o promotores de la expansión urbana, por lo que se podría esperar que también sean de los principales actores que desarrollen y participen en los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica. Así mismo, se contempla que sean las áreas técnicas de medio ambiente de los municipios las encargadas de dar trámite a una modalidad simplificada del procedimiento.

- Diputados de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, que presiden las siguientes Comisiones Legislativas

Aunque en diciembre de este mismo 2024 habrá cambio de poderes en el estado de Jalisco tras el proceso electoral del 02 de junio, se han identificado a los siguientes diputados como actores potencialmente interesados en la Evaluación Ambiental Estratégica, de acuerdo a las comisiones legislativas que presiden en la actual administración, tanto en sentido de apoyo, como con poder de veto.

Tabla 1

Comisiones Legislativas del Congreso de Jalisco vinculadas a la investigación (LXIII Legislatura 2021-2024)

Comisión	Diputada o Diputado que preside
Desarrollo productivo regional	Eduardo Ron Ramos
Gestión metropolitana	Priscilla Franco Barba
Medio ambiente, sostenibilidad, protección civil y resiliencia	Erika Lizbeth Ramírez Pérez
Planeación, ordenamiento territorial y de la gestión del agua	Claudia García Hernández

Fuente: elaboración con información de <https://www.congresoal.gob.mx/diputados/comisiones>

- **Academia**

- Universidades que cuentan con historial de participación por la gestión social y sustentable del territorio:
 - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)
 - Universidad de Guadalajara (UdeG)
 - Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA)

- **Sociedad Civil**

- Colectivos y otras asociaciones civiles (proyectos) que a través de diversas acciones realizan la promoción de la mejora de la ciudad, y que se involucran en la defensa y protección del territorio, por ejemplo:
 - Plataforma Metropolitana para la Sustentabilidad (Colectivo Ecologista Jalisco y otras Organizaciones No Gubernamentales [ONG's])
 - Red Ciudadana (Tómala)
 - Consejo Ciudadano (Colectivo Tonalá)
 - Participación Ciudadana (Ciudad Integral)
 - Construyendo Ciudadanía (Avisora)

- **Sector privado**

- Desarrolladoras inmobiliarias
- Sector industrial y comercial
- Sector turístico

- Sector agropecuario
- Sector minero
- Consultorías ambientales

c. Aliados y Opositores

Con el listado general obtenido y la breve caracterización de los sectores y actores clave, a continuación se segregan entre los que se presume serían aliados a la propuesta, es decir, que verían efectos favorables sobre la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica, y por lo tanto apoyarían su instrumentación; así como los opositores a la propuesta, que por anticipar algún tipo de afectación a sus intereses, podrían obstaculizarla. Esto bajo la consideración de que, tratándose de sectores o dependencias involucradas, se podría encontrar tanto aliados como opositores en su estructura orgánica.

Cabe señalar que esta clasificación es particularmente intuitiva, ya que no se ha generado como parte de la investigación un acercamiento con dichos sectores y actores para presentar la propuesta de instrumentación de la EAE y sondear su posicionamiento ante ella, dado el alcance de este mapeo general. Será parte de un trabajo posterior identificar con precisión a los aliados y opositores, así como generar un diagnóstico más a fondo para definir fuerzas, es decir, para jerarquizar el poder e influencia que tendrían los actores clave sobre la toma de decisiones respecto a la instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica, en primera instancia, y respecto a su implementación y seguimiento posterior.

Potenciales sectores y actores aliados:

- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET)
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC)
- Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente en Jalisco (JIMA)
- Comisión de Medio ambiente, sostenibilidad, protección civil y resiliencia (Cámara de Diputados)
- Comisión de Planeación, ordenamiento territorial y de la gestión del agua (Cámara de Diputados)
- Comisión de Gestión metropolitana (Cámara de Diputados)
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)
- Universidad de Guadalajara (UdeG)

- Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA)
- Plataforma Metropolitana para la Sustentabilidad (Colectivo Ecologista Jalisco y otras Organizaciones No Gubernamentales [ONG's])
- Red Ciudadana (Tómala)
- Consejo Ciudadano (Colectivo Tonalá)
- Participación Ciudadana (Ciudad Integral)
- Construyendo Ciudadanía (Avisora)

Posibles sectores y actores opositores

Los argumentos considerados para presuponer una posible oposición, radican en que para estos actores, el procedimiento de la EAE conllevaría la asignación de partidas presupuestales nuevas para la operatividad del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, que requeriría contratar y capacitar al personal en las dependencias responsables de la evaluación y seguimiento de la EAE, así como incrementar sus atribuciones y responsabilidades (en particular para la SEMADET, PROEPA, PRODEUR y las Direcciones de Medio Ambiente de los diversos municipios del estado). Para otros actores, la EAE podría implicar el uso de mayores recursos financieros, materiales, técnicos y humanos. Además de tomar más tiempo la propuesta y emisión de planes y programas de ordenamiento territorial, en particular cuando se trata de los propios promoventes de la EAE (como IMEPLAN y las Direcciones de Obras Públicas municipales); o porque pudieran creer que los resultados de una EAE llevarían a imponer restricciones que les afectarían directamente en el desarrollo de sus actividades productivas y/o en sus intereses particulares (sector privado); o bien, que de manera indirecta, instancias como la SADER y los Diputados señalados, reciban presiones del sector privado al que apoyan o representan, para oponerse a una propuesta que crean que atente contra sus intereses. Estos posibles opositores son:

- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET)
- Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del estado de Jalisco (PROEPA)
- Procuraduría de Desarrollo Urbano (PRODEUR)
- Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del AMG (IMEPLAN)
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)
- Direcciones de Obras Públicas y de Medio Ambiente de los diversos municipios
- Comisión de Desarrollo productivo regional (Cámara de Diputados)

- Sector privado: Desarrolladoras inmobiliarias, sector industrial, sector comercial, sector turístico, sector agropecuario, sector minero, consultorías ambientales

De parte de la sociedad civil, debe contemplarse una potencial oposición de quienes han adoptado el discurso del ecologismo radical o radicalismo verde, que de acuerdo con Cohen (2002), rechazan las estructuras básicas de la sociedad industrial y la forma en que el medio ambiente es conceptuado, porque para ellos la naturaleza es el eje de la vida humana. Bajo esta postura conservacionista radical, ninguna actividad o uso del territorio, que sería sujeta a una Evaluación Ambiental Estratégica, podría ser aceptada, porque implicaría la intervención de ecosistemas y la alteración de sus componentes naturales.

Al concluir este capítulo, se ha logrado establecer una sólida base teórica y conceptual que sustenta el diseño y desarrollo de la presente investigación, y de la propuesta que de ella ha emanado, misma que se presenta más adelante. En el próximo capítulo, se explora detalladamente la metodología empleada en este estudio, desde el tipo de investigación seleccionado hasta las técnicas específicas utilizadas para recopilar y analizar los datos. A través de la investigación documental, un análisis DAFO y PDRL, y de entrevistas semiestructuradas, se develarán nuevos matices y perspectivas que pretenden enriquecer la comprensión del fenómeno estudiado. Este cambio de enfoque, de la teoría a la práctica, permite no solo conocer más a fondo el objeto de estudio, sino también valorar su relevancia y aplicabilidad en el contexto real.

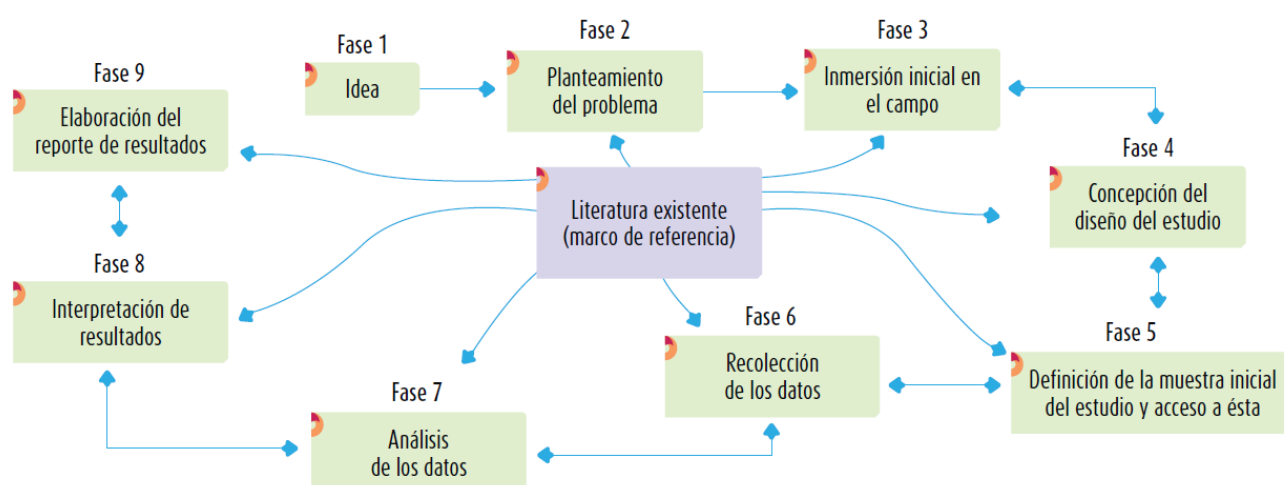
3. Desarrollo metodológico

En el capítulo anterior se ha establecido la base sobre la cual se sostiene la presente investigación. Se determinó la postura teórica y el marco contextual en el que se encuadra. En el este capítulo, se define el desarrollo metodológico aplicado, se describen y justifican las técnicas de investigación implementadas, así como los resultados obtenidos de cada una.

Este Trabajo de Obtención de Grado (en lo sucesivo TOG), se ha planteado bajo un enfoque cualitativo de investigación, que de acuerdo con Hernández Sampieri et al. (2014), es un proceso circular donde las preguntas e hipótesis pueden desarrollarse o plantearse antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos.

Figura 4

Proceso cualitativo.



Fuente: Hernández Sampieri et al., 2014

Para estructurar el proceso cualitativo de la investigación de este TOG, se desarrolló un cuadro de congruencia (Figura 6), mediante el cual se concretó el planteamiento de la hipótesis y del objetivo general, así como el planteamiento de preguntas de investigación particulares, con sus objetivos e hipótesis particulares, a partir de lo cual se determinó la congruencia y pertinencia de la investigación. Derivado de ello, se han estructurado tres diferentes actividades para obtener, generar y procesar la información con la que se desarrolla la totalidad del TOG. Estas actividades se presentan en la Tabla 2 y se detallan más adelante en este documento.

Tabla 2*Esquema metodológico.*

No.	Etapas	Herramienta	Producto
1	Investigación documental y de casos de estudio	Identificación de normativa vinculante Investigación y análisis de experiencias de aplicación	Diagrama de normativa vinculante Identificación de lagunas jurídicas Normativa que tendría que reformarse y/o emitirse para dar cabida a la Política Pública (P.P.)
2	Diagnóstico	Evaluación de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) y de Potencialidades, Desafíos, Riesgos y Limitaciones (PDRL)	Análisis diagnóstico sobre el instrumento existente con similar enfoque en la protección y gestión ambiental y que se complementaría con la EAE: la Evaluación de Impacto Ambiental
3	Construcción de propuesta	Entrevistas semiestructuradas a perfiles potencialmente involucrados en la implementación de la EAE	Transcripciones de entrevistas a personas clave y especialistas en la materia Alternativas a la propuesta Estructuración de la propuesta

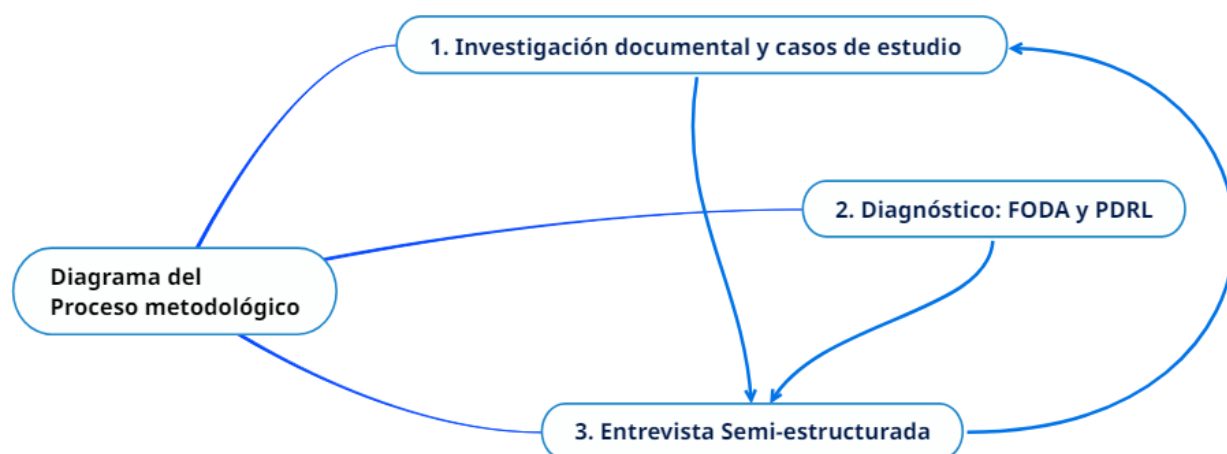
Figura 5*Diagrama del proceso metodológico.***Fuente:** elaboración propia

Figura 6

Cuadro de congruencia del desarrollo metodológico.

Pregunta general de investigación:	Objetivo general:	Hipótesis:	Método:		Instrumentos:
			Actividades:	Fuentes:	
¿Qué aspectos técnicos, legales y administrativos se requieren para que se instrumente la Evaluación Ambiental Estratégica en Jalisco, orientada a los planes y programas de ordenamiento territorial, para garantizar su efectividad en materia de protección y gestión ambiental?	Identificar los fundamentos legales, administrativos y técnicos necesarios para formular la EAE como una propuesta de instrumento de política pública para la protección y gestión ambiental, orientada a la evaluación territorial de ordenamientos territoriales en el estado de Jalisco.	Las políticas públicas en materia de protección y gestión ambiental actual no son suficientes para el desarrollo sustentable de Jalisco. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que implica el análisis preventivo de afectaciones potenciales sobre el ambiente a propuestas estratégicas de ordenamiento territorial asegurando que la toma de decisiones considere aspectos ambientales, la mitigación de riesgos, la resiliencia y adaptación, y las medidas más adecuadas a implementar para minimizar la afectación negativa y las consecuencias que conllevará su implementación, complementará las políticas públicas.	Método cualitativo • Investigación documental y de casos de estudio • Evaluación DAFO y PDRL del instrumento de protección y gestión ambiental existente: Evaluación de Impacto Ambiental. • Entrevistas semiestructuradas a perfiles especialistas • Grupo focal	Fuentes primarias • Biblioteca jurídica vigente México y Jalisco Medios para la información ○ Google Academic ○ EBSCO • Consulta a especialistas • Transcripciones de entrevistas en Transkriptor • Codificación y nube de palabras en Atlas.Ti para entrevistas y DAFO • Formulario	
Preguntas de investigación: ¿Los instrumentos que actualmente existen en Jalisco para la protección y gestión ambiental, funcionan, son eficientes y suficientes?	Objetivo particular Conocer la funcionalidad y áreas de mejora del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental como mecanismo de protección y gestión ambiental existente y normado, que estaría siendo complementado eventualmente con la Evaluación Ambiental Estratégica.	Hipótesis particular La Evaluación de Impacto Ambiental tiene una desventaja por su limitado alcance a nivel regional, y baja capacidad de incorporar medidas y/o estrategias para hacer frente a los principales retos que plantea el desarrollo sustentable. Tampoco es efectiva para combatir desde lo local a los grandes problemas que provocan la crisis ambiental global: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y el cambio en el uso de la tierra	Actividades: • Evaluación DAFO y PDRL del instrumento de protección y gestión ambiental existente: Evaluación de Impacto Ambiental.	Fuentes: Fuentes primarias: • Consulta a especialistas	Instrumentos: • Dinámica participativa con especialistas en la materia a través del llenado de un Formulario de Google • Codificación de las respuestas en Atlas.Ti
¿Existen lagunas legales o instrumentos legales vigentes que motiven y habiliten la emisión de un nuevo procedimiento administrativo para la protección y gestión ambiental en Jalisco, como la EAE?	Encontrar los fundamentos legales con los cuales se justifique la instrumentación de la EAE	Es necesario reformar la legislación actual vinculante para instrumentar la Evaluación Ambiental Estratégica.	• Investigación documental en Leyes Federales y Estatales, y sus Reglamentos en materia de protección y gestión ambiental, ordenamiento territorial y asentamientos humanos. • Elaboración de diagrama de flujo de leyes vinculantes	Fuentes primarias y secundarias	• Consultas digitales en bibliotecas jurídicas • Mindomo (software para elaboración de mapas mentales y diagramas de flujo)
¿Cómo se ha implementado la EAE en otros países?	Recuperar las buenas prácticas y prevenir repetición de errores ya cometidos en la aplicación de la EAE en otros lugares.	Es posible mejorar la legislación a partir de incorporar las experiencias de otros países.	• Investigación documental: casos de estudio • Entrevista a especialista con experiencia en Australia	Fuentes Secundarias: Evaluaciones de la EAE como política pública	• Consultas digitales de evaluaciones de la EAE a nivel internacional.
¿Qué rubros debería abarcar la EAE y cómo se podría instrumentar para su aplicación como procedimiento administrativo en Jalisco?	Identificar los principios básicos que debe contener la EAE, sobre los cuales se puedan generar manuales y/o guías de implementación	La EAE por su naturaleza estratégica, no puede estar restringida a una guía con un contenido y desarrollo preestablecido y/o estandarizado. Es necesario fijar las bases para su desarrollo, debiéndose definir el alcance de la EAE en cada caso particular.	• Entrevistas semiestructuradas a perfiles especialistas	Fuentes Primarias y secundarias	• Entrevistas grabadas y transcritas a través de Transkriptor • Codificación y nube de palabras en Atlas.Ti

Fuente: elaboración propia

3.1. Investigación documental

3.1.1. Justificación

Esta metodología cualitativa, encuadrada en el paradigma hermenéutico-interpretativo, se propone para conocer mejor respecto a lo que hay sobre el objeto de investigación, para avanzar en la construcción del conocimiento a través de formulaciones de sentido común que se enriquecen con matices nuevos y se depuran con mejores interpretaciones hasta llegar a conjeturas cada vez más ciertas (Vargas Beal, 2011).

Dado el objetivo de investigación, al tratarse del desarrollo de un instrumento que pretende convertirse en política pública en materia de protección y gestión ambiental que actualmente no existe en la legislación local del estado de Jalisco, pero que ya se ha implementado de diversas formas en otros países, y que es respaldada y promovida por asociaciones internacionales especialistas en la materia, como la Asociación Internacional de Impacto Ambiental (IAIA⁴ por sus siglas en inglés), se requiere explorar y analizar documentos que hablen de la Evaluación Ambiental Estratégica, así como analizar a manera de caso de estudio, la forma en que se ha instrumentado la EAE como política pública en otros países, investigar sobre experiencias de aplicación y posibles evaluaciones de su efectividad.

Para desarrollar esta metodología, se realizó la consulta en fuentes de información relevantes para encontrar artículos científicos indexados, publicaciones de guías metodológicas, y casos de estudio de la EAE aplicada en diferentes países, se utilizaron para ello buscadores como Google Académico, Refseek, Microsoft Academic, ScienceResearch, Connected Papers, Open Knowledge Maps, entre otros.

3.1.2. Objetivos de la técnica

- Identificar las características y los principios básicos y operativos que debe cubrir la Evaluación Ambiental Estratégica para su instrumentación, así como

⁴ La *International Association for Impact Assessment (IAIA)*, es una asociación profesional y técnica líder enfocada a la innovación, desarrollo y comunicación de las mejores prácticas de Evaluación de Impactos a nivel internacional. Fundada en 1980, reúne a investigadores, profesionales y usuarios de diversos tipos de evaluaciones de impacto de 120 países, de acuerdo a la información publicada en su sitio en línea (www.iaia.org).

experiencias de aplicación de esta herramienta como una política pública en otros países que ya la han implementado.

- Identificar el marco jurídico existente a nivel federal (México) y a nivel estatal (Jalisco) que directa o indirectamente se vincularían con la propuesta de política pública (EAE), para efecto de encontrar las lagunas jurídicas que darían fundamento y respaldo a la propuesta, a través de la construcción de un diagrama de normativa vinculante.

3.1.3. Implementación y resultados

Los siguientes apartados son producto de la investigación documental que se realizó como parte de este TOG; que a su vez se convirtió en insumos para la formulación de la propuesta que más adelante se presenta.

3.1.3.1. Guías sobre la Evaluación Ambiental Estratégica

3.1.3.1.1. Guía de Evaluación Ambiental Estratégica de la CEPAL

La “Guía de evaluación ambiental estratégica”, publicada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es un instrumento adaptado de una guía que se realizó para el Ministerio de Medio Ambiente de España entre 2004 y 2005, enfocada a Planes Forestales. Posteriormente, el Ministerio del Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial junto con el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, firmaron un convenio con la consultora que desarrolló la guía española original para adaptarla al contexto colombiano en 2007. Esa base, que de cierta manera integra aprendizajes y mejores prácticas de la experiencia española y colombiana, fue tomada por la CEPAL para su edición e incorporación de elementos novedosos, como el abordaje del Cambio Climático en las EAE (Herrera & Madriñán, 2009).

Además de proponer fases metodológicas para desarrollar la EAE, con herramientas que constituyen “métodos de aplicación directa a distintos momentos del proceso de evaluación e incorporan todos los contenidos necesarios para hacer posible su aplicación efectiva” (Herrera & Madriñán, 2009, p. 13); la guía también aborda elementos básicos para la comprensión de la herramienta, sus fundamentos, antecedentes y contextos. De ellos se desprende el reconocimiento de una dimensión sustantiva “que se resume en incorporar criterios ambientales en el proceso de

planificación” lo que “implica mejorar la calidad del proceso de toma de decisiones estratégica desde una perspectiva ambiental” (Herrera & Madriñán, 2009, p. 15); siempre que la evaluación tenga lugar durante el proceso de planificación y mantenga un vínculo estrecho al mismo. En ello está la clave de su efectividad.

Por otra parte, se destaca que cualquier normativa respecto a una EAE, debe referir a un procedimiento administrativo y a productos específicos de evaluación, y se debe señalar en su caso algunos plazos para su implementación, pero sin establecer consideraciones metodológicas particulares, ya que ellas se plasman en instrumentos periféricos, como la propia guía para el desarrollo de la EAE.

Como establecen Herrera & Madriñán (2009), lo central de la EAE debe ser el proceso de toma de decisiones que considere la dimensión ambiental sobre las alternativas estratégicas analizadas, antes que el producto final del proceso (estudio entregable). La EAE como procedimiento de evaluación ambiental, debe, por tanto:

(...) desarrollar metodologías orientadas al proceso de decisión (evaluación *in itinere*), anteponiendo este criterio al de la evaluación de los productos de la planificación (evaluación *ex post*). (...) En este sentido, la EAE se deberá integrar al proceso de planificación en vez de desarrollarse como un proceso paralelo y ajeno al mismo, aportando un claro valor añadido al resultado esperado del plan, al desarrollar los mecanismos y criterios adicionales que la metodología de EAE incorpora para la mejora de sus contenidos (p. 16).

Este es otro rasgo que marca una diferencia sustancial respecto al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), referido en el marco contextual de este trabajo, donde es la Manifestación de Impacto Ambiental (producto del estudio), el documento que debe reflejar, mediante información de calidad y su correcta interpretación, la viabilidad técnica y ambiental de las obras o actividades pretendidas, y sobre ello tomar una decisión sobre la ejecución del proyecto.

Un diferenciador adicional entre la EIA y la EAE se establece en lo que la guía define como la dimensión ambiental de las actividades sectoriales, que es una función de consecuencias ambientales típicas dadas por las actividades del sector en cuestión, binomio generalmente conocido que se utiliza como marco referencial para la identificación de los impactos que potencialmente producirán actividades sobre el

entorno en el que pretenden ser desarrolladas (campo análisis de la EIA). En cambio, la dimensión ambiental de un plan o programa tiene un carácter estratégico que no hace referencia a los impactos típicos sobre el entorno, ni cuestiona si las actividades sectoriales, cualesquiera ellas sean, van a tener un impacto ambiental mayor o menor en el futuro, sino que cuestiona si el plan o programa ha dado cuenta del patrón estructural que hace posible que el sector tenga unos efectos ambientales futuros razonables desde un punto de vista ambiental y social (Herrera & Madriñán, 2009).

Para profundizar en esta idea, establecer un análisis de causalidad y efectos en un contexto definido, equivale a evaluar los impactos que un proyecto concreto ocasionará como consecuencia inmediata a su realización (independientemente de los criterios de temporalidad, permanencia y carácter residual del efecto); lo que posibilitará establecer medidas de mitigación para hacer viable el desarrollo de las obras y actividades pretendidas dentro del marco del desarrollo sustentable. En este tenor, es más eficiente la mitigación de la degradación ambiental por las actividades humanas cuando se actúa en elementos más alejados de esa causalidad. Una decisión estratégica no solo aborda las causas inmediatas de un efecto deseado o no deseado, sino que también considera la estructura subyacente que genera esos efectos de manera recurrente (Herrera & Madriñán, 2009).

La dimensión ambiental de una decisión estratégica se encuadra en el marco estructural que determina y explica el estado actual de los efectos ambientales del o de los sectores en su totalidad. El entendimiento y análisis de este patrón estructural, denominado sistémico debido a su naturaleza recursiva, debe abordar incluso el marco institucional que lo regula y la manera en cómo ha influido en estas prácticas, así como las capacidades de las instituciones sectoriales, los valores existentes y las políticas aplicadas. Estos elementos, interrelacionados entre sí, son los que determinan los comportamientos visibles, los impactos ambientales y sociales resultantes.

Otra idea destacable del análisis de esta guía, es que sí resulta viable desarrollar una metodología para su desarrollo que constituya un conjunto muy amplio de actividades, pero cada EAE debe adaptarse al conjunto de actividades específicas de acuerdo al propio contexto del plan o programa analizado. De esta manera, no es factible imponer un patrón de evaluación único, ni en procedimiento, ni en contenidos. En este sentido, se reconoce una singularidad en la aplicación de la EAE que debe garantizarse en su instrumentación, para posibilitar que se mueva “entre un patrón de

sistematicidad, señalado por un modelo ‘ideal’ de evaluación, y otro de aleatoriedad, determinado por el contexto particular” (Herrera & Madriñán, 2009).

La guía describe de manera detallada las distintas fases de la metodología para desarrollar la EAE, que de manera enunciativa son: i) establecimiento del marco ambiental estratégico; ii) alcance de la EAE; iii) modelo de evaluación ambiental; iv) análisis y diagnóstico ambiental; v) evaluación ambiental de opciones; vi) prevención y seguimiento y vii) elaboración y consultas de informes finales. Si bien estas fases metodológicas corresponden a una estructura y contenido ejemplar, que propone la CEPAL para la elaboración de una EAE, se determina que están más allá del alcance de este TOG, que se centra en generar una propuesta para su adecuada instrumentación como procedimiento administrativo en Jalisco, orientado a los ordenamientos territoriales. Sin embargo, ya se tienen identificadas para la posterior elaboración de la propuesta.

Finalmente, es trascendente replicar lo que Herrera & Madriñán (2009) considera que es una EAE exitosa

(...) no es aquella que aporta datos o certidumbre sobre efectos futuros — posibilidad intrínsecamente limitada en el caso de la evaluación ambiental de instrumentos de planificación —, sino aquella capaz de contribuir a incorporar nuevas dinámicas o criterios de planificación, más consistentes con el objetivo de una incorporación integral de los valores ambientales que la sociedad asume y quiere desarrollar en cada momento. (p. 16)

3.1.3.1.2. Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica

En esta guía, que ha sido citada anteriormente en este documento, Partidário (2012), aborda los fundamentos de la EAE, y toma como referencia su aplicación en el contexto geopolítico de Portugal, donde ya es un mecanismo administrativo para la toma de decisiones estratégicas. De acuerdo con la guía, la mayor parte de las EAE en Portugal se aplican a planes de ordenamiento del territorio. Existe normativa específica que sienta las bases de la política de planificación territorial y urbanismo acorde al Programa Nacional de Política de Ordenamiento del Territorio, y que define el sistema y los instrumentos de gestión territorial.

En esta guía se destacan los criterios de desempeño que fueron propuestos desde el 2002 por la Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (IAIA, por sus siglas en inglés), que son congruentes con las experiencias internacionales y la literatura sobre EAE, que deber ser: integrada, basada en la sustentabilidad, focalizada, responsable, participativa, e iterativa.

Así mismo, se rescata que la EAE debe ser flexible y adaptable a los contextos específicos. Se debe asegurar que su aplicación conserve su naturaleza técnica, procedimental, institucional y los procesos de comunicación/involucramiento; así como las tres funciones de la EAE: integración, evaluación y validación (Partidário, 2012).

Del análisis de esta guía, se rescata también que “la EAE debe formular directrices orientadoras de planificación (anticipación de acciones necesarias para un futuro sustentable), de gestión (administración de procesos impulsada por objetivos) y de monitoreo (seguimiento periódico de los procesos)” (Partidário, 2012, p. 35).

Se han identificado ejemplos de casos en los que no es útil la aplicación de una EAE, tratándose de planes con un alto nivel de detalle, así como los conjuntos de proyectos o megaproyectos sin contexto o sin un componente estratégico, que se consideran situaciones “que no propician un debate estratégico y que con frecuencia utilizan enfoques de EAE basados en EIA. En estos casos, se recomienda que se adopte una metodología usual de EIA” (Partidário, 2012, p. 29).

Casos como los ejemplificados, se han presentado en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del estado de Jalisco, cuando se pretenden someter a evaluación ambiental para el cumplimiento normativo Planes Parciales de Desarrollo Urbano, que no necesariamente explican procesos, obras y actividades que se requieren para el desarrollo de infraestructura; sino que se centran en la presentación de un plan maestro definido, con asignación de superficies para obras y actividades específicas dentro de un predio particular, y requieren la aprobación por parte de la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental para cumplir con lo requerido en el Código Urbano para el Estado de Jalisco. Como lo establece Partidário, es más eficiente que estos proyectos, aun cuando se traten de ordenamientos territoriales, se evalúen bajo el procedimiento establecido de Evaluación de Impacto Ambiental.

3.1.3.1.3. Guía de Buenas Prácticas en la Cooperación para el Desarrollo

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también ha generado una guía de buenas prácticas para el desarrollo de la Evaluación Ambiental Estratégica, con el objetivo de proporcionar un marco sólido y práctico para su desarrollo, que ofrece directrices y mejores prácticas para la implementación efectiva de la EAE (OCDE, 2007).

Esta guía también recopila casos de estudio para ejemplificar los procesos de EAE en diferentes países, como Uganda y Ruanda, Ghana, Tanzania, Colombia, Kenia, Indonesia, Irán, Egipto, Argentina, Namibia, China, Mozambique, Nepal y otros tantos países; por lo que también ofrece un desglose de experiencias internacionales.

La guía aborda fundamentos de la EAE, que son de referencia y consulta sobre los antecedentes y contexto de esta herramienta, y posteriormente describe cuatro etapas básicas con pasos para realizar la EAE: 1. Establecer el contexto para la EAE; 2. Implementar la EAE; 3. Informar e influenciar sobre la toma de decisiones; y 4. Monitoreo y evaluación.

Como puntos a destacar de la guía, además del contenido y desarrollo metodológico, se señalan los principios básicos de la EAE, algunos de los cuales se enlistan por su trascendencia (OCDE, 2007, p. 48): establecer objetivos claros; integrarse con las estructuras existentes de formulación de políticas y planificación; ser flexible, iterativa y personalizada de acuerdo al contexto; analizar los efectos y riesgos potenciales de los PPP propuestos, y sus alternativas, en el contexto de un marco de objetivos, principios y criterios de sostenibilidad; ofrecer una justificación explícita para la selección de las opciones preferidas, y para la aceptación de los intercambios compensados (trade-offs) significativos; identificar oportunidades y limitantes ambientales, y referentes a otros factores; ocuparse de los nexos y los intercambios compensados entre las consideraciones ambientales, sociales y económicas; volver partícipes activos a los interesados clave y llevar al público a participar activamente; incluir un sistema para asegurar la calidad, que sea efectivo y de preferencia independiente; ser transparente en todo el proceso y comunicar los resultados; ser costo-efectiva; instar a que se hagan revisiones formales del proceso de la EAE después de completarla, y hacer un monitoreo de los resultados de PPP; construir capacidad tanto para emprender como para usar la EAE.

Los siguientes también son puntos extraídos de la guía que representan lecciones importantes a tener en cuenta para la instrumentación de la EAE en el contexto de Jalisco (OCDE, 2007):

- La planificación estratégica no es lineal, sino que es un proceso en complejo vaivén, influenciado por grupos con intereses en conflicto, y con agendas diferentes; por esto, es importante buscar 'ventanas de oportunidad' para iniciar la EAE durante los ciclos del proceso de toma de decisiones.
- Las relaciones entre las opciones alternas y los efectos ambientales, frecuentemente son indirectas; así, deben enmarcarse en términos relevantes para todos los interesados (por ejemplo, los políticos, las agencias gubernamentales y los grupos de presión). Una manera de hacer esto es relacionar los efectos ambientales con sus prioridades específicas en materia de políticas.
- Los problemas estratégicos no pueden abordarse por medio de un análisis que se hace una sola vez; requieren un enfoque que se adapte y sea sostenido, a medida que las estrategias y la formulación de políticas se configuren e implementen.
- El valor de la EAE en la planificación estratégica depende en gran parte de que las autoridades responsables tengan la capacidad de mantener el proceso y actuar de acuerdo con los resultados. (p. 49)

3.1.3.2. Evaluación de la aplicación de la EAE en otros países

Para este apartado, se investigó sobre la implementación de la EAE en países que ya la aplican como herramienta de protección y gestión ambiental para identificar adecuadamente los problemas, potencialidades y principales tendencias, y evaluar las opciones estratégicas que sean viables desde una perspectiva ambiental y de sustentabilidad (es decir, que actúen con cautela, que prevengan riesgos y que estimulen las oportunidades) hagan posibles los objetivos estratégicos; y a partir de ello tomar de decisiones estratégicas mejor encaminadas hacia la sustentabilidad.

Entre los casos estudiados de manera indirecta, se encuentran los de España, Colombia y Portugal, los cuales son abordados genéricamente en las guías descritas en el apartado anterior.

Así mismo, se describen de manera ejecutiva un par de casos concretos de experiencias internacionales, uno donde la aplicación de la EAE tuvo efectos benéficos, habiéndose logrado los objetivos planeados, y otro donde la experiencia ha exhibido fallas y, por lo tanto, el instrumento no ha funcionado como era esperado, lo que ha ocasionado posiblemente más conflictos sobretodo por el uso de recursos, que soluciones rumbo a la sustentabilidad, por lo que se ha convertido en un ejemplo de lo que se debería evitar si se pretende instrumentar la EAE como procedimiento administrativo aplicado a los ordenamientos territoriales del estado de Jalisco.

3.1.3.2.1. La EAE en la Unión Europea.

En la Unión Europea se cuenta con legislación que rige la EAE en los estados miembros. Se trata de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. De acuerdo con su Artículo 1, la Directiva “tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible (...)”.

Por otra parte, existe el Protocolo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) sobre Evaluación Ambiental Estratégica (*The UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment*) es un instrumento que establece los estándares y directrices dentro de un marco normativo y metodológico para la aplicación efectiva de la EAE a nivel regional, en los países miembros de la UNECE, para garantizar que las consideraciones ambientales y de salud se integren en la planificación del desarrollo y la formulación de políticas, e incluye aspectos relacionados con la economía verde y la mitigación del cambio climático. Este protocolo fue adoptado en Kiev, Ucrania, en 2003, en el marco de la “Convención sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo”, y entró en vigor en julio de 2010 (Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica, 2003).

Partidário (2006), explica que hay tres potenciales usos de la EAE en Europa: aplicada a los instrumentos de planificación sectorial y gestión estratégica para procurar identificar las alternativas de desarrollo de menor impacto y mayor sustentabilidad (integración proactiva); evalúa los potenciales impactos de propuestas de programas ya definidos para establecer medidas que reduzcan su nivel de afectación (instrumento

reactivo de evaluación); y como instrumento de la política ambiental para llevar a la discusión política sobre la planificación, ciertos problemas ambientales, encaminándolos hacia soluciones dirigidas al desarrollo sustentable.

El contexto general en la Unión Europea implica un antes y un después de la emisión de la Directiva 2001/42/CE, toda vez que la EAE se aplicaba bajo estándares y objetivos diferentes en los países donde ya se aplicaba, y posteriormente homologó el procedimiento. Los Estados miembros que han adoptado formalmente la Directiva incluyen Austria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Eslovaquia, España, Suecia, Reino Unido (por separado para Inglaterra y País de Gales y Escocia). Pocos casos, tales como los ejemplos escocés y checo, tratan de ir más allá del ámbito de la Directiva, especialmente al requerir explícitamente la EAE para las políticas (Partidário, 2006).

La Directiva establece principalmente la naturaleza del procedimiento de la EAE, es decir “los pasos, los requisitos y las consecuencias. Comienza con la investigación y concluye con la supervisión y la puesta en práctica de los planes y programas. Los derechos de participación y consulta merecen una atención particular en la Directiva” (Partidário, 2006, p. 556).

Lo más trascendente de la Directiva 2001/42/CE, por un lado, es el establecimiento de los sectores cuyos planes y programas deben ser sometidos a una EAE de manera obligatoria: agricultura, silvicultura, las industrias pesqueras, energía, industria, transporte, la gestión de residuos, gestión del agua, las telecomunicaciones, turismo, planificación territorial y urbana o urbanismo, así como otros que se remiten a otras Directivas, como la “Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)”, o la “Directiva Hábitat”. Por otro lado, la Directiva de la EAE, exige la preparación de un informe medioambiental del que se debe asegurar la verificación de su calidad, y que debe incluir: los efectos significativos del plan o programa evaluado, las alternativas relevantes, los valores de referencia medioambientales, los enlaces a otros planes y programas y objetivos medioambientales, los potenciales efectos medioambientales, las medidas de mitigación propuestas, y un programa de supervisión; además de exigir la realización de consultas a las autoridades medioambientales y al público interesado; así como también debe garantizar la supervisión de los efectos medioambientales del plan o del programa.

3.1.3.2.2. Caso de estudio: Puerto de Ciudad del Cabo, Sudáfrica (Werz, 2003)

La EAE del Puerto de Ciudad del Cabo en Sudáfrica se realizó bajo el requerimiento de la Autoridad Portuaria Nacional del Puerto de Ciudad del Cabo, que en reconocimiento de la importante contribución del puerto a la economía y la necesidad de interactuar eficazmente con el complejo sistema social, ambiental biofísico que lo rodea, contrató a un equipo de consultoría para evaluar los impactos ambientales y sociales del plan de expansión del puerto, en consideración de los ecosistemas marinos delicados bajo la presión de los complejos entornos político y socioeconómico en el que se insertaba el proyecto (SEMARNAT, 2009).

El objetivo de la expansión era permitir el atraque de buques de mayor tamaño y capacidad, lo que requería la construcción de nuevas instalaciones portuarias. Sin embargo, este plan de expansión también planteaba importantes desafíos ambientales y sociales, que incluían la posible afectación de hábitats críticos, la emisión de contaminantes y la afectación de las comunidades locales. Bajo este alcance previsto, no se limitó la evaluación ambiental a las consideraciones particulares del proyecto, sino que se analizaron las repercusiones que su realización tendría sobre diversos sectores productivos y sociales, elevándolo a una Evaluación Ambiental Estratégica.

La EAE se enfocó en identificar los impactos ambientales y sociales del plan de expansión y proponer medidas para mitigar estos impactos. Para ello, se llevó a cabo una evaluación detallada de las características ambientales de la zona, que incluyó aspectos como la calidad del agua, la biodiversidad, el suelo, la atmósfera, la contaminación acústica y visual, entre otros.

Además, se realizó un análisis de los impactos socioeconómicos del plan de expansión, que consideró factores como el empleo, la vivienda, la educación y la salud de las comunidades locales.

Con base en los resultados de la evaluación, se propusieron medidas de mitigación y un plan de monitoreo ambiental para supervisar los impactos del proyecto en el tiempo. Algunas de las medidas propuestas incluyeron la reducción de las emisiones de gases contaminantes y la promoción de la biodiversidad y la conservación de hábitats críticos.

A continuación, se presentan algunos de los aspectos más destacados de la experiencia de implementación de la EAE en el Puerto de Ciudad del Cabo, Sudáfrica:

1. Identificación y evaluación preventiva de impactos. La EAE permitió identificar y evaluar de manera detallada los impactos ambientales y sociales del plan de expansión del puerto, e incluyó la posible afectación de hábitats críticos, la emisión de contaminantes y la afectación de las comunidades locales.
2. Propuestas de medidas de mitigación. La evaluación permitió proponer medidas para mitigar los impactos identificados en la fase de evaluación. Algunas de estas medidas incluyeron la reducción de las emisiones de gases contaminantes y la promoción de la biodiversidad y la conservación de hábitats críticos.
3. Plan de monitoreo ambiental. Se propuso un plan de monitoreo ambiental para supervisar los impactos del proyecto en el tiempo. Este plan permitió la identificación temprana de cualquier impacto no previsto y permitió la implementación de medidas adicionales de mitigación.
4. Participación pública. Se realizó una participación pública efectiva y transparente en todo el proceso de EAE, lo que permitió involucrar a las comunidades locales y a otros actores interesados en el proyecto.
5. Compromiso con la sustentabilidad. La evaluación y el plan de expansión del puerto estuvieron comprometidos con la sustentabilidad a largo plazo, lo que permitió que el proyecto se desarrollara de manera ambiental y socialmente responsable, minimizar los impactos negativos y maximizar los beneficios para la comunidad local y la economía en general.

3.1.3.2.3. Caso de estudio: Melbourne Strategic Assessment (Victorian Government, 2009b); Victoria, Australia

Este caso de estudio trata la implementación de una Evaluación Ambiental Estratégica con enfoque a largo plazo para el crecimiento de la mancha urbana.

De acuerdo con la información de su sitio web⁵, se pronostica que la población de Melbourne aumentará y alcanzará más de 6 millones de personas para el año 2030. Para hacer frente a este rápido crecimiento demográfico, se han reservado cuatro áreas de crecimiento que abarcan un total de 60,000 hectáreas para el desarrollo urbano.

⁵ State Government of Victoria. (2021, septiembre 29). *About the Melbourne Strategic Assessment program*. <https://www.msa.vic.gov.au/about>

Dentro de estas áreas habitan numerosos animales, plantas y ecosistemas amenazados a nivel nacional que serán impactados por el desarrollo urbano. Para proteger la biodiversidad y garantizar el cumplimiento de las leyes ambientales de Victoria y Australia, se ha implementado el Programa de Evaluación Estratégica de Melbourne (MSA).

Entre las estrategias implementadas en el marco de MSA se incluyen la identificación y protección de hábitats críticos para la biodiversidad, la promoción de la restauración de ecosistemas degradados, la gestión de la calidad del agua y la mejora de la conectividad ecológica.

Una de las características distintivas de MSA es que se trata de un programa de evaluación a gran escala que cubre cuatro áreas de crecimiento de Melbourne y no se enfoca en proyectos individuales. Esto permite una evaluación más integrada y estratégica de los impactos ambientales del desarrollo urbano en la ciudad.

Los siguientes son datos puntuales sobre este proyecto⁶:

- Hecha por el Gobierno del Estado de Victoria entre marzo 2009 y febrero 2010.
- Su objetivo principal consistió en analizar las implicaciones sobre la biodiversidad del programa de desarrollo urbano conocido como “Delivering Melbourne's Newest Sustainable Communities”.
- La EAE fue evaluada y aprobada por el Gobierno Federal de Australia.
- En la definición de alcances de la EAE, se incluyeron 3 tipos de ecosistemas que fueron caracterizados a gran detalle, identificándose con particular interés a 2 especies de flora y 4 especies de fauna en riesgo (elementos significativos).
- La conclusión a la que se llegó con la EAE fue respecto a permitir el impacto de las zonas identificadas para el crecimiento, y respetar ciertos manchones en buen estado de conservación que se encontraban dentro de estas zonas, pero de manera compensatoria se tendría que reservar una superficie de protección de alrededor de 9,000 ha para destinarse a la conservación de los ecosistemas, flora y fauna en riesgo, ya que en esa área se identificaron poblaciones grandes de esas especies, aun cuando la zona estaba degradada en ese momento, y se

⁶ La presentación de este caso de estudio fue parte de una clase impartida por PhD. Marco A. Gutiérrez González como invitado al curso de Evaluación Ambiental, el día 07 de septiembre de 2022, presentando parte de su trabajo de Tesis de Doctorado (Gutiérrez González, 2022), en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente - ITESO O22.

estableció así, por lo tanto, el programa de mejoramiento ambiental y ecológico de dicho proyecto.

La fase de implementación de este programa se da a partir del 2010, cuando se aprobó por el Gobierno Federal de Australia, dándose de forma simultánea el crecimiento de la zona urbana y la conformación de la reserva natural, actividades que continúan hasta la fecha, sin haberse concluido. En este sentido, aunque el proceso de análisis y desarrollo de la EAE fue apropiado, la implementación y el seguimiento a las estrategias resultantes no se ha cumplido. Por ese motivo, este caso de estudio se ha juzgado como un ejemplo de prácticas que deben prevenirse. Los principales retos que ha presentado la implementación de este Programa son los siguientes:

- Dificultad para cumplir en tiempo con los objetivos y condiciones de la evaluación.
- Dificultades económicas para adquirir y asegurar las áreas de compensación de biodiversidad.
- Reglamentación débil para garantizar el cumplimiento de objetivos y condiciones.
- Comunicación pobre con los actores y las partes interesadas en la evaluación.

De acuerdo con el *Delivering Melbourne's newest Sustainable Communities — Strategic Impact Assessment Report* (Victorian Government, 2009b), en 10 años habrían de estar desarrollados los programas de protección de cada una de las especies, pero el avance ha sido muy lento. El Gobierno se habría comprometido a adquirir todos los terrenos donde se establecería la reserva natural, que son propiedad privada, pero solo alrededor de 10% del total se ha adquirido.

La legislación es deficiente en cuanto a los mecanismos para sancionar los incumplimientos a las condicionantes derivadas de la EAE. En el proceso de EAE tampoco se definieron nunca las repercusiones o consecuencias de no acatar los compromisos adquiridos cuando se tomó la decisión. Este vacío ha hecho que sea más extensa y poco eficiente la implementación de la EAE.

Los reportes de cumplimiento se publican a discreción del Gobierno de Victoria, y además no se comunican de manera apropiada a la comunidad, por lo que el seguimiento oportuno a las medidas, estrategias y compromisos, también ha dejado mucho que desear.

3.1.3.2.4. Caso de estudio: EAE El Bajío, Zapopan

Como parte de la investigación documental para este TOG, se analizaron algunas de las EAE realizadas en México bajo un objetivo técnico que trasciende cualquier regulación administrativa, así como las propuestas metodológicas planteadas en diferentes tesis de posgrados. Se ha dado especial atención al estudio del caso de la “Evaluación Ambiental Estratégica de Planes Parciales de Desarrollo Urbano de Boca de la Arena y el Bajío, Zapopan Jalisco” elaborada para la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET, 2015). Mediante este caso, se analizó de manera local la funcionalidad y utilidad del estudio, cuyo objetivo general “fue contribuir a una planeación estratégica que facilite el desarrollo ambiental y socialmente sustentable, resiliente al cambio climático y bajo en emisiones de carbono del Municipio de Zapopan” (SEMADET, 2015, p. 12). Este caso también ha sido de referencia para valorar la importancia de los resultados de una EAE aplicada para la propuesta de estrategias que se han implementado en busca de proteger la zona, por su importancia ecológica como zona de transición entra la zona urbana y el Área Natural Protegida Bosque de La Primavera; y para la recarga del acuífero Atemajac, principalmente.

Aunque el desarrollo de la EAE fue independiente al proceso de toma de decisiones respecto a la política de protección de El Bajío, ha sido una evaluación ambiental que ha servido de motivo y sustento para promover diferentes mecanismos legales , como el “Decreto del Gobernador del estado de Jalisco por el que se establece como Zona de Recuperación Ambiental ‘El Bajío’, con una superficie de 980.89 hectáreas, ubicada en el municipio de Zapopan, Jalisco” publicado oficialmente en septiembre de 2019, junto con su respectivo Programa de Recuperación Ambiental; lo que influyó sin duda en la determinación de las propuestas para las actualizaciones tanto del Plan Parcial de Desarrollo Urbano ZPN-9 “Base Aérea - El Bajío” 2023; del Programa de Ordenamiento Ecológico Local para el municipio de Zapopan (POELZ); y del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara (POTmet); instrumentos de ordenamiento territorial para la regulación del uso de suelo vinculantes (excepto el POTmet que tiene una figura orientativa e inductiva más que restrictiva), que limitan el uso y desarrollo de ciertas actividades que generarían impactos negativos significativos, y que procuran reducir el nivel y aceleración de la alteración de las cualidades y servicios ambientales que genera El Bajío, y su trascendencia para el Área Metropolitana de Guadalajara.

3.1.3.3. *Análisis y discusión*

En este apartado se pretende hacer una recapitulación de los aprendizajes más relevantes de la investigación documental, a manera de conclusiones parciales. Se señalan cómo pudieran adoptarse y acondicionarse para la generación de la propuesta de instrumentación de la EAE en Jalisco.

Después de la revisión de guías y protocolos internacionales y de la revisión de casos de estudio, es trascendental reconocer la importancia del contexto geopolítico, social, económico y ambiental del entorno particular para el desarrollo y aplicación de la EAE. En este sentido, de la revisión de los aspectos positivos que pudieran replicarse y de los aspectos negativos que debería buscarse evitar en una propuesta de instrumentación de la EAE en el estado de Jalisco, orientada a los ordenamientos territoriales, se toman con medida estos aspectos en reconocimiento de la relatividad de cada caso, que están sujetos a marcos referenciales diferentes, con parámetros y lineamientos que se ajustan a la propia legislación del país en que se implementaron, por lo que no necesariamente deben compararse de manera directa los factores de éxito y de fracaso de los casos presentados.

La anterior es una singularidad que debe comprenderse y conservarse en un proceso de EAE. Si bien en la instrumentación de la EAE como procedimiento administrativo se habrán de establecer diversas etapas, con principios generales, se deberá respetar la naturaleza flexible del procedimiento, para que sea ajustable a las características y condiciones particulares de cada nuevo caso. Por lo que se requerirá desarrollar un marco metodológico general y amplio para las EAE, que no debe imponer un patrón de evaluación único, ni en procedimiento, ni en contenidos, sino que debe ser capaz de ajustarse para cada caso en función de las características del plan o programa de que se trate, y de las condiciones de contexto en el espacio-tiempo en el que intervendrían, a partir de la determinación de Términos de Referencia.

Las EAE deben centrarse en el proceso de toma de decisiones estratégicas, tener como objetivo primordial asegurar la incorporación de las consideraciones de la dimensión ambiental del plan o programa, más allá de la generación de un documento para su evaluación, desapegado del diseño y desarrollo del plan o programa; particularidad que marca una clara diferencia de las EAE sobre el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Entre más alejadas y anticipadas estén las

decisiones estratégicas sobre la sustentabilidad, de la ocupación del territorio y la realización de actividades que impactan el medio ambiente, más efectivas serán las estrategias de prevención y mitigación para la protección y gestión ambiental, y mayor el avance hacia el desarrollo sustentable.

En el mismo sentido, las experiencias anteriores pueden ejemplificar aspectos a favor y en contra a considerar al pretender incorporar al marco normativo de Jalisco la EAE, particularmente en consideración no solo del gran potencial que representa este instrumento para fines de toma de decisiones sobre el ordenamiento sustentable del territorio, sino por los grandes retos que representa la aplicación adecuada de las consideradas “etapas básicas” del proceso: definición de alcances, establecimiento de los acuerdos y términos de referencia, desarrollo de la evaluación, participación pública, análisis y toma de decisiones, e implementación, monitoreo y seguimiento de la EAE.

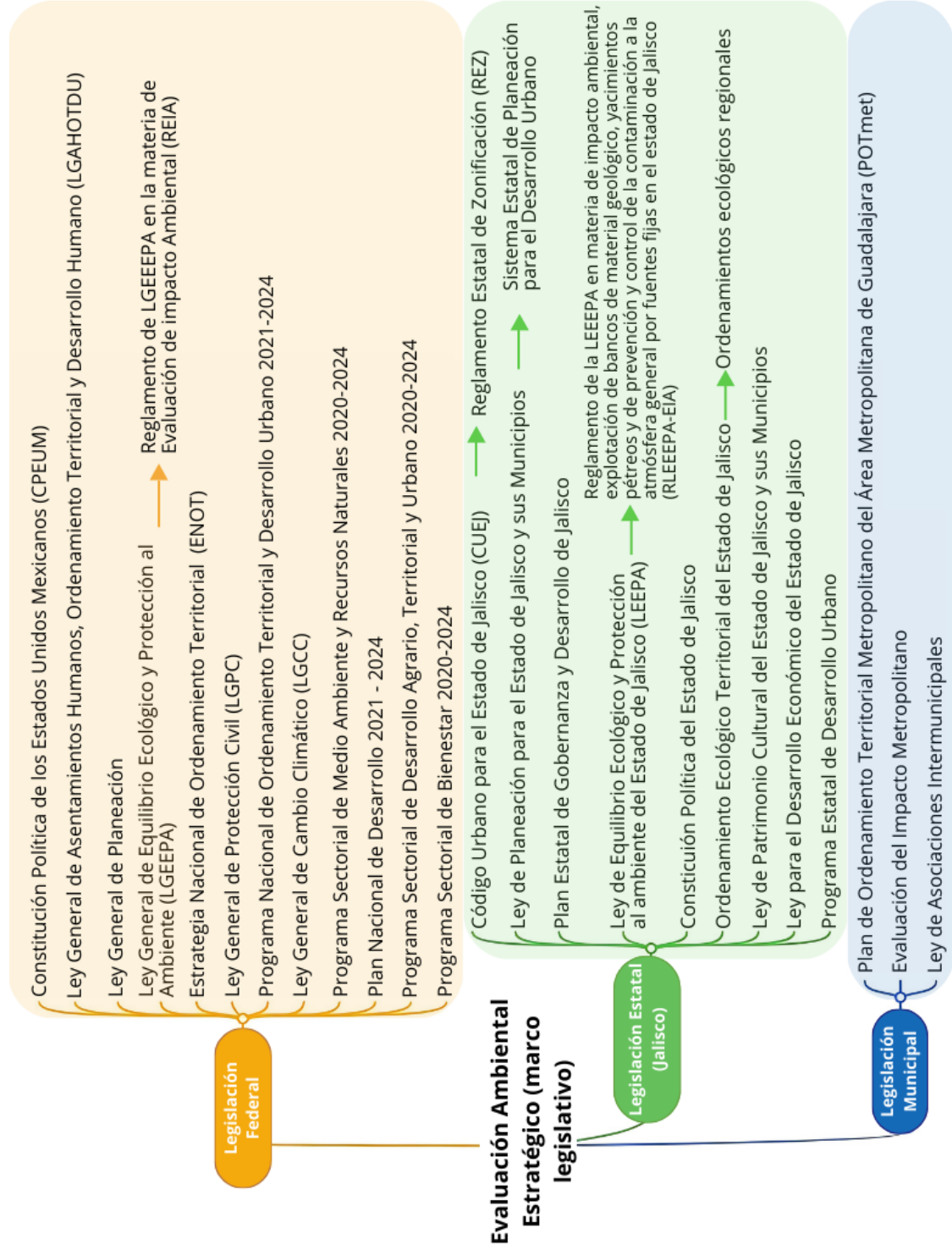
Como parte del trabajo realizado por Gutiérrez (2022) en Australia, se habrán de considerar las siguientes limitaciones (retos) de la EAE para buscar las condiciones que las contrarreste en la propuesta de implementación de la EAE en Jalisco:

- Falta de claridad acerca del proceso
- Percepción de ser una herramienta vaga y confusa
- Integración deficiente de la retroalimentación pública
- Análisis deficiente de impactos acumulativos
- Implementación y resultados pobres

3.1.3.4. Exploración del marco normativo y políticas públicas existentes

Para la identificación de la normativa vinculante a la propuesta de instrumentación de la EAE, se revisaron leyes generales, leyes estatales, reglamentos y códigos oficiales, e instrumentos de política pública vigentes a nivel federal y estatal en los que se ha identificado sustento para su implementación. Asimismo, se revisaron los fundamentos sobre los cuales se desarrollan actualmente los ordenamientos territoriales, y se hizo un sondeo con abogados ambientales y técnicos especialistas, a fin de identificar la relación sistematizada entre las diversas disposiciones legales. Con esta información, se construyó un diagrama basado en los artículos de las leyes y reglamentos que a través de diversos artículos se consideran legalmente vinculantes y habilitadores para la EAE (Figura 7).

Figura 7
Mapa mental sobre políticas, planes y programas que resulten vinculantes y habilitadores



Fuente: elaboración propia

Como parte de la investigación, se analizó de manera exhaustiva la vinculación que tendría la Evaluación Ambiental Estratégica con todos los instrumentos enlistados en la figura anterior, que resultó afín con diversas políticas públicas existentes a nivel federal y estatal, y alineándose con múltiples ejes transversales, así como con objetivos y estrategias prioritarias, además de acciones puntuales, que están establecidas en estos instrumentos vinculantes. Del análisis puntual realizado, se ha concluido que el objetivo de la EAE coadyuvaría al cumplimiento de las políticas públicas existentes en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, protección de los ecosistemas, de la biodiversidad y de los servicios ambientales que proveen, así como para la implementación de medidas de mitigación y adaptación ante los efectos del cambio climático, gestión de riesgos, prevención y restauración de los impactos ambientales; a fin de promover un desarrollo integral, equilibrado y sustentable del territorio.

Todos estos elementos, si bien emanan de políticas públicas nacionales, como el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024, y el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024; así como del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018 -2024 Visión 2030; son totalmente congruentes y concordantes con los objetivos planteados para la EAE. Es por lo que su implementación implicaría una innovación en la gestión pública que agrega valor para incrementar las probabilidades de cumplir con los objetivos hacia el desarrollo sustentable de la entidad.

3.1.3.4.1. Identificación de lagunas jurídicas

Existe una inconsistencia dentro del Código Urbano para el estado de Jalisco (ordenamiento jurídico vinculante en materia urbana a nivel estatal), que exige en su artículo 86, que “los planes y programas de desarrollo urbano, así como los proyectos definitivos de urbanización que modifiquen el uso de suelo, densidad o intensidad, previamente a ser aprobados, sean sometidos a evaluación en materia de impacto ambiental por la autoridad competente” (CUEJ, 2008). Sin embargo, aunque el propio Código Urbano hace referencia al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) establecido en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no repara en que dicho procedimiento es aplicable solo para la “realización de obras o

actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos, impactos al ambiente o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos, las normas oficiales emitidas por la federación y las disposiciones reglamentaria que al efecto expida el Titular del Ejecutivo del Estado” (Artículo 26 de la LEEEPa); por lo que las bases de la evaluación de impacto ambiental no son adaptables a las necesidades de evaluación ambiental de los Ordenamientos Territoriales, lo que es una de las consideraciones legales vigentes más fuertes para motivar y fundamentar la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica como procedimiento administrativo en Jalisco, específicamente orientado a este fin.

Lo anterior se define como una “laguna de ley”, ya que un procedimiento jurídico-administrativo establecido en el CUEJ, hace referencia a la obligatoriedad de aplicar otro procedimiento que tendría que emanar de otra ley y su reglamento (LEEPA), pero actualmente no existe para tal efecto.

En tono totalmente especulativo ante el desconocimiento de las causas, se podría suponer que esta situación surgió en un desconocimiento del funcionamiento del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA) durante la elaboración, discusión, votación y aprobación del Código Urbano, donde los legisladores pudieron haber considerado pertinente aplicar un análisis de consecuencias ambientales a los planes y programas de ordenamiento territorial, pero sin reparar en la inaplicabilidad del PEIA a condiciones abstractas y de mayor alcance, como lo son los instrumentos de regulación del uso de suelo, por lo que no se armonizó un procedimiento con el otro.

Se han identificado así, por un lado, condiciones en las que los ciudadanos e incluso los gobiernos locales que promueven planes o programas de ordenamiento territorial quedan en estado de indefensión, ya que, al pretender cumplir con lo establecido en el CUEJ, reciben una negativa de evaluar sus planes o programas a través del PEIA; puesto que el diseño y la aplicación de este procedimiento es para proyectos concretos, que requiere un análisis de impactos ambientales futuros en función de las obras y actividades definidas, a emplazarse en determinadas coordenadas geográficas, y en plazos específicos.

Por otro lado, aún más relevante, están regulándose las expansiones urbanas en el estado de Jalisco sin un debido análisis de consecuencias ambientales previo a la toma de decisiones, lo que podría eventualmente generar afectaciones ambientales

significativas en torno a la ocupación del territorio y el desarrollo sustentable de las ciudades, sin una correcta y oportuna aplicación de estrategias de mitigación que reduzcan la degradación ambiental y que garanticen la continuidad del estado de equilibrio ecológico.

3.2. Análisis FODA y PDRL

3.2.1. Justificación

Como ya fue descrito con anterioridad, en la legislación ambiental mexicana vigente, tanto a nivel federal como local (estado y municipios), existe un procedimiento de esencia preventiva para la evaluación de los impactos ambientales de las obras y actividades que, según la propia legislación, están sujetas a la autorización previa de la autoridad competente (federal, estatal o municipal), a efecto de identificar las potenciales afectaciones, y proponer medidas de mitigación a partir de las cuales se pueda determinar la viabilidad ambiental, técnica y jurídica para su realización, y garantizar que no se generen impactos significativos, que no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni se rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

De esta manera, la autoridad correspondiente determina si el proyecto que integra las obras y actividades evaluadas puede ser autorizado tal como se ha solicitado; si deben establecerse condiciones específicas para su realización; o si el proyecto debe ser negado, en caso de que se contravengan disposiciones jurídicas aplicables, o de que se prevea la generación de impactos ambientales significativos que puedan provocar alteraciones en los ecosistemas y sus recursos naturales o en la salud, que obstaculicen la existencia y desarrollo del hombre y de los demás seres vivos, así como la continuidad de los procesos naturales.

Para efecto de revisar la efectividad de este otro mecanismo de gestión y protección ambiental contemplado en el marco jurídico y administrativo en el estado de Jalisco desde hace más de tres décadas, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), tal como se aborda en la sección de “Marco contextual o situacional” de este documento, se realizó un análisis con la expectativa de recoger experiencias de lo que sí funciona y de lo que no funciona de este procedimiento (EIA), bajo el supuesto de que

eventualmente interactuaría de manera sinérgica con la propuesta de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que se desarrolla como parte de esta investigación, llegada la etapa de su implementación formal, como un procedimiento administrativo vinculante. Se aclara que aunque esta formalización excede los alcances planteados para el Trabajo de Obtención de Grado, se buscará impulsar como parte de la agenda ambiental en el gobierno del estado de Jalisco.

3.2.2. Objetivo de la técnica

Analizar las características y efectos de la implementación de uno de los instrumentos de protección y gestión ambiental existentes en la legislación e implementados en Jalisco en los tres órdenes de gobierno de manera concurrente: la Evaluación de Impacto Ambiental. Esto mediante una dinámica participativa con especialistas en la materia (consultores, evaluadores y académicos), que en primera instancia identifican y enuncian las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de la EIA, para posteriormente interpretar esas mismas ideas metodológicamente para determinar sus Potencialidades, Desafíos, Riesgos y Limitaciones (PDRL).

Como resultado de ello, se emite una serie de recomendaciones dirigida a las autoridades que son responsables de la instrumentación y aplicación del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, para optimizarlo y acondicionarlo para que genere sinergia con la Evaluación Ambiental Estratégica, cuando ambos procedimientos se apliquen de manera complementaria.

3.2.3. Implementación y resultados

Para esta técnica se preparó un formulario de Google que se envió por correo electrónico a los participantes convocados, a los que se les solicitó participar en una dinámica colaborativa que pretende recoger las percepciones y experiencias sobre la efectividad de la EIA. Los participantes fueron perfiles con amplios conocimientos sobre la Evaluación de Impacto Ambiental. En la convocatoria se incluyeron a personas que estuvieran adscritas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) Delegación Jalisco; en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) Delegación Jalisco; en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Estado de Jalisco (SEMADET); en la Procuraduría Estatal de

Protección al Ambiente (PROEPA); en una dependencia municipal encargada de evaluar y/o dar seguimiento a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental; y también a profesionistas que, como personas físicas o como parte de una empresa de consultoría ambiental, realicen estudios de impacto ambiental y/o de seguimiento a las autorizaciones en la materia en proyectos desarrollados dentro del estado de Jalisco.

Como parte del formulario enviado a 41 direcciones electrónicas de personas que cubrieron el perfil, identificadas mediante diversos directorios, se incluyó el mío propio, se les pidió que señalaran, desde su experiencia profesional y/o laboral, cuáles son las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que identifican que tiene el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en general, tanto en su faceta de procedimiento administrativo (es decir, como trámite obligatorio requerido en leyes y reglamentos aplicables, en consideración de la efectividad del procedimiento desde las instituciones y autoridades evaluadoras –SEMARNAT, SEMADET, Direcciones de Medio Ambiente municipales– y las encargadas de su aplicación y seguimiento –PROFEPA, PROEPA, e instancias municipales); como en su faceta de estudio técnico (análisis multidisciplinario efectivo y riguroso para determinar preventivamente los impactos y las medidas más adecuadas para su mitigación, además de la supervisión y monitoreo de su ejecución).

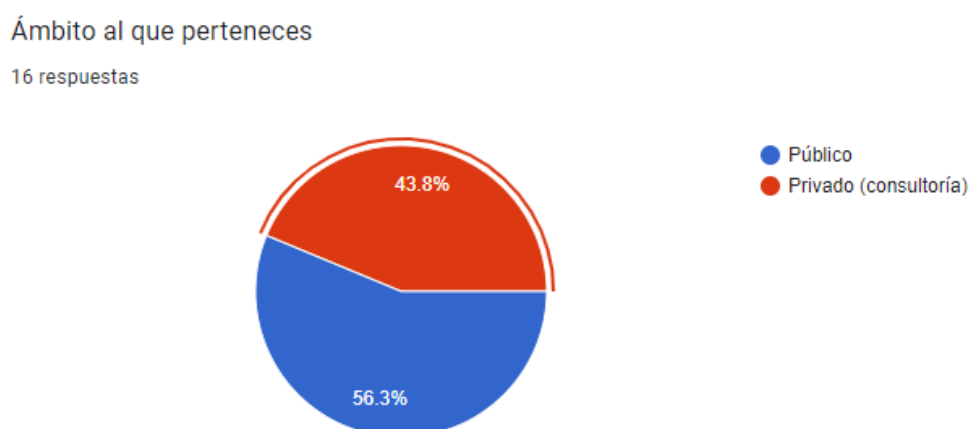
Se recibieron 16 respuestas, entre las cuales quedó incluida mi propia contribución, con un aporte al análisis desde mi experiencia profesional de más de 13 años con la EIA, en los cuales primero fui consultor y participé en la elaboración de múltiples estudios de impacto ambiental, y posteriormente entré al servicio público a participar en los procedimientos de evaluación de los estudios, tanto en SEMARNAT Delegación Federal en Jalisco, como en la SEMADET, donde dirigí a un equipo de evaluadores, en rol de toma de decisiones.

Concluido el periodo habilitado para recibir respuestas de los especialistas invitados, se revisaron estadísticas sobre los participantes de la dinámica realizada, para efecto de validar la pertinencia de las respuestas, y de ser necesario, ponderar la trascendencia de las ideas en función de la experiencia y conocimiento que tiene cada uno de los participantes que respondió al formulario.

Los siguientes gráficos son un resumen de las preguntas finales del formulario, que permiten identificar los perfiles de quienes enviaron respuestas.

Figura 8

Participación de perfiles del sector público y del sector privado.



Fuente: Google forms “Análisis FODA sobre la Evaluación de Impacto Ambiental”. Elaboración propia.

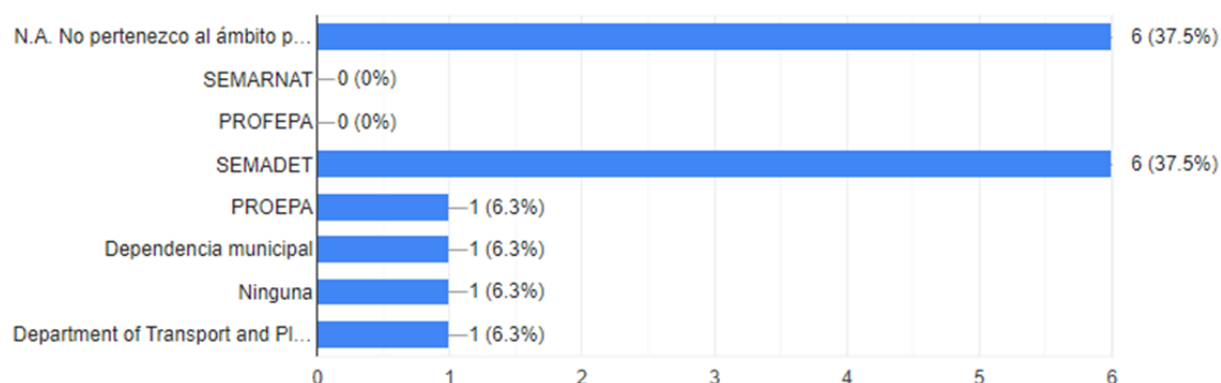
Los perfiles de los participantes estuvieron equilibrados entre los que tienen experiencia y se vinculan profesionalmente con la EIA desde el ámbito privado y desde el público. En este sentido, la muestra puede considerarse válida, dado que se tendrá representatividad tanto de quienes se dedican a la consultoría ambiental y que participan en la realización de estudios de impacto ambiental, como de quienes tienen perfiles de técnicos evaluadores, inspectores y tomadores de decisión.

Figura 9

Personal de instituciones públicas que participaron.

Si perteneces al ámbito público, ¿a qué institución perteneces?

16 respuestas



Fuente: Google forms “Análisis FODA sobre la Evaluación de Impacto Ambiental”. Elaboración propia.

Respecto al personal del sector público que atendió a la invitación y envió sus respuestas, si hay un notorio sesgo de participación respecto a colaboradores de la

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET), dependencia que se encarga de las evaluaciones de impacto ambiental de orden estatal; sin tener representación de funcionarios de las dependencias federales que regulan el impacto ambiental de las obras y actividades que pueden generar desequilibrio ecológicos acorde a la legislación federal. A nivel de las dependencias municipales, solo se recibió una respuesta. También se recibió una respuesta de un perfil del ámbito público a nivel internacional, que colabora en el *Department of Transport and Planning* en Victoria, Australia.

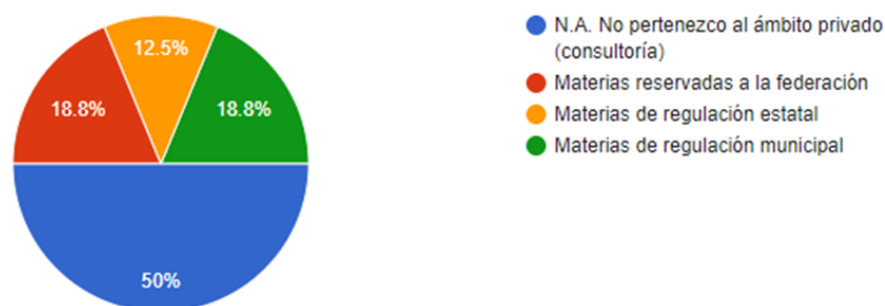
Dado que las indicaciones de la dinámica participativa establecieron como objetivo analizar la efectividad de la Evaluación de Impacto Ambiental en general, más allá de las competencias, capacidades y resultados de las autoridades involucradas, se consideró que el análisis es extensivo para las materias reservadas a la federación, al estado y a los municipios; se determinó que este sesgo no es significativo para el resultado de la dinámica. Además de que se compensa con la representatividad de las materias que predominantemente atienden los perfiles del sector privado (consultores) que participaron en el ejercicio, ya que 18.8% de ellos está más familiarizado con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental como se rige con la normatividad federal. Mientras que otro tanto idéntico predominantemente realiza estudios de índole estatal, y el 12.5% se dedica más a los estudios de impacto ambiental que corresponden al ámbito municipal, tal como se muestra en la Figura 10.

Figura 10

Experiencia predominante de los participantes del sector privado.

Si perteneces al ámbito privado (consultoría), ¿con qué materias te relacionas predominantemente?

16 respuestas



Fuente: Google forms "Análisis FODA sobre la Evaluación de Impacto Ambiental". Elaboración propia.

Validada la representatividad de los participantes del ejercicio, las respuestas recibidas se procesaron dentro del software *Atlas.Ti* para codificar y sistematizarlas. De ahí se generó una nube con los conceptos más repetidos entre las respuestas recibidas, de acuerdo al análisis del software. Posteriormente, se clasificaron las respuestas acorde con los siguientes grupos o conjuntos (a – f) para tener una primera clasificación sobre los aspectos del procedimiento al que se referían las respuestas, y se generaron luego 30 diferentes códigos para etiquetar cada idea.

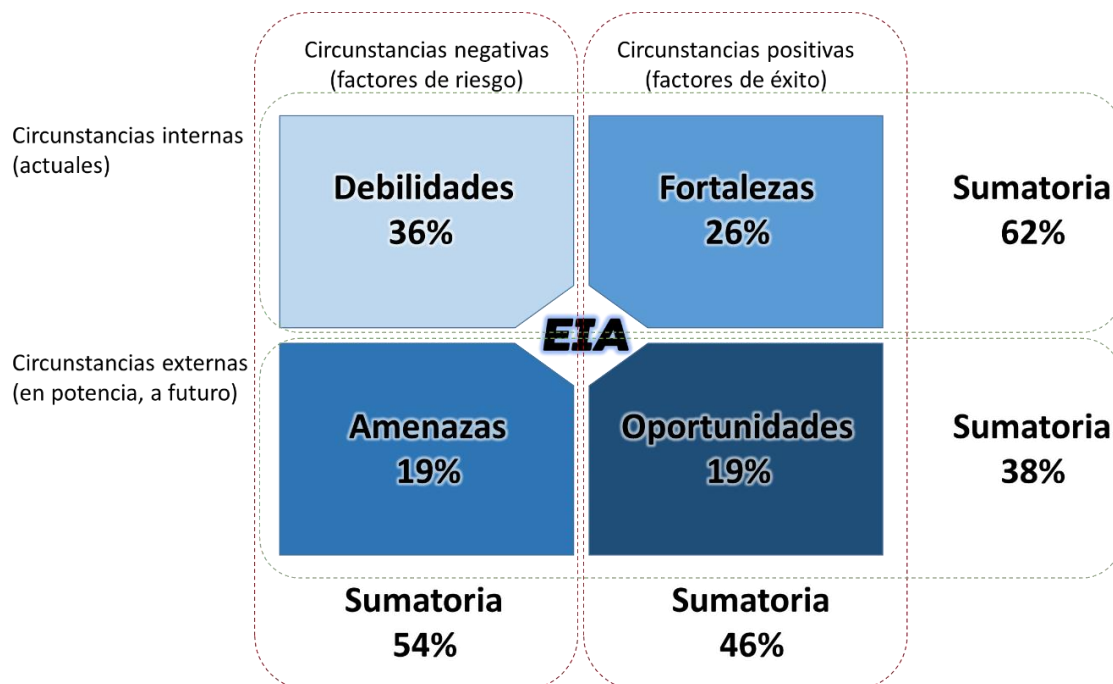
- a. Como procedimiento administrativo
- b. Como estudio técnico
- c. En el proceso de evaluación
- d. En el seguimiento
- e. Como herramienta de protección y gestión ambiental en general
- f. Con relación a instrumentos legales

De la información anterior, y del tratamiento estadístico de los códigos generados, se deduce que los participantes del análisis han manifestado más ideas sobre las circunstancias negativas de la EIA (factores de riesgo) que las ideas positivas (factores de éxito), así como más ideas que aluden a circunstancias internas actuales, que a las circunstancias externas y potenciales.

Así, las ideas que expresaron los 16 participantes respecto a las Debilidades del instrumento, agruparon un 36% del total los códigos, mientras que las Amenazas concentraron el 19%, Fortalezas 26% y Oportunidades 19% (ver Figura 11).

Figura 11

Distribución de las ideas mencionadas sobre el FODA en la dinámica.



Fuente: elaboración propia

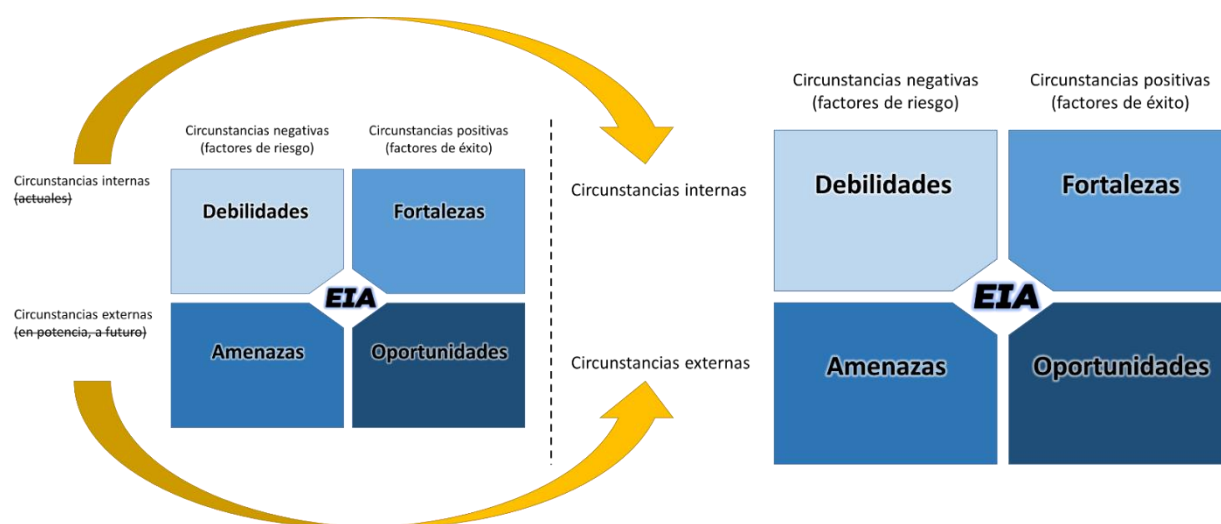
En este mismo sentido, se visualiza que las principales debilidades de la EIA se dan respecto a la concepción del instrumento como un estudio técnico, que en general hace referencia a la naturaleza de técnico-científica del estudio de impacto ambiental, visualizándose que no está lográndose el rigor científico requerido en la EIA.

Ahora bien, dado que se detectaron confusiones en las respuestas dadas respecto a lo que se consideraba una circunstancia interna y actual contra una circunstancia externa y en potencia o a futuro, como se les instruyó a categorizar las respuestas a los participantes (primera columna y primera fila del diagrama de la Figura 11); se procedió a realizar una nueva revisión a detalle para categorizar apropiadamente las ideas recibidas respecto al FODA. En este ejercicio se dejó de lado la temporalidad como un criterio para diferenciar el bloque de “Debilidades” y “Fortalezas”, del bloque de “Amenazas” y “Oportunidades”, fueron consideradas únicamente las circunstancias internas, es decir, que tienen que ver con la labor de las autoridades evaluadoras en la revisión y dictaminación del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental; en contraposición a las circunstancias externas, que refieren al proceso de elaboración de los estudios de impacto ambiental.

En el siguiente gráfico se esquematiza las consideraciones que se realizaron para volver a categorizar las ideas recibidas.

Figura 12

Consideraciones para categorizar apropiadamente las ideas del FODA.



Fuente: elaboración propia

De esta forma se obtuvieron nuevas agrupaciones, que hicieron posible identificar las ideas como presentes o futuras para cada categoría FODA. Se redactó un enunciado para sintetizar esas ideas que se agrupan, y se analizó la frecuencia con la que se repetían estas ideas. Derivado de todo esto, a continuación se muestran los criterios para clasificar las ideas recibidas y se presentan algunas de las que fueron mencionadas con mayor frecuencia.

Tabla 3

Fortalezas. Aspectos positivos y factores de éxito respecto a la evaluación e implementación de la EIA al interior de las autoridades competentes (procedimiento administrativo).

Actuales	Futuras (en potencia)
La continuidad del equipo técnico y la visión de mejorar técnicamente los estudios de impacto.	Actualización marco jurídico.
Instrumento con un propósito y estructura jurídica.	Digitalización del trámite y notificaciones virtuales.
Análisis técnico detallado de las MIA.	Estandarizar criterios.

Tabla 4

Oportunidades. Aspectos positivos y factores de éxito asociados a circunstancias externas, tanto a cuestiones sobre la elaboración de los estudios, como acciones ajenas al procedimiento administrativo de la EIA.

Actuales	Futuras (en potencia)
Promueve la responsabilidad ambiental en los proyectos.	Consulta y participación pública.
Profesionalización de los consultores.	Mayor análisis de medidas en función del proyecto.
Identifica y diseña medidas de mitigación contra impactos ambientales.	Regulación del impacto ambiental de las actividades agroindustriales.

Tabla 5

Debilidades. Aspectos negativos y factores de riesgo respecto a la implementación de la EIA al interior de las autoridades competentes (procedimiento administrativo).

Actuales	Futuras (en potencia)
Seguimiento limitado por parte de las instancias correspondientes para la vigilancia y cumplimiento de la Ley en materia ambiental.	No hay continuidad de perfiles técnicos capacitados.
Falta de comunicación interinstitucional.	Alcance limitado a proyectos que no analiza consecuencias a largo plazo.
Tiempos muy largos de evaluación.	

Tabla 6

Amenazas. Aspectos negativos y factores de riesgo asociados a circunstancias externas, tanto a cuestiones sobre la elaboración de los estudios, como acciones ajenas al procedimiento administrativo de la EIA.

Actuales	Futuras (en potencia)
Cultura de la legalidad. Percepción de trámite burocrático.	Cambios de administración.
Falta de aptitudes técnicas de los consultores.	Carente análisis de impactos hidrológicos acumulativos en zonas urbanas.
No se da seguimiento por parte del promovente ni consultor.	Recorte presupuestal para gasto operativo de instituciones.

Posteriormente, con base en esa codificación de las ideas dadas por los participantes respecto a los códigos en cada grupo o conjunto, y lo que representan para el análisis FODA, se realizó el análisis de Potencialidades, Desafíos, Riesgos y Limitaciones (PDRL). Se hicieron los cruces de ideas acorde a la metodología, como se muestra en el diagrama de la Figura 13, para generar un aporte de conocimiento para la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Esto se hace con la finalidad de incluir dentro de las recomendaciones finales de esta investigación, aspectos que permitirán fortalecer la EIA en aras de mejorar su eficiencia y funcionalidad con la eventual aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica, que complementaría a los instrumentos de Política Pública en materia de protección y gestión ambiental, alineadas con los principios de la sustentabilidad.

Figura 13

Diagrama para cruce de ideas para la generación del análisis PDRL.



Fuente: elaboración propia

El resultado de este análisis, que se presenta a continuación, se considera como uno de los productos entregables de este TOG, y que se ofrece a los responsables de las áreas técnicas de Evaluación de Impacto Ambiental de las autoridades ambientales del ámbito federal (SEMARNAT), estatal (SEMADET), y municipal (direcciones de Medio Ambiente), como un análisis que podría generar ajustes en la gestión del trámite y sobre los lineamientos o criterios técnicos bajo los cuales se desarrolla el procedimiento de evaluación.

Potencialidades para el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

Aprovechar Fortalezas más Oportunidades

- Aprovechar la presencia de un equipo técnico evaluador que mantiene una visión de mejorar técnicamente los estudios, para fortalecer progresivamente esta herramienta de protección y gestión ambiental, e implementar avances tecnológicos e información disponible para incrementar la calidad de los estudios.
- Difundir que la EIA es un instrumento con un propósito y estructura jurídica, a través del cual se promueve la responsabilidad ambiental en los proyectos de desarrollo a través de la identificación y diseño de medidas de mitigación para prevenir, controlar y reducir las afectaciones sobre el ambiente. Optimizar recursos, reducir costos, incrementar la eficiencia y efectividad, y prevenir la contaminación.
- Socializar actualizaciones normativas, guías para la elaboración de los estudios y todas las nuevas disposiciones que se den sobre la Evaluación de Impacto Ambiental para incrementar el interés público.
- Generar bases de datos a partir de la integración de información técnica valiosa sobre los componentes ambientales, que se ponga a disposición de cualquier interesado, y que posibilite la toma de decisiones.
- Generar un programa de capacitación continua desde las instituciones que permita la profesionalización de los evaluadores y de los consultores.
- Actualizar el marco jurídico e incorporar los procesos de consulta y participación pública en el estado, que eleve a nivel de Reglamento los lineamientos técnicos estandarizados que se han implementado para el fortalecimiento progresivo de la EIA.
- Incluir un procedimiento estandarizado para el cribado (discernimiento sobre qué proyectos requieren someterse a EIA), y definición de alcances (determinación de los aspectos más relevantes para ser abordados en los estudios de impacto ambiental).

- Aprovechar las alianzas con las que cuentan ahora las autoridades ambientales para la regulación ambiental sectorial, particularmente con los impactos de las actividades agroindustriales y pecuarias. Promover alternativas para facilitar el procedimiento de regularización y simplificado de los requisitos para el procedimiento administrativo.
- Promover la formación de comités interdisciplinarios de evaluación que puedan opinar de manera vinculante respecto a los impactos de determinados proyectos, a través de los cuales se observe un adecuado análisis metodológico de los impactos sociales y ambientales que generarán. Además de que se identifiquen y se sugieran las medidas de mitigación más eficientes, así como los mecanismos de control, supervisión y seguimiento que se implementarán para determinar la viabilidad técnica, ambiental, jurídica y social de los proyectos.
- Complementar la Evaluación de Impacto Ambiental con la Evaluación Ambiental Estratégica en la actualización de los Ordenamientos Territoriales, para fomentar así la innovación y la mejora continua en la planificación.
- Digitalizar el trámite administrativo para que pueda presentarse a través de una ventanilla digital, con la aplicación de nuevos formatos para logra un mejor control administrativo del procedimiento, y facilitar el acceso a la información pública por parte de todos los interesados.

Desafíos para el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

Enfrentar Debilidades entre Oportunidades

- Dar seguimiento (inspección y vigilancia) a los proyectos autorizados e irregulares por parte de las instancias correspondientes, bajo un incremento del interés público en la EIA que demanda mayor acceso a la información pública.
- Incentivar la auditoría especializada en Evaluación de Impacto Ambiental (autorregulación y mejora continua), para reducir las acciones necesarias para el seguimiento a los proyectos autorizados por parte de las instancias correspondientes, a través de procedimientos de inspección y vigilancia.
- Ampliar y mejorar, o en su defecto, generar comunicación entre diferentes dependencias de gobierno (federales, estatales y municipales) en los

procedimientos de evaluación de impacto, y así respetar la naturaleza interdisciplinaria y transversal de la EIA.

- Regular el impacto ambiental de las actividades agroindustriales y promover la responsabilidad ambiental en los proyectos, con los recursos presupuestales y el personal limitados en las autoridades evaluadoras, lo que alarga los tiempos administrativos del trámite (plazos de respuesta).
- Reducir la subjetividad en la evaluación mientras se incorporan procesos de consulta y participación pública, y se atienden las opiniones y colaboraciones que se den.
- Legislar y establecer el servicio profesional de carrera a nivel estatal, ya que actualmente no existe y se puede perder la continuidad de los perfiles técnicos capacitados en las dependencias responsables de la evaluación de impacto ambiental. Además de promover el análisis multidisciplinario en el procedimiento de evaluación de los proyectos, ya que lo más común es que sean evaluados los proyectos bajo los criterios y experiencia de un solo evaluador.
- Lograr que la elaboración del estudio se haga efectivamente de manera multidisciplinaria, con consultores especialistas capacitados y con experiencia probada al estar inscritos en un padrón de Prestadores de Servicios Acreditados en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (PSEIA).
- Ampliar el alcance de la EIA más allá de los límites geográficos y temporales de los proyectos evaluados, a partir de generar un análisis más exhaustivo de identificación, caracterización y ponderación de los impactos a través las múltiples metodologías técnicamente válidas, para identificar y diseñar medidas de mitigación acorde a los impactos del proyecto y que a la vez contribuyan a reducir los impactos acumulativos a largo plazo.
- Enfrentar la ausencia de un Sistema de Información Geográfica específico para el tema de impacto ambiental a nivel estatal, a partir de exigir la implementación de sistemas tecnológicos avanzados y especializados para la generación e interpretación de información técnica valiosa, que mejoran la calidad de los estudios presentados a evaluación y permitan conocer mejor el territorio.

- Cambiar la percepción de que la EIA es solo un trámite con objetivos recaudatorios, a partir de sensibilizar a los promoventes de las actividades productivas que generan impactos sobre los beneficios de realizar el estudio de impacto ambiental de manera preventiva, ya que puede ser un filtro y punto de control para proteger sus inversiones. Con ello se garantizaría que asumen los costos ambientales para la toma de decisiones respecto al diseño de sus proyectos, y se pueden reducir potencialmente costos por remediación, e incrementar la eficiencia y efectividad de sus proyectos.
- La innovación y mejora continua en la planificación del territorio a través de la actualización de los Ordenamientos Territoriales debe priorizarse en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, para prevenir la focalización excesiva en los factores ambientales afectados por el desarrollo de un proyecto.

Riesgos para el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

Minimizar Fortalezas menos Amenazas

- La EIA, es un instrumento con un propósito y una estructura jurídica-administrativa, pero se desconoce y no se respeta por una débil cultura de la legalidad y sin consecuencias graves para los infractores.
- El análisis técnico detallado que se implementa en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental con atención particular para cada uno de los proyectos, se ve limitado por la falta de aptitudes técnicas y de rigor por parte de los consultores en la elaboración de los estudios de impacto ambiental, que además no se desarrollan con un alcance adecuado y de manera objetiva y neutral.
- El EIA posibilita la toma de decisiones con base en información técnica a partir de la cual se determina la viabilidad técnica, legal, ambiental y social; pero puede ser sujeta a presiones con fines políticos o desvirtuarse por conductas no éticas (corrupción).
- Se pierde la continuidad del equipo técnico evaluador y la visión de mejorar técnicamente los estudios por el cambio de administración, y potenciales recortes presupuestales para gasto operativo de las instituciones, con el riesgo de desaparecer por la falta de recursos.

- El fortalecimiento progresivo de la EIA puede toparse con limitaciones técnicas por el grado de incertidumbre que genera a la escala de los proyectos el cambio climático, lo que aumenta la complejidad de la evaluación.

Limitaciones para el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

Neutralizar Debilidades más Amenazas

- Los tiempos del procedimiento de evaluación son muy largos por la falta de aptitudes técnicas de los consultores y de rigor en la elaboración de los estudios.
- El seguimiento limitado por parte de las instancias correspondientes para la inspección y vigilancia coincide con que no se da un seguimiento adecuado por parte del promovente ni del consultor.
- El marco legal que rige el PEIA está desactualizado y falta cobertura territorial dentro de los alcances de instrumentos de regulación de uso.
- No se hace una aplicación e interpretación legal adecuada de los instrumentos normativos que regulan las actividades sujetas a EIA, en un entorno de baja cultura de la legalidad.
- El procedimiento de análisis por parte de la autoridad responsable de la evaluación de impacto ambiental, se realiza desde el perfil de una sola disciplina (criterios y experiencia de un solo evaluador), y faltan aptitudes técnicas de los consultores y rigor en los estudios.
- Falta claridad respecto a las atribuciones para la regulación de la EIA entre los diferentes órdenes de gobierno, donde la mayoría de los municipios del estado de Jalisco no asumen sus competencias de evaluación por falta de recursos y personal, en un entorno donde por los cambios de administración puedan presentarse recortes presupuestales para gasto operativo de instituciones o áreas ambientales del gobierno y con ello su desaparición.
- Generar un Sistema de Información Geográfico que incorpore datos georreferenciados de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas que se desarrollen para sectores en crecimiento.

3.3. Entrevistas semiestructuradas

3.3.1. Justificación

Para identificar y analizar aspectos de importancia y utilidad que complementaran la investigación del Trabajo de Obtención de Grado (TOG), se eligió la técnica de entrevistas bajo la modalidad semiestructurada, dirigida a especialistas y autoridades en el ámbito de la planeación urbana, ordenamiento territorial, y en gestión y protección ambiental, dado que este formato de entrevista permite guiar las respuestas de los entrevistados con cierta flexibilidad. Se parte de preguntas guía planeadas, pero con libertad de conducir la entrevista hacia diferentes áreas conforme se responden, y se considere el interés o mayor experiencia de la persona entrevistada.

3.3.2. Objetivo de la técnica

Identificar, desde la mirada objetiva y especializada de cada uno de los entrevistados, qué características debería llevar una política pública de protección y gestión ambiental como la Evaluación Ambiental Estratégica, aplicada a la planeación y ordenamiento territorial, para afrontar los grandes retos del desarrollo sustentable y la crisis ambiental en el estado de Jalisco. Así como identificar los aspectos más relevantes que debería contemplar para que su instrumentación sea exitosa, desde sus fundamentos legales, principios y objetivos operativos, metodología para su desarrollo, y estrategias para su implementación práctica desde las instituciones.

3.3.3. Implementación y resultados

Para la entrevista semiestructurada se preparó un guion base que condujera el diálogo del entrevistado hacia objetivos clave, mismo que se muestra en el Anexo 2.

Las entrevistas se realizaron tanto de forma presencial, como virtual a través de la plataforma de conferencias de “Zoom”, en los casos en los que no ha sido posible coincidir en un mismo espacio. En todos los casos se utilizó un sistema de grabación de audio a través de un dispositivo móvil, y se video grabó la entrevista para garantizar su adecuado registro con una óptima fidelidad de las voces.

Una vez realizadas las entrevistas, se realizó la transcripción de cada una de estas. Para esta actividad se empleó un software especializado llamado “*Transkriptor*”, con suscripción de paga, mediante el cual se ha convertido el audio en texto con un

buen nivel de precisión, aunque en todos los casos se requirió hacer una revisión y edición del texto para plasmar correctamente las palabras del entrevistado en el texto. Posteriormente, se utilizó “Atlas TI”, otro software especializado para facilitar el análisis de las ideas plasmadas por los entrevistados para el trabajo analítico de aporte a la investigación.

3.3.3.1. Perfil de los entrevistados

Dada la etapa de desarrollo de la investigación y en congruencia con el objetivo de la misma, la selección de los perfiles para los candidatos a entrevistar consideró que fueran profesionistas con experiencia laboral y profesional relacionada a políticas públicas en materia de protección y gestión ambiental, planeación urbana y/u ordenamiento territorial, ya sean del ámbito público (autoridades), o del ámbito privado (consultores).

A partir del mapeo de actores que podrían resultar involucrados en la instrumentación, legislación y aplicación operativa de la Evaluación Ambiental Estratégica que se ha realizado como parte de la investigación para el TOG (ver apartado “**Mapeo de actores**” en la sección de “Marco contextual o situacional”), se han seleccionado a los siguientes perfiles como candidatos para la entrevista.

Tabla 7

Perfiles considerados para la aplicación de la entrevista semiestructurada.

No.	Institución / cargo/ perfil	Caracterización
1	SEMADET Director de Ordenamiento Ecológico y Territorial	Funcionario público enfocado en ordenamientos ecológicos a nivel estatal
2	SEMADET Director de Planeación Urbana	Funcionario público enfocado en ordenamientos urbanos a nivel estatal
3	IMEPLAN Director de Planeación Metropolitana	Funcionario público enfocado en ordenamientos a nivel AMG
4	PROEPA Procuradora Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco	Funcionario público con atribuciones para la inspección y vigilancia en materia ambiental a nivel estatal
5	PRODEUR Procurador de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	Funcionario público con atribuciones para orientar y defender a los

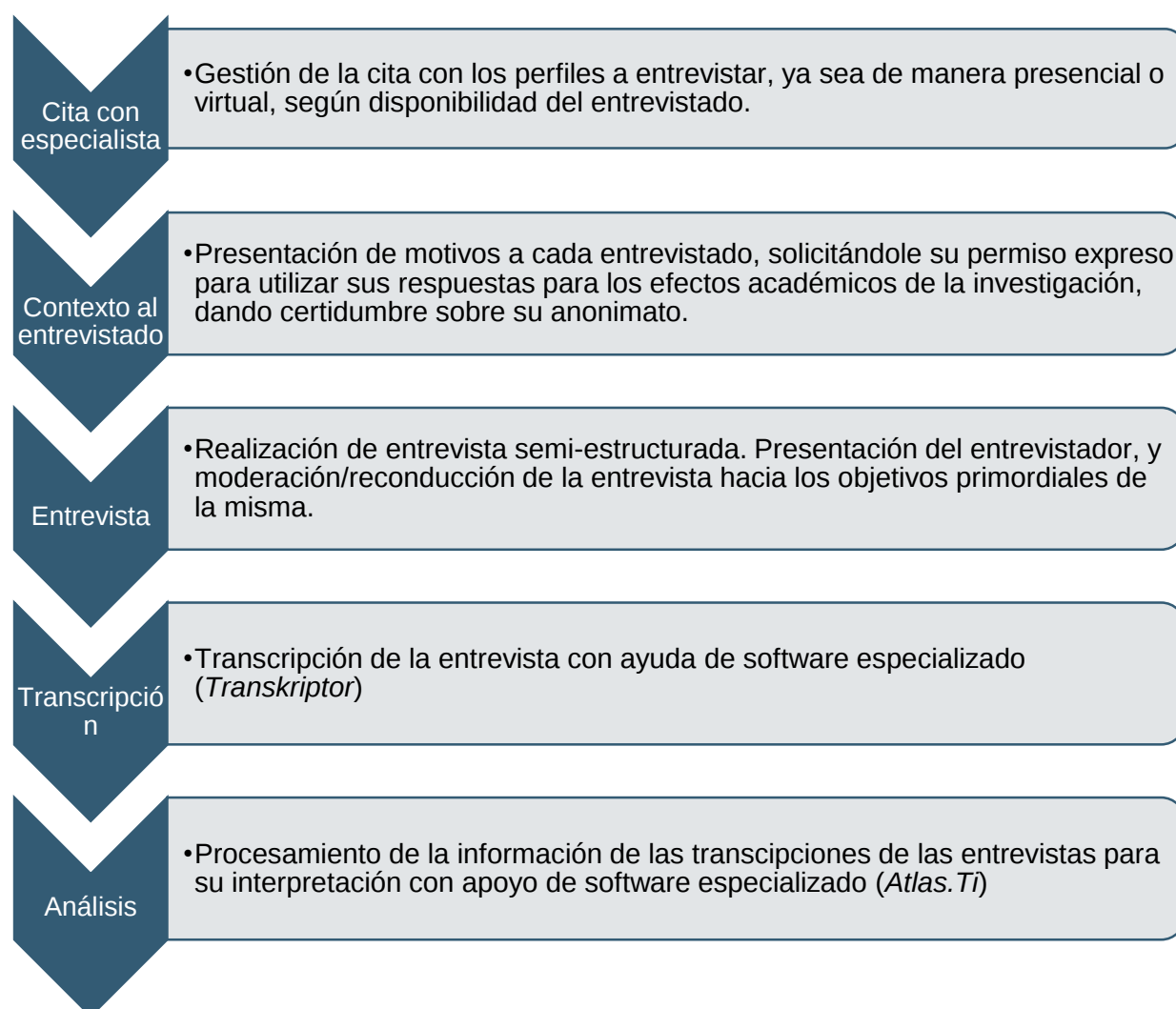
No.	Institución / cargo/ perfil	Caracterización
		ciudadanos en la aplicación de la legislación urbanística a nivel estatal
6	Académico especializado en la Evaluación Ambiental Estratégica	Académico con grado de especialización en temas afines al ordenamiento territorial y la EAE
7	Consultor	Consultor especialista en derecho ambiental

Fuente: elaboración propia

3.3.3.2. Mecánica de la técnica

Figura 14

Procedimiento para la realización de las entrevistas semiestructuradas.



Dentro del Anexo 1 se presentan las fichas de cada una de las entrevistas semiestructuradas que se realizaron para esta investigación.

3.3.3.3. Hallazgos relevantes

Las entrevistas con expertos en las diferentes especialidades que abarca esta investigación, personas que ocupan cargos que potencialmente se involucrarían en la instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica, han proporcionado importantes ideas, recomendaciones y orientaciones para identificar los aspectos más relevantes que deben contemplarse para la propuesta de formulación de este procedimiento. A través de la revisión y análisis de las transcripciones de estas entrevistas, se recabó información valiosa fundamental para el desarrollo de una propuesta sólida y efectiva.

El siguiente es un registro de los aspectos más destacados de las entrevistas:

- La EAE no debe estar dirigida a proyectos sino a retroalimentar el proceso de diseño de un plan o programa.
- La EAE no debe representar una carga burocrática adicional. Su instrumentación debe garantizar que se mantenga como un procedimiento simple y expedito.
- La EAE debe estar asociada al dictamen de congruencia que ya se hace en SEMADET para los planes y programas de desarrollo urbano.
- La EAE debe ser flexible, pero estar contenida dentro de un marco para que no se vuelva un procedimiento discrecional y pierda objetividad. Debe incluir los principios fundamentales del procedimiento
- Antes de iniciar una EAE, se debe realizar un análisis para determinar si es o no necesario implementarla de acuerdo a las características del ordenamiento territorial que se pretende realizar.
- Su aplicación es pertinente para la zonificación secundaria de ordenamientos territoriales como mínima escala, no para planes parciales de desarrollo urbano individuales.
- En caso de determinar que sí debe someterse el plan o programa a una EAE, se deben establecer los alcances del estudio para que se optimice su elaboración y evaluación, y se incremente su utilidad.
- Se debe garantizar la inclusión de mecanismos de participación y consulta pública. El Código Urbano para el estado de Jalisco ya contempla procesos de

participación en la formulación de los ordenamientos territoriales a través de talleres y consultas. Podrían aprovecharse en el mismo sentido para las EAE.

- El procedimiento de la EAE debería mantenerse en una condición de “transparencia de pecera”. Es decir, estar siempre disponible, consultable y verificable, al alcance de cualquier ciudadano.
- La EAE debe desarrollarse y evaluarse bajo una visión interdisciplinaria.
- Para el seguimiento de su implementación, deberían involucrarse desde órganos ciudadanos y entes técnicos, como las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente, hasta las procuradurías ambiental (PROEPA) y de desarrollo urbano (PRODEUR). Implementar sanciones para quienes incumplan con las estrategias resultantes de la EAE, así como para las autoridades que en el ejercicio de sus facultades sean omisas sobre el cumplimiento de las estrategias.
- La EAE puede dirigirse al ordenamiento de sectores productivos particulares y la ocupación que tienen en el territorio estatal; por ejemplo: las actividades agropecuarias y agroindustriales (granjas porcícolas, plantaciones de agave y aguacate, invernaderos, tequileras)
- Que, a través de las EAE, puedan definirse “zonas de exclusión de usos de suelo”, para efectos de garantizar la sustentabilidad de las diversas actividades humanas en el territorio, particularmente en las expansiones urbanas.
- Debería incluirse una partida en los presupuestos anuales de los municipios para tener suficiencia para financiar las EAE en sus territorios.
- Se ha señalado la importancia de contar con recursos humanos capacitados y especializados en evaluación ambiental para garantizar una implementación efectiva de la EAE.

Al término de este capítulo de desarrollo metodológico, se ha trazado el camino que lleva a una comprensión más profunda de la Evaluación Ambiental Estratégica. Se reconocen las oportunidades que tendría su instrumentación en el estado de Jalisco, especialmente enfocada en los procedimientos de ordenamiento territorial. Desde la selección del tipo de investigación hasta la justificación de las técnicas empleadas, se han sentado las bases para abordar de manera sistemática el estudio de este mecanismo complementario para la protección y gestión ambiental hacia el desarrollo sustentable del estado. El próximo capítulo se adentra en la culminación del proceso investigativo: la presentación y análisis detallado de la propuesta desarrollada.

4. Desarrollo de Propuesta

Antes de adentrarse en el desarrollo de la propuesta, es pertinente recapitular brevemente los pilares fundamentales establecidos en los capítulos precedentes. En el marco teórico-conceptual-referencial, se exploró el estado del arte y el contexto situacional que sustentan la investigación. Se proporcionó así una base sólida para comprender la complejidad del fenómeno abordado. Posteriormente, en el capítulo de desarrollo metodológico, se delineó con precisión el enfoque y las herramientas utilizadas para investigar a la Evaluación Ambiental Estratégica en su potencial aplicación hacia los ordenamientos territoriales en Jalisco. Estos capítulos sentaron las bases necesarias para la formulación y elaboración de la propuesta que se presenta a continuación, la cual representa la culminación de un proceso reflexivo y analítico destinado a contribuir de manera significativa a la protección y gestión ambiental.

A partir de la revisión documental realizada, de los casos de estudio, de entender la interacción que se daría entre la Evaluación Ambiental Estratégica (que se presentaría para el ordenamiento del territorio), y la Evaluación de Impacto Ambiental (que se requiere en la etapa de diseño y desarrollo de proyectos definidos y compatibles con el ordenamiento territorial). Además de haber identificado las áreas de mejora para este último instrumento ya existente en la legislación; y una vez procesada la visión de diferentes expertos que fueron entrevistados, se construyó una propuesta para la instrumentación de la EAE como procedimiento administrativo para la regulación ambiental orientada a los ordenamientos territoriales en Jalisco, que incluye los siguientes componentes:

1. Reforma a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco (LEEEPA)
2. Reforma al Código Urbano para el estado de Jalisco (CUEJ)
3. Nuevo Reglamento de la LEEEPa en materia de Evaluación Ambiental Estratégica (RLEEEPA-EAE)

Se tienen previstos otros componentes para configurar correctamente la incorporación de la EAE en la legislación y su operatividad, aunque no son abordados en esta propuesta. Quedan indicados en el apartado “**Siguientes pasos**” dentro de la sección “Propuestas de investigación y desarrollo futuro”

En los siguientes apartados, se describe primeramente la propuesta de configuración de la EAE como procedimiento administrativo. Se explica cómo y dónde se incorpora para su desarrollo por parte de los promoventes o promotores interesados, y para darle trámite y validación por parte de las autoridades responsables. Así mismo, los plazos requeridos para desahogar las etapas del procedimiento. Posteriormente, se presentan las propuestas de iniciativas para las reformas de las leyes que deben modificarse para dar cabida a la EAE, así como la propuesta del nuevo reglamento específico en la materia, y un mecanismo a través de la cual se podrá realizar un proceso de cribado de las propuestas de planes o programas para determinar si es pertinente someter un plan o programa al procedimiento de EAE, en función de sus características y condiciones, con lo que se verifica si cumple con los criterios para ser considerado como estratégico.

4.1. El procedimiento administrativo de la EAE

Si bien se contempla que la EAE sea un procedimiento de carácter regulativo en virtud de que se pretende establecer como obligatorio en el proceso de desarrollo y validación de un plan o programa de ordenamiento territorial, para los efectos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco (LPAEJ), se considerará un acto administrativo declarativo, tal como se señala en el artículo 9, fracción I, inciso a), que a la letra dice:

Artículo 9. Los actos administrativos se clasifican, para el objeto de este ordenamiento, en definitivos, procedimentales o ejecutivos:

I. Los definitivos, son aquellos actos administrativos que son un fin en sí mismo o que son el resultado de un procedimiento ordinario, (...) éstos pueden ser:

a) Declarativos: aquéllos que sólo reconocen sin modificar una situación jurídica del administrado, pero resultan necesarios para la realización de algún trámite o acto administrativo; tales como: certificaciones, dictámenes técnicos, actos registrales, expedición de constancias, contestación de peticiones que no implican ningún otro acto administrativo o análogos; (...)

Así mismo, ha resultado elemental para su instrumentación, que este procedimiento sea simple y no implique más burocracia para los sujetos regulados, es decir, que no constituya un trámite adicional obligatorio que incremente los recursos, los plazos y el esfuerzo que ya conlleva actualmente el desarrollo de un plan o programa de ordenamiento territorial. En este sentido, se ha determinado que la EAE

sea un análisis anidado dentro de los documentos que conforman un expediente de un nuevo plan o programa, o bien sobre las actualizaciones y/o modificaciones de uno existente, cuyo procedimiento para su promoción, desarrollo, consulta pública, validación y oficialización, ya está establecido en el Código Urbano para el estado de Jalisco. Para referirlo de manera práctica y simplificada, se presenta en la Figura 15 una infografía desarrollada por la Dirección de Planeación Urbana en colaboración con la Dirección de Conflictos Socioambientales de la SEMADET (SEMADET, 2021), que describe las etapas del procedimiento en el que se insertará la evaluación ambiental, y donde se involucran 7 diferentes actores.

Las 6 etapas para la elaboración o actualización de un plan o programa que muestra la infografía de SEMADET consisten en: 1. Identificación de actividades y uso de suelo; 2. Elaboración de la solicitud; 3. Elaboración del anteproyecto; 4. Consulta pública; 5. Validación oficial del proyecto; y 6. Congruencia, publicación y registro.

Los diversos pasos que llevan cada una de las etapas, se muestran en el diagrama de flujo de la Figura 16, que es una modificación propia de la infografía de la SEMADET. La Dirección de Planeación Urbana, adscrita a la Dirección General de Ordenamiento Territorial de la SEMADET, tiene la atribución y responsabilidad de verificar que estos pasos se hayan cumplido, al tiempo que analiza la congruencia técnica y jurídica del plan o programa respecto a otros ordenamientos territoriales existentes que inciden en el mismo espacio geográfico, antes de emitir el dictamen de congruencia al que se refiere el propio CUEJ.

La propuesta de un plan o programa debe desarrollarse bajo ciertas guías determinadas por la SEMADET con base en los requerimientos establecidos en el CUEJ. Estos documentos se acompañan de diversos anexos que dan soporte y sustento al plan o programa formulado. Como parte de la propuesta de instrumentación aquí generada, se requerirá que la Evaluación Ambiental Estratégica se desarrolle y se presente como un anexo más del plan o programa, con fundamento en lo que actualmente se establece en el artículo 86 del CUEJ, al cual se le propone una mínima reforma para referirse a la Evaluación Ambiental Estratégica, en lugar de la Evaluación de Impacto Ambiental, como actualmente dice.

Figura 15

Actores en el procedimiento de elaboración de un plan o programa

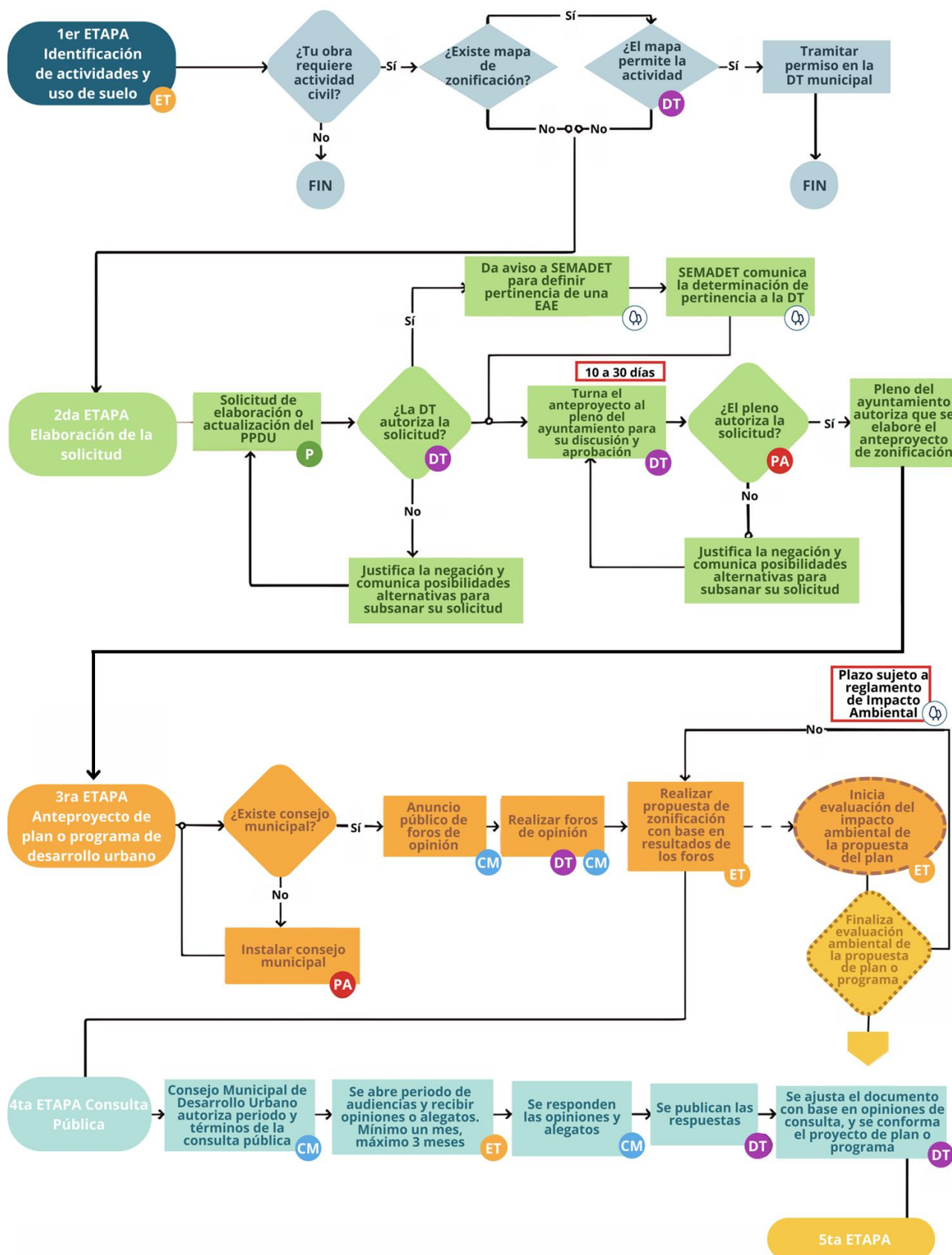


Fuente: SEMADET. Las 6 etapas del PPDU. Ordenamiento Territorial (2021).

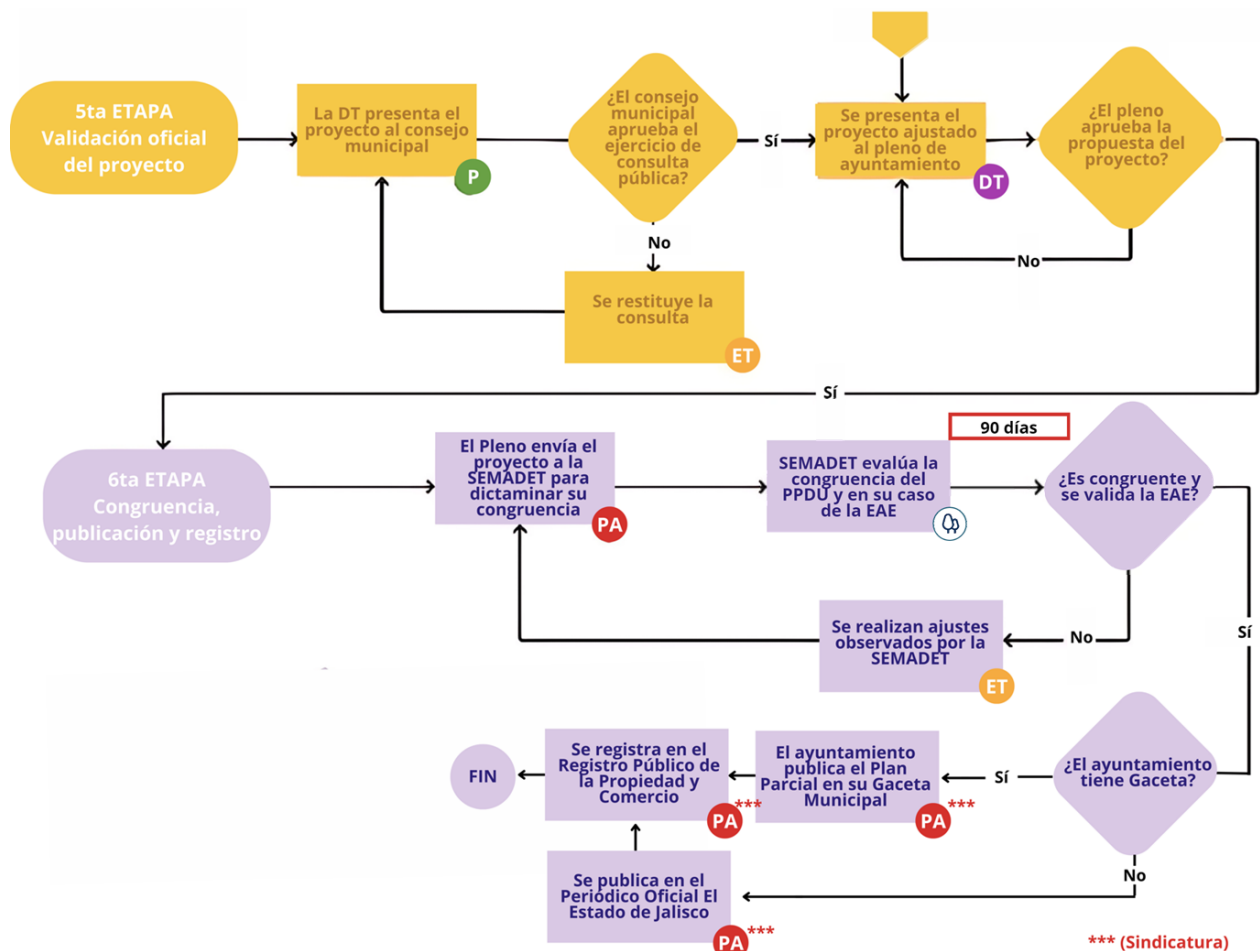
A continuación, se presenta el diagrama de flujo modificado para dar cabida a la Evaluación Ambiental Estratégica dentro del procedimiento administrativo para la elaboración, validación y oficialización de un plan o programa, acorde con los pasos establecidos en el Código Urbano para el estado de Jalisco.

Figura 16

Propuesta de modificación del diagrama del procedimiento de elaboración de un PPDU, con incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica.



Continuación de la Figura 16



Fuente: Elaboración propia con base en *Las 6 etapas del PPDU*. (SEMADET, 2021).

Como se observa en el diagrama anterior, en la segunda etapa que inicia con la presentación de la solicitud de elaboración o actualización del PPDU a la oficina municipal responsable de la planeación urbana (Dependencia Técnica), se inserta el nuevo análisis de Evaluación Ambiental Estratégica, con el aviso que tendrá que dar la Dependencia Técnica a la SEMADET para definir la pertinencia de una EAE. Originalmente se consideraba la evaluación ambiental bajo la modalidad de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como parte de la tercera etapa, sin embargo, se parte del hecho de que el procedimiento de EIA no es pertinente para la evaluación de planes o programas, dada su concepción para proyectos, específicamente concebido para evaluar obras y actividades concretas en plazos definidos.

La propuesta generada en este Trabajo de Obtención de Grado para cubrir el requerimiento del artículo 86 del CUEJ sobre la evaluación ambiental a la que debe ser sometido un nuevo plan o programa o modificaciones a los existentes, introduce desde la etapa dos (presentación de la solicitud) un paso inicial para determinar la pertinencia

de evaluar el plan o programa en la modalidad de Evaluación Ambiental Estratégica, o bien, si el plan o programa puede ser evaluado bajo una modalidad de Evaluación Ambiental Simplificada; o incluso si podría evaluarse a nivel de proyecto de desarrollo bajo el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, caso particularmente referido a planes parciales de desarrollo urbano como los que exige el CUEJ en su artículo 234⁷.

La determinación de someter el plan o programa a una evaluación ambiental en alguna de las tres modalidades anteriores, se propone que se haga en función de las dimensiones, características y elementos estratégicos que el plan o programa establezca, lo cual queda indicado en la reforma a la LEEPA propuesta, y descrito a detalle en el nuevo Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco en materia de Evaluación Ambiental Estratégica (RLEPA-EAE) propuesto.

De forma general, se han concebido estas tres modalidades bajo los siguientes criterios determinantes:

- **Evaluación Ambiental Estratégica**

Modalidad que requiere un conjunto de estudios y un reporte extenso sobre los aspectos ambientales sensibles dentro del área de estudio que se defina *ex profeso*.

Esta modalidad aplicará para aquellos planes y programas que sean considerados como estratégicos, definición que se pretende incorporar como parte de la reforma a la LEEPA en su artículo 3° (definiciones), ya sea por la fragilidad, sensibilidad o vulnerabilidad del o de los ecosistemas en los que vaya a incidir el proyecto; por el crecimiento y la expansión territorial que se propicie; o por el involucramiento de diversos sectores productivos y sectores sociales dentro de la propuesta del plan o programa.

Por su nivel de análisis y el requerimiento de información específica, se considera esta como la modalidad más compleja de las evaluaciones ambientales a desarrollar para un plan o programa de ordenamiento territorial.

⁷ **Artículo 234.** Los desarrollos industriales, comerciales, turísticos, campestres, granjas y similares, que se localicen fuera de los límites de un centro de población, requerirán la elaboración de su plan parcial de desarrollo urbano en los supuestos previstos en éste Código.

La EAE debe ser de carácter interdisciplinaria, preferentemente transdisciplinaria; basada en estudios de campo y gabinete; focalizada en identificar, predecir, interpretar, valorar, prevenir y comunicar los problemas actuales en el territorio, las potencialidades y las principales tendencias. Debe analizar los efectos sobre el medio ambiente que a futuro se esperaría que ocasionara la ocupación territorial por las obras, actividades o proyectos que se prospechan para el área en la que se implementará el plan o programa. Además debe evaluar diversas alternativas que ofrezcan mayor viabilidad ambiental, en consideración de la prevención de riesgos y la generación de mayores oportunidades (impactos benéficos).

- **Evaluación Ambiental Simplificada**

Se prevé que puedan promoverse nuevos planes, programas o modificaciones a los existentes, que por sus dimensiones y características, no se consideren como estratégicos, pero que tampoco sean calificables para integrarse bajo la modalidad de Evaluación de Impacto Ambiental (a nivel proyecto); por lo que para cumplir con los requerimientos del artículo 86 CUEJ, se les requerirá una Evaluación Ambiental Simplificada.

El objetivo de esta evaluación, es la de proveer información general sobre las condiciones del contexto ambiental en la que está inmerso el plan o programa. Así como demostrar que la calidad ambiental, los factores de riesgo y una adecuada gestión de los recursos y entornos naturales, han sido considerados en el proceso de diseño y desarrollo del plan o programa. Asegurar que la propuesta se alinee congruentemente e incida de manera favorable en los objetivos, metas, estrategias y lineamientos de desarrollo sustentable, que a nivel federal y estatal se promuevan a través de diversas normativas, agendas y otros mecanismos de política pública.

Por la relativa baja complejidad que implicará el desarrollo e interpretación de la Evaluación Ambiental Simplificada, se pretende que en la reforma de la ley y en el nuevo Reglamento quede manifestado que será de la dependencia ambiental municipal la responsabilidad de validar esta evaluación.

- **Evaluación de Impacto Ambiental**

Cuando un plan o programa no sea considerado estratégico, y que por su naturaleza, dimensiones y objetivos, pueda ser bajado a nivel de proyecto, se le requerirá al promotor o promovente que desarrolle un estudio de impacto ambiental, remitiéndose al procedimiento descrito en la LEEPA y en su Reglamento en materia de Impacto Ambiental, explotación de Bancos de Material Geológico, Yacimientos Pétreos y de prevención y control de la contaminación a la Atmósfera generada por Fuentes Fijas en el Estado de Jalisco.

Los planes o programas a los que se les pediría una evaluación ambiental en esta modalidad, son aquellos que en la generalidad sean promovidos por una sola persona física o moral, que cuenta con un proyecto ejecutivo o plan maestro para el desarrollo de obras y actividades concretas, pero que pretende la asignación o modificación de usos de suelo a través de un plan parcial de desarrollo urbano, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 234 del CUEJ, referido a desarrollos industriales, comerciales, turísticos, campestres, granjas y similares, que se localicen fuera de los límites de un centro de población.

Para determinar la pertinencia de cualquiera de las tres modalidades anteriores, el área técnica correspondiente de la SEMADET analizará información básica que sea entregada por la Dependencia Técnica municipal sobre el alcance, los objetivos, la ubicación geográfica, usos y estrategias generales propuestas en el plan o programa, a efecto de realizar un proceso de cribado (*screening*) en el cual se analizarán las condiciones de contexto ambiental y las características del plan o programa, para verificar que se ajuste a los criterios para ser considerado como estratégico.

Para reducir la discrecionalidad en el proceso de cribado, se propone un esquema de evaluación definido, con un formato tipo cuestionario para ello, el cual se presenta en el Anexo 2.

De considerarse efectivamente como un plan o programa estratégico, se procederá con la de definición de alcances (*scoping*), análisis mediante el cual técnicamente se definirán los aspectos socio ambientales relevantes para abordar en la Evaluación Ambiental Estratégica, para establecer así los Términos de Referencia (TR) para elaborar la EAE. El promotor o promovente del plan o programa será el

responsable de desarrollar la EAE a través de un equipo multidisciplinario de especialistas en los ámbitos que se establezcan en los TR, para cubrir los puntos solicitados.

En caso de que el plan o programa no involucre cuestiones que encuadren con la definición de “Plan o Programa Estratégico”, pero tampoco tenga cualidades (naturaleza y dimensiones) para bajarse a nivel de proyecto y evaluarse a través de la EIA; el plan o programa deberá someterse a una Evaluación Ambiental Simplificada, que podrá desahogarse a nivel municipal, con la dependencia técnica del ayuntamiento encargada de la protección y gestión ambiental (Dirección de Ecología y Medio Ambiente, o similar). Para ello, se deberán generar lineamientos que deberán ser abordados tanto en la elaboración de la Evaluación Ambiental Simplificada por parte del promovente del proyecto, como en su revisión y validación por parte del área ambiental del municipio en el que se pretende desarrollar el plan o programa.

Si por las características particulares del plan o programa se posibilita hacer una evaluación objetiva, rigurosa y estructurada bajo la figura de la Evaluación de Impacto Ambiental, se le informará a la Dependencia Técnica, para que notifique al promovente que su plan o programa será evaluado ambientalmente en términos del procedimiento administrativo establecidos en los artículos 26 a 29 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es decir, como Evaluación de Impacto Ambiental.

De acuerdo con el diagrama de flujo de la Figura 16, el análisis de pertinencia y definición de la modalidad de la evaluación ambiental que realizará SEMADET tras el aviso que reciba de parte de la Dependencia Técnica, se plasmará en un oficio de respuesta que se le devolverá en un plazo entre 10 a 30 días hábiles, para que turne el anteproyecto del plan o programa al Pleno del Ayuntamiento para su discusión y aprobación.

De aprobarse la solicitud y se proceda a la elaboración del anteproyecto, durante el mismo plazo en el que se desahoga la tercera etapa que incluye la realización de los foros de opinión, debe desarrollarse la EAE con base en los Términos de Referencia, o en su defecto la Evaluación Ambiental Simplificada, que garantice que las observaciones que surjan de los estudios y evaluaciones ambientales sean incorporadas en la propuesta de plan o programa, a la par que los resultados de los foros de opinión.

Si se hubiera determinado que el plan o programa reúne condiciones para evaluarse bajo la modalidad de Evaluación de Impacto Ambiental (como proyecto), al final de esta tercera etapa también debe elaborarse y presentarse la Manifestación de Impacto Ambiental ante la autoridad competente, remitiéndose al procedimiento y a los plazos establecidos en la Ley General o en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, según corresponda.

A continuación, se presentan los componentes que integran la propuesta para la instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica como procedimiento administrativo para la regulación ambiental orientada a los ordenamientos territoriales en Jalisco. Cabe señalar que las siguientes secciones, que incluye un paquete de reformas y el nuevo reglamento en materia de Evaluación Ambiental Estratégica, se han desarrollado considerando un formato que facilite su reproducción y adaptación menor en caso de ser promovido ante el Congreso del Estado, incluyendo la exposición de motivos, los fundamentos, las tablas comparativas de lo que dice contra lo que debe decir y otros elementos.

Es muy relevante aclarar que estas propuestas, y en particular la del nuevo Reglamento de la LEEPA en materia de Evaluación Ambiental Estratégica que se redacta desde cero y es el principal aporte de este Trabajo de Obtención de Grado, abordan primordialmente los elementos técnicos del procedimiento de EAE, pero en franco reconocimiento de un potencial sesgo técnico no especializado en ciencias del derecho. Se requiere la revisión por parte de profesionales especialistas en derecho para darle claridad, comprensibilidad y forma a los textos legales, lo que resulta fundamental para garantizar su cumplimiento efectivo y evitar ambigüedades o interpretaciones erróneas, lo que incluye entre otros elementos la estructura, la redacción, la cohesión, la terminología y la sintaxis adecuadas para que sea comprensible y aplicable por parte de los destinatarios (ciudadanos, autoridades responsables, abogados, jueces, etc.). Esta tarea queda como una futura línea de desarrollo habilitada por este TOG, que tendrá que desarrollarse posteriormente.

4.1.1. Nota aclaratoria sobre la propuesta

A la fecha de la última revisión del presente Trabajo de Obtención de Grado, hay condiciones particulares sobre la propuesta anteriormente presentada, que resulta pertinente mencionar.

Como antecedente, el 29 de marzo de 2023 fue presentada una iniciativa de Ley de la Diputada Erika Lizbeth Ramírez Pérez, presidenta de la Representación Parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México, que proponía adicionar el artículo 46 Bis de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, un párrafo al artículo 251 del Código Urbano, un párrafo al artículo 152, y la fracción V al artículo 296 del Código Penal, todos ordenamientos del Estado de Jalisco; con el propósito de prohibir definitivamente la construcción de centros de población en las áreas naturales protegidas (Congreso Jalisco Abierto, 2023).

Derivado de esta iniciativa, entre septiembre y octubre de 2023 dentro del equipo jurídico y técnico de la SEMADET, se analizaron diversas estrategias en respuesta a la iniciativa para sumar al objetivo, entre las cuales se solicitó una reforma a la LEEPA en los artículos que conciernen a la “SECCIÓN SEXTA – De la evaluación del impacto ambiental”. A este punto, de la propia experiencia de casi 9 años dedicado profesionalmente a la Evaluación de Impacto Ambiental, y la generada tras más de cuatro años desempeñándome como Director de Evaluación de Impacto Ambiental en SEMADET, ya tenía identificadas las necesidades de reformar esta sección de la LEEPA, por lo que participé activamente con la Dirección General Jurídica, la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Dirección General de Protección y Gestión Ambiental, con la propuesta de las bases de los artículos a reformar. Así mismo, se aprovechó esta ventana para hablar de las oportunidades que ofrecía la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica como procedimiento administrativo. Cabe señalar que la propuesta de estructura sobre la EAE que se plasmó en el documento que resultó de este ejercicio, tuvo una importante contribución de mi parte, que aunque era prematura respecto al desarrollo formal de la propuesta surgida de esta investigación, ya reflejaba los aspectos más elementales que se requerían para la instrumentación de la EAE.

Ante tal posibilidad, se discutió con mi tutor la alternativa para transformar esta investigación de un Proyecto Profesionalizante a una Experiencia Profesional, en caso de que la iniciativa se votara y se aprobara en el Congreso del Estado antes de concluir

este TOG; para dar cuenta en tal escenario de mi participación profesional en este proceso. Sin embargo, aunque se generó una propuesta sólida, quedó completamente fuera del alcance del equipo de SEMADET y de las personas que colaboramos en el desarrollo del documento, la presentación de la iniciativa a un diputado para que la llevara al Congreso Local, diluyéndose esa primera oportunidad de establecer formalmente el instrumento a nivel estatal.

En un nuevo intento de posicionar esta propuesta, fui informado por parte de dos Directores Generales de la SEMADET, de que el trabajo que se había preparado unos meses antes para la reforma de la LEEPA y del CUEJ, se le mostró a la Diputada Priscila Franco Barba, presidenta de la Comisión de Gestión Metropolitana, que se convenció de la iniciativa y la preparó con su equipo técnico para presentarla ante la Comisión. Aunque a la fecha de la edición final de este documento aún no se ha presentado la iniciativa formalmente, cabe la posibilidad de que la Diputada Priscila Franco la presente en algún momento, en el curso de la revisión final o posterior a la entrega formal de mi TOG.

Para los efectos académicos a los que haya lugar respecto a este Trabajo de Obtención de Grado que presento, considero prudente manifestar mi postura ante el escenario de incertidumbre por el desconocimiento sobre si se llevará o no a discusión de la Comisión y luego al Congreso, la propuesta para reformar la LEEPA y el CUEJ para darle cabida a la EAE. Por un lado, manifiesto el anhelo y el gran entusiasmo que me genera la posibilidad de que la propuesta que he estado trabajando, primero desde el ámbito académico, a lo largo de mi curso por la Maestría en Ciudad y Espacio Público Sustentable desde agosto de 2022, y luego desde el ámbito profesional y laboral junto con otros compañeros que la impulsamos desde la SEMADET, esté en la antesala del Congreso del Estado, con una oportunidad real de concretarse. Aun cuando se declaró al principio de este trabajo que el alcance previsto para el TOG no incluía la formalización de la EAE como instrumento reconocido en el marco normativo del estado, y se acotó la investigación a objetivos alcanzables, con las limitaciones como maestrando para lograr hacer reformas a leyes existentes; la gestión que en paralelo se ha logrado mientras se desarrollaba el TOG, en aras de aprovechar la coyuntura que generaba mi rol como funcionario público, ha permitido posicionar nuevamente la propuesta más allá del alcance inicial.

Por otro lado, es propicio aclarar que la propuesta que se trabajó en octubre de 2023, misma que fue retomada recientemente por la Diputada presidenta de la Comisión de Gestión Metropolitana, fue evolucionando y fortaleciéndose desde entonces en el contexto de mi Trabajo de Obtención de Grado, sin que estas adecuaciones fueran ya incluidas en la iniciativa que tiene en su poder la Diputada. Es por ello que ha quedado configurada la propuesta integrada en este TOG con sutiles diferencias respecto a la que potencialmente se presentará como iniciativa en el Congreso del Estado, las cuales definen un abordaje relativamente distinto en la instrumentación de la EAE. Sin embargo, es posible encontrar similitudes entre los apartados incluidos en la iniciativa y en la propuesta de este TOG, derivado de mis propios aportes a la iniciativa, fuertemente influenciados por los avances de mi investigación sobre el tema.

4.2. Paquete de Reformas para la instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Jalisco

Exposición de motivos

Antecedentes

A más de tres décadas de haberse contemplado la evaluación ambiental en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco (LEEEPA), pocas reformas ha tenido en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y ninguna su Reglamento en la materia.

La EIA es uno de los principales mecanismos de protección y gestión ambiental previstos en la LEEEPA desde su origen, que constituye un acto administrativo regulativo de naturaleza preventiva, al que se requiere someter las obras o actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos, impactos al ambiente o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos, las normas oficiales y las disposiciones reglamentarias; antes de que éstas sean realizadas, para efecto de que la autoridad ambiental evalúe y dictamine su viabilidad y procedencia, y emita una autorización en los términos solicitados, una autorización condicionada, o bien, una negación de dicha autorización.

Lo que aquí se presenta es la incorporación de un nuevo mecanismo complementario que constituye una evolución sobre lo que la EIA logra, que permitirá anticiparse cronológicamente al momento en que se generarán los impactos de las obras y actividades en particular, así como ampliar el alcance y la escala de las estrategias de mitigación; con lo que se pretende lograr un ordenamiento más eficiente del territorio encuadrado en los objetivos del desarrollo sustentable.

Más población, mayor consumo, nuevas actividades, diferentes problemáticas

La población jalisciense ha crecido, y con ella la demanda de mayor territorio, no solo para habitarlo, sino para producir y satisfacer necesidades de consumo. La economía global también ha transformado la producción en Jalisco. Los avances tecnológicos se han dado en todos los sectores económicos, lo que ha llevado a la aparición de nuevas formas de aprovechar recursos naturales que antes no existían.

Un ejemplo de esto son las energías renovables o la tecnificación e industrialización que se ha dado en el sector pecuario, con la producción intensiva en granjas, así como en el sector agrícola mediante cultivos en invernaderos a gran escala, huertas de aguacate o plantíos de agave; actividades que además de generar impactos ambientales locales, contribuyen en cierta medida a la degradación de los ecosistemas en el estado.

La expansión de las áreas urbanas también genera más presión sobre los ecosistemas, y representa una amenaza a la biodiversidad y para la pérdida de servicios ambientales que proveen.

Además de lo anterior, el cambio climático demanda que los órganos del estado pongan una mayor atención en la disponibilidad de recursos a largo plazo para evitar que las problemáticas ambientales se agraven.

Impactos ambientales que se acumulan con el tiempo

En virtud de que la evaluación de impactos ambientales se hace predominantemente a nivel proyecto, se consideran escalas de análisis de puntuales a locales, pero que difícilmente llegan a contextos regionales. No se tiene en consideración la real magnitud y trascendencia de las contribuciones que estos impactos tienen sobre problemáticas ambientales de mayor escala espacial y temporal, con lo que se pierde el enfoque de los efectos acumulativos y a largo plazo que tienen los impactos.

Si no se considera el efecto acumulativo que generan todos los proyectos y actividades que afectan al medio ambiente en un determinado ecosistema, se puede perder de vista cómo todos esos pequeños impactos suman un impacto más grande y complejo en nuestros ecosistemas, agua, aire y en última instancia, en nuestra salud y bienestar.

El Congreso de Jalisco tuvo a bien incluir en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, que los planes y programas de desarrollo urbano, previo a su aprobación final por parte del Pleno del Ayuntamiento, deben someterse a evaluación de impacto ambiental (artículo 86). Esta disposición ha sido clave para Jalisco debido a que sentó un precedente sobre la necesidad de integrar la protección al ambiente en el diseño de las políticas para las ciudades. No obstante, esta disposición no ha sido implementada

de manera efectiva debido a que la ley ambiental estatal no contempla un supuesto para evaluación ambiental para políticas, planes y programas, sino solo para proyectos concretos donde sí es posible anticipar y mitigar sus impactos.

Para que los ciudadanos no estén en estado de indefensión ante el cambio climático y los impactos ambientales acumulativos puedan ser atendidos bajo enfoques y estrategias regionales, es que se busca incorporar la figura de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) al marco legal de Jalisco. La EAE es un proceso que ayuda al gobierno a tomar decisiones más inteligentes sobre cómo desarrollar ciudades, regiones o países. Es una figura que surgió en los años 90's como propuesta de análisis técnico para respaldo en el proceso de toma de decisiones, y ha sido adoptada e instrumentada por diversos países, como Estados Unidos, Canadá, Chile, Argentina, Colombia, y la Unión Europea.

A diferencia de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que se enfoca en proyectos específicos, la EAE tiene un alcance más amplio y se aplica a nivel estratégico. Considera cómo las decisiones de planificación del desarrollo pueden afectar al medio ambiente y su biodiversidad, así como la salud y bienestar de las personas a largo plazo.

La EAE **no es un nuevo trámite o una nueva regulación para la ciudadanía**, sino que se utiliza para garantizar la incorporación de las consideraciones ambientales y potenciales consecuencias de la implementación de políticas, planes y programas en el ámbito gubernamental. Es decir, la EAE no es procedimiento administrativo regulatorio a partir del cual se emitan licencias o autorizaciones desde una oficina gubernamental, sino que se exige como una etapa adicional al diseño de las políticas públicas en materia de ordenamiento territorial. La EAE es concebida como una herramienta con potencial para complementar la EIA, coadyuvar al bienestar de los jaliscienses a través de promover el desarrollo sustentable, y garantizar el derecho a un ambiente sano.

Entre los beneficios y potencialidades que esta herramienta podría ofrecer, están los siguientes:

- Visión amplia y a largo plazo. Aplicada a ordenamientos territoriales, que regulan el desarrollo actual y futuro de las actividades de las que dependen las sociedades en el mediano y largo plazo, la EAE proveerá un análisis de variables

ambientales con una visión amplia geográfica y temporalmente, que posibilite la toma de decisiones estratégicas en consideración de las potenciales afectaciones que se generarán en las próximas décadas, lo que resulta crucial para garantizar un futuro sustentable.

- **Identificación de oportunidades y riesgos:** la EAE podrá contribuir a identificar oportunidades para hacer más eficiente el ordenamiento de las actividades humanas y la conservación de áreas naturales en el territorio de manera equilibrada, y promover con ello la sustentabilidad del desarrollo. A la vez que se identificarán, evaluarán y ponderarán los riesgos ambientales a los que se tendrá exposición y vulnerabilidad, de manera que se posibilite el establecimiento de estrategias para su mitigación y la gestión adecuada de los riesgos antes de que se conviertan en problemas graves, para complementar así también los análisis existentes en materia de protección civil.
- **Coherencia y coordinación:** al incorporar la EAE dentro del marco legal, se asegura que todos los ordenamientos territoriales, ya sean nuevos o modificaciones, estén alineados con la política ambiental del estado. Con ello se podrán evitar conflictos y garantizar una mayor coherencia en las acciones gubernamentales en todos los niveles (federal, estatal y municipal).
- **Participación ciudadana significativa:** la EAE fomentará la participación activa de la sociedad civil y las partes interesadas en la toma de decisiones estratégicas. Permitirá que la comunidad tenga voz en la planificación del ordenamiento territorial, lo que promueve la transparencia y la rendición de cuentas.

Cumplimiento legal y de Acuerdos Internacionales: la EAE ayudará a cumplir con las obligaciones legales nacionales e internacionales relacionadas con la protección del medio ambiente y la sustentabilidad, como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU. Esto fortalece la reputación de Jalisco a nivel internacional y evita posibles sanciones.

De la siguiente tabla, los textos resaltados con negritas corresponden puntualmente a los cambios propuestos respecto a la legislación vigente.

.

4.2.1. Reforma a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco (LEEEPA)

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se tomarán las definiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y las siguientes: I a XIII (...)	Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se tomarán las definiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y las siguientes: I a XIII (...) XIII Bis. Evaluación Ambiental Estratégica. Análisis técnico de carácter interdisciplinario, basado en estudios de campo y gabinete, que se focaliza en identificar, interpretar, valorar y comunicar los problemas actuales en el territorio, el grado de fragilidad de los ecosistemas, los servicios ambientales existentes y las potencialidades del territorio para determinados usos y/o actividades, así como los riesgos y vulnerabilidades que presenta, además de los efectos sobre el medio ambiente que a futuro se esperaría que	Se requiere definir legalmente el concepto de Evaluación Ambiental Estratégica y establecer los criterios a partir de los cuales se determinará si un plan o programa es considerado estratégico, con lo cual se habilita el fundamento para determinar la pertinencia o no de someter un plan o programa a la Evaluación Ambiental Estratégica, o bien, requerirle una Evaluación Ambiental Simplificada.

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
	ocasionara la ocupación territorial por las obras, actividades o proyectos que se prospectan para el área en la que se implementará un plan o programa estratégico; pudiendo abarcar los efectos sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados. Comprende la evaluación de diversas alternativas a la propuesta, para seleccionar las que ofrezcan mayor viabilidad ambiental, en consideración a la prevención de riesgos y a la generación de mayores oportunidades de desarrollo; todo ello para incorporarse en el diseño del plan o programa previo a su dictamen, adopción, aprobación o autorización.	

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
XIV a XII (...)	XIII Ter. Evaluación Ambiental Simplificada. Proceso a través del cual se reportan los posibles efectos sobre el medio ambiente que pudiera generar la implementación de planes o programas que no se consideren estratégicos, previo a su dictamen, adopción, aprobación o autorización. XIV a XXII (...) XXII Bis. Plan o Programa Estratégico. Aquella propuesta de ordenamiento territorial en cualquiera de las variantes que establezca el Código Urbano para el Estado de Jalisco, en la que pueda ocurrir lo siguiente: a) que por su cobertura territorial incida en ecosistemas frágiles, sensibles y/o vulnerables; b) que promueva un crecimiento y expansión territorial significativa respecto al área urbanizada y urbanizable existente;	

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
	c) que involucre la presencia territorial de diversos sectores productivos y sectores sociales.	
Se incorpora Artículo 26 Bis	Artículo 26 Bis. La Secretaría observará y estudiará las propuestas de instrumentos de ordenamiento territorial establecidos en el artículo 78 del Código Urbano para el Estado de Jalisco a través de la evaluación ambiental que resulte pertinente, junto con el análisis de congruencia al que refiere el artículo 83 del mismo ordenamiento jurídico invocado, previo a su dictamen, adopción, aprobación o autorización. Para ello, se determinará si el plan o programa de que se trate es estratégico y por lo tanto requiere someterse a la Evaluación Ambiental Estratégica bajo los Términos de Referencia que se establezcan conforme al Reglamento correspondiente, y que la propia Secretaría validará. En caso de que no tenga condiciones para considerarse como estratégico, deberá someterse a una	<u>Fundamentación:</u> con base en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) Artículos 2, fracción I, 7 fracción II, XVI, 8 fracción XIV, y 10. Y en el Código Urbano para el estado de Jalisco, artículos 78, 83, 86 y 234. <u>Motivación:</u> Se busca introducir la Evaluación Ambiental Estratégica como una herramienta de protección y gestión ambiental mediante la cual se garantice la incorporación de las consideraciones ambientales en la formulación y diseño del plan o programa propuestos.

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
	Evaluación Ambiental Simplificada, que los gobiernos municipales, a través de los organismos o dependencias que los cabildos designen, podrán desahogar. El Reglamento establecerá los alcances técnicos de la Evaluación Ambiental Estratégica y de la Evaluación Ambiental Simplificada. Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que por sus dimensiones y características constituyan proyectos de urbanización definidos, particularmente a los que hace alusión el artículo 234 del Código Urbano, deberán evaluarse bajo el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental descrito en el artículo anterior.	Operará bajo un procedimiento diferente del de la Evaluación de Impacto Ambiental ya regulada. Este artículo habilita el procedimiento administrativo para evaluar un plan o programa y establece las modalidades para hacerlo.
Se incorpora Artículo 26 Ter	Artículo 26 Ter. La Evaluación Ambiental Estratégica debe ser desarrollada en las etapas más tempranas en lo concerniente a la toma de	Este artículo establece los elementos que se analizarán de forma general

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
	decisiones sobre el diseño de la propuesta, tomando en cuenta los siguientes puntos: I. Mitigación y adaptación al cambio climático. II. Mantenimiento y mejora de la biodiversidad y los servicios ambientales, en consideración de la capacidad de carga. III. Promoción de la calidad ambiental, del paisaje, del patrimonio cultural y del uso sustentable de los recursos naturales. IV. Promoción del potencial del desarrollo regional. V. Garantizar la inclusión de la perspectiva de los derechos humanos y sus principios en el ordenamiento territorial. VI. Erradicación de la pobreza y superación de las desigualdades sociales y regionales. VII. Cohesión social y territorial. VIII. Innovación y diversidad cultural de la población.	en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
Artículo 116. Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad; determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia estatal y municipal normados por esta ley, por los reglamentos y bandos de policía y buen gobierno, salvo que otras leyes los regulen en forma específica, en relación con las materias de que trata este ordenamiento. Corresponde a la Procuraduría ejercer las atribuciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones competencia del estado contenidas en la presente Ley, así como	Artículo 116. Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad; determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos, sus sanciones, procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia estatal y municipal normados por esta ley, por los reglamentos y bandos de policía y buen gobierno, salvo que otras leyes los regulen en forma específica, en relación con las materias de que trata este ordenamiento. Corresponde a la Procuraduría ejercer las atribuciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones competencia del estado contenidas en la presente Ley, así como en las demás disposiciones legales, normativas y reglamentarias aplicables, además de todas aquellas que se desprendan de los acuerdos o convenios que se suscriban entre el	Se brindan los fundamentos para que la Procuraduría de Desarrollo Urbano (PRODEUR) tenga más capacidad de acción administrativa y coercitiva respecto a los ordenamientos territoriales. Esta modificación requerirá de la actualización de las atribuciones que le confiere el artículo 14 del Código Urbano para el estado de Jalisco a la PRODEUR

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
en las demás disposiciones legales, normativas y reglamentarias aplicables, incluyendo todas aquellas que se desprendan de los acuerdos o convenios que se suscriban entre el estado, la Federación y/o los municipios, que tiendan a la preservación del equilibrio ecológico y a la prevención y disminución de la contaminación ambiental. (...)	estado, la Federación y/o los municipios, que tiendan a la preservación del equilibrio ecológico y a la prevención y disminución de la contaminación ambiental. Para actos de inspección y vigilancia sobre la implementación de las estrategias de mitigación que se establezcan como resultado de la Evaluación Ambiental Estratégica en los planes y programas que sean aprobados, junto con la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente podrá actuar la Procuraduría de Desarrollo Urbano, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. (...)	

4.2.2. Reforma al Código Urbano para el Estado de Jalisco (CUEJ)

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
Artículo 5°. Para los efectos de este Código, se entiende por: I a XL (...) XLI. Estudio de impacto ambiental: Análisis de carácter interdisciplinario, basado en estudios de campo y gabinete, encaminado a identificar, interpretar, valorar, prevenir, mitigar y comunicar los efectos de una obra, actividad o proyecto sobre el medio ambiente, de conformidad con este Código y la ley de la materia;	Artículo 5°. Para los efectos de este Código, se entiende por: I a XL (...) XLI. Evaluación Ambiental Estratégica: Análisis técnico de carácter interdisciplinario, basado en estudios de campo y gabinete, que se focaliza en identificar, interpretar, valorar y comunicar los problemas actuales en el territorio, el grado de fragilidad de los ecosistemas, los servicios ambientales existentes y las potencialidades del territorio para determinados usos y/o actividades, así como los riesgos y vulnerabilidades que presenta. Además de los efectos sobre el medio ambiente que a futuro se esperaría que ocasionara la ocupación territorial por las obras, actividades o proyectos que se	El Código Urbano para el Estado de Jalisco contempla al estudio de impacto ambiental como el análisis preventivo al que deben sujetarse los planes y programas de desarrollo urbano y los proyectos definitivos de urbanización, refiriéndose y remitiéndose con esta definición al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental incluido en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual está diseñado y es funcional para evaluar obras y actividades específicas, en ubicaciones particulares y durante plazos determinados, no para efectos de evaluar una planeación territorial. Es indispensable cambiar la definición que haga referencia al tipo de

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
	prospectan para el área en la que se implementará un plan o programa estratégico; pudiendo abarcar los efectos sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados. Comprende la evaluación de diversas alternativas a la propuesta, para seleccionar las que ofrezcan mayor viabilidad ambiental, en consideración a la prevención de riesgos y a la generación de mayores oportunidades de desarrollo; todo ello para incorporarse en el diseño del plan o programa previo a su dictamen, adopción, aprobación o autorización, de conformidad con este Código y la ley de la materia. XLI BIS. Evaluación Ambiental Simplificada. Proceso a través del cual se reportan los	evaluación ambiental preciso al que se deberá referir el CUEJ para este propósito.

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
	posibles efectos sobre el medio ambiente que pudiera generar la implementación de planes o programas que no se consideren estratégicos, previo a su dictamen, adopción, aprobación o autorización.	
Artículo 9° TER. Son atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial: I a V (...) VI. Promover los estudios que sustenten las propuestas para establecer la regionalización del territorio del Estado, a efecto de sustentar las propuestas del Programa Estatal y los planes regionales; VII a XVIII (...)	Artículo 9° TER. Son atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial: I a V (...) VI. Promover los estudios que sustenten las propuestas para establecer la regionalización del territorio del Estado, incluyendo las Evaluaciones Ambientales Estratégicas o Evaluaciones Ambientales Simplificadas, a efecto de sustentar las propuestas del Programa Estatal y los planes regionales; VII a XVIII (...)	Se actualizan las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial para facultarla a la revisión y trámite de la Evaluación Ambiental Estratégica, así como los actos de inspección y vigilancia sobre la implementación de las estrategias que hayan resultado del proceso de análisis de la Evaluación Ambiental Estratégica, junto a la Procuraduría de Desarrollo Urbano.

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
XIX. Evaluar el impacto urbano y ambiental de aquellas obras y actividades que no sean competencia de la federación o de los gobiernos municipales de conformidad con la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;	XIX. Implementar el Procedimiento para la Evaluación Ambiental Estratégica, así como evaluar el impacto urbano y ambiental de aquellas obras y actividades que no sean competencia de la federación o de los gobiernos municipales de conformidad con la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y sus respectivos Reglamentos en materia de Evaluación Ambiental Estratégica y materia de Impacto Ambiental, explotación de Bancos de Material Geológico, Yacimientos Pétreos y de prevención y control de la contaminación a la Atmósfera generada por Fuentes Fijas en el Estado de Jalisco. XIX BIS. Determinar la modalidad de evaluación ambiental en la que será evaluado un plan o programa de desarrollo urbano o su modificación, e informar a la Dependencia Técnica del municipio dicha determinación, y en su caso, establecer los Términos de	

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
XX a XXV (...) XXVI. Supervisar, mediante inspección técnica en el ámbito de su competencia, el cumplimiento que deba darse a este Código y validar sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. XXVII a XXVIII (...)	Referencia en los cuales deberá realizarse la Evaluación Ambiental Estratégica. XX a XXV (...) XXVI. Supervisar, mediante inspección técnica en el ámbito de su competencia, junto con la Procuraduría de Desarrollo Urbano, el seguimiento a la implementación de las estrategias que hayan derivado de la Evaluación Ambiental Estratégica, así como el cumplimiento que deba darse a este Código y validar sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. XXVII a XXVIII (...)	

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
XXIX. Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio que no sean competencia de la federación o de los gobiernos municipales, las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano; XXX. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano, metropolitano o regional de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad de que se trate;	XXIX. Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la Evaluación Ambiental Estratégica, la Evaluación Ambiental Simplificada o la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio que no sean competencia de la federación o de los gobiernos municipales, las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano; XXX. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, a la Evaluación Ambiental Estratégica de los planes y programas de ordenamiento territorial, así como al impacto urbano, metropolitano o regional de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad de que se trate;	
Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios: I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas	Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios: I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo	Deben actualizarse las atribuciones de los municipios para facultarlos a la revisión y trámite de la Evaluación Ambiental Simplificada, así como la

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento. II. Asegurar la congruencia de los programas y planes a que se refiere la fracción anterior, con los instrumentos de planeación federales y estatales, con los planes regionales y con los programas de ordenamiento territorial de áreas metropolitanas cuando corresponda el caso, desarrollando las estrategias que en estos instrumentos se han definido; III a VIII (...)	Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, las Evaluaciones Ambientales Estratégicas o las Evaluación Ambientales Simplificadas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento. II. Asegurar la congruencia de los programas y planes a que se refiere la fracción anterior, con los instrumentos de planeación federales y estatales, con los planes regionales y con los programas de ordenamiento territorial de áreas metropolitanas cuando corresponda el caso, con las Evaluaciones Ambientales Estratégicas o las Evaluación Ambientales Simplificadas, desarrollando las estrategias que en estos instrumentos se han definido; III a VIII (...)	expedición de plan o programas que hayan sido sujetos a una EAE o EAS, en congruencia con las estrategias resultantes del procedimiento de análisis y evaluación ambiental. También se le confieren atribuciones para vigilar y para realizar actos de inspección y vigilancia sobre la implementación de las estrategias que hayan resultado del proceso de análisis de la Evaluación Ambiental Simplificada, junto a la Procuraduría de Desarrollo Urbano.

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
XI. Realizar los estudios o evaluaciones de impacto ambiental que formarán parte de los planes y programas de desarrollo urbano municipales y que serán de observancia obligatoria para la ejecución de toda obra, así como establecer las normas o lineamientos para su elaboración;	XI. Realizar los estudios para el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica o Evaluación Ambiental Simplifica en términos de la Ley y el Reglamento correspondiente, o bien las evaluaciones de impacto ambiental que formarán parte de los planes y programas de desarrollo urbano municipales y que serán de observancia obligatoria para la ejecución de toda obra, así como establecer las normas o lineamientos para su elaboración;	
XII a XLII (...)	XII a XLII (...)	
XLIII. Ejercer las atribuciones relativas a la aprobación, control y evaluación de los planes o programas de desarrollo urbano de su competencia;	XLIII. Ejercer las atribuciones relativas a la aprobación, control y evaluación de los planes o programas de desarrollo urbano de su competencia, incluyendo las Evaluaciones Ambientales Simplificadas; XLIII BIS. Dar aviso a la Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de la	

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
XLIV a LVIII (...) LIX. Evaluar el impacto ambiental respecto de obras o actividades que no sean competencia de la federación o del estado, que se realicen íntegramente dentro del territorio municipal, y emitir el dictamen de impacto ambiental respectivo a través de la dependencia competente de conformidad con la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;	presentación de las solicitudes de elaboración o actualización de cualquier plan o programa de desarrollo urbano, y remitir una copia del proyecto correspondiente, para efecto de que defina la pertinencia y modalidad de la evaluación ambiental que le aplique, y en su caso establecer los Términos de Referencia. XLIV a LVIII (...) LIX. Ejecutar el procedimiento de Evaluación Ambiental Simplificado, así como evaluar el impacto ambiental respecto de obras o actividades que no sean competencia de la federación o del estado, que se realicen íntegramente dentro del territorio municipal, y emitir el dictamen correspondiente a través de la dependencia competente de conformidad con la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y sus respectivos Reglamentos en materia de Evaluación Ambiental Estratégica y	

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
LX a LXI (...) LXII. Validar ante la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Estado, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;	materia de Impacto Ambiental, explotación de Bancos de Material Geológico, Yacimientos Pétreos y de prevención y control de la contaminación a la Atmósfera generada por Fuentes Fijas en el Estado de Jalisco.; LX a LXI (...) LXII. Validar ante la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Estado, después de la realización de la evaluación ambiental en la modalidad correspondiente, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, a lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;	
Artículo 14. Corresponde a la Procuraduría de Desarrollo Urbano el ejercicio de las siguientes atribuciones:	Artículo 14. Corresponde a la Procuraduría de Desarrollo Urbano el ejercicio de las siguientes atribuciones:	De las atribuciones de la PRODEUR, brindar de capacidad para inspección, vigilancia y sanción.

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
I. Vigilar que se cumplan y observen debidamente las disposiciones que ordenen y regulen el desarrollo urbano en la entidad; II a XXVII (...) XXVIII. Solicitar la intervención de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente, cuando se presuman violaciones a la legislación ambiental;	I. Vigilar que se cumplan y observen debidamente las disposiciones que ordenen y regulen el desarrollo urbano en la entidad, y ejercer actos de inspección y vigilancia junto con la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente, con relación a la implementación y seguimiento de las estrategias derivadas de las evaluaciones ambientales a las que hayan sido sujetos los planes y programas de desarrollo urbano; II a XXVII (...) XXVIII. Solicitar la intervención de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente, cuando se presuman violaciones a la legislación ambiental, e intervenir conjuntamente cuando se trate de incumplimiento a las recomendaciones y estrategias establecidas como resultados de las evaluaciones ambientales estratégicas que	

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
XXIX a XXXI (...) XXXII. Vigilar el cumplimiento de lo señalado en los artículos 82 y 84 de este Código y emitir recomendaciones cuando no se cumplan;	haya validado la Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial; XXIX a XXXI (...) XXXII. Vigilar el cumplimiento de lo señalado en los artículos 82, 84 y 86 de este Código y emitir recomendaciones cuando no se cumplan;	
Artículo 83. El Gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este Código y si existe congruencia con los programas, atlas de riesgo, planes de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico y territorial aplicables en el ámbito federal, estatal, regional, metropolitano y municipal.	Artículo 83. El Gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este Código y si existe congruencia con los programas, atlas de riesgo, planes de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico y territorial aplicables en el ámbito federal, estatal, regional, metropolitano y municipal, así como sí se ha validado la evaluación ambiental correspondiente.	Del dictamen de congruencia, acompañado de la validación de la Evaluación Ambiental Estratégica, o bien, requiriendo la documentación probatoria emitida por el municipio o la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental sobre el dictamen o autorización correspondiente.

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
El ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud y señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. En caso de no ser favorable, el dictamen, la autoridad estatal deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ayuntamiento efectúe las modificaciones	El ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal, así como obtener la validación respecto a la Evaluación Ambiental Estratégica, cuando hubiese aplicado. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud y señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. En el mismo plazo se deberá validar la Evaluación Ambiental Estratégica, donde la Secretaría podrá emitir recomendaciones adicionales a las estratégicas que se presenten a partir del análisis ambiental desarrollado, remitiéndose para ello al Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al	

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
correspondientes, respetando su autonomía y atribuciones legales conforme a su ámbito de competencia. (...)	Ambiente y su Reglamento en materia de Evaluación Ambiental Estratégica. En caso de no ser favorable el dictamen de congruencia o no haberse validado la evaluación ambiental , la autoridad estatal deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes, respetando su autonomía y atribuciones legales conforme a su ámbito de competencia. (...)	
Artículo 86. Los planes y programas de desarrollo urbano así como, los proyectos definitivos de urbanización que modifiquen el uso de suelo, densidad o intensidad, previamente a ser aprobados, deberán someterse a evaluación en materia de impacto ambiental por la autoridad competente.	Artículo 86. Los planes y programas de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano así como, los proyectos definitivos de urbanización que modifiquen el uso de suelo, densidad o intensidad, previamente a ser aprobados, deberán someterse a una evaluación ambiental en la modalidad en la que la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial determine pertinente con base en la Ley Estatal del	Este artículo remite al procedimiento de evaluación de impacto ambiental el análisis correspondiente para planes y programas de desarrollo urbano, aún cuando este instrumento está diseñado y es funcional para evaluar obras y actividades específicas, en ubicaciones particulares y durante plazos determinados, no para efectos

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
	Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en materia de Evaluación Ambiental Estratégica, ante la autoridad competente.	de evaluar una planeación territorial. Con este cambio se hace referencia al nuevo instrumento de protección y gestión ambiental diseñado ex profeso: la EAE.
Artículo 98. Para elaborar, aprobar y modificar el programa municipal de desarrollo urbano, se seguirá el procedimiento siguiente: I. El Ayuntamiento aprobará que se elabore el proyecto de programa o se revise el programa vigente y dará aviso público del inicio del proceso de planeación; II. La Dependencia Municipal elaborará el Proyecto de Programa a partir de las opiniones vertidas en foros de consulta pública en los que participen los sectores	Artículo 98. Para elaborar, aprobar y modificar el programa municipal de desarrollo urbano, se seguirá el procedimiento siguiente: I. El Ayuntamiento aprobará que se elabore el proyecto de programa o se revise el programa vigente y dará aviso tanto a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial para que determine la modalidad en la que debe hacerse la evaluación ambiental del plan o programa de que se trate; como al público del inicio del proceso de planeación; II. La Dependencia Municipal elaborará el Proyecto de Programa a partir de las opiniones vertidas en foros de consulta pública en los que participen los sectores organizados de la	En el procedimiento para elaborar, aprobar y modificar el programa municipal de desarrollo urbano, se debe incluir el aviso a la SEMADET por parte de la Dependencia Técnica de la solicitud recibida, para que sea la SEMADET quien defina la pertinencia y modalidad de la evaluación ambiental, y con ello remitir al reglamento de la LEEPA el desarrollo de la evaluación ambiental, cuyos resultados, hallazgos y conclusiones preliminares deberán ser parte de la información que sea sometida a consulta pública, junto con el proyecto del programa completo.

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
organizados de la sociedad, a fin de recoger sus propuestas y demandas e integrarlas al diagnóstico y a la evaluación del programa vigente. Una vez elaborado el proyecto del programa deberá ser sometido a consulta pública, en el que podrán participar todos los sectores de la sociedad y emitir observaciones puntuales sobre el mismo, las cuales deberán ser públicas y expuestas al menos en el portal de la página del ayuntamiento, hasta que sea aprobado el instrumento por el ayuntamiento;	sociedad, a fin de recoger sus propuestas y demandas e integrarlas al diagnóstico y a la evaluación del programa vigente. En caso de que la Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial haya determinado la pertinencia de someter la propuesta a una Evaluación Ambiental Estratégica, deberá desarrollarse por parte del interesado, atendiendo al Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación Ambiental Estratégica, y someter los resultados, hallazgos, conclusiones y estrategias preliminares, junto con el proyecto del programa elaborado a un proceso de consulta pública, en el que podrán participar todos los sectores de la sociedad y emitir observaciones puntuales sobre el mismo, las cuales deberán ser públicas y expuestas al menos en el portal de la página del ayuntamiento, hasta que sea aprobado el instrumento por el ayuntamiento;	

Dice	Debe decir	Motivo y/o fundamento
III a V (...) VI. Una vez cumplido el término de la convocatoria, el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, en coadyuvancia con la Dependencia Municipal, analizarán las opiniones recibidas y fundamentarán las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones al proyecto, atendiendo a criterios que promuevan el desarrollo urbano sustentable. La contestación a las opiniones o propuestas recibidas estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la Dependencia Municipal, en los términos que se fijan en la convocatoria, durante un plazo no menor a quince días; (...)	III a V (...) VI. Una vez cumplido el término de la convocatoria, el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, en coadyuvancia con la Dependencia Municipal, analizarán las opiniones recibidas y fundamentarán las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones al proyecto, atendiendo a criterios que promuevan el desarrollo urbano sustentable, para lo cual también deberán atender a las estrategias derivadas del análisis y evaluación ambiental. La contestación a las opiniones o propuestas recibidas estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la Dependencia Municipal, en los términos que se fijan en la convocatoria, durante un plazo no menor a quince días; (...)	

4.3. Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación Ambiental Estratégica (RLEEEPA-EAE)

Capítulo I: Disposiciones Generales

Artículo 1. Las presentes disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto reglamentar la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco en materia de Evaluación Ambiental Estratégica.

Artículo 2. La aplicación del presente Reglamento compete al Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial y de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente, a la cual se faculta para los actos de inspección y vigilancia, así como la imposición de sanciones previstas tanto en la Ley como en el presente Reglamento y los demás instrumentos jurídicos aplicables; sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan a otras dependencias de la administración pública. Así también se involucran acciones y responsabilidades de las dependencias municipales responsables de la planeación urbana, y de la protección y gestión ambiental.

Artículo 3. El presente Reglamento tiene como objeto y finalidad establecer las bases con las cuales se desarrollará la evaluación ambiental de planes y programas de ordenamiento territorial en el estado de Jalisco, así como los lineamientos para la elaboración y el procedimiento de revisión y validación de las modalidades de Evaluación Ambiental Estratégica y Evaluación Ambiental Simplificada.

Artículo 4. Será responsabilidad de la Secretaría:

- I. Determinar la modalidad de la evaluación ambiental a la que deberá sujetarse la propuesta de plan o programa.
- II. Definir los alcances de la Evaluación Ambiental Estratégica, y establecerlos en los Términos de Referencia para su realización.
- III. Brindar la atención y asesoramiento técnico al promovente del plan o programa y a la oficina municipal responsable de la planeación urbana sobre la herramienta de Evaluación Ambiental Estratégica y su utilidad.

- IV. Brindar la atención y asesoramiento técnico a la dependencia ambiental municipal responsable de revisar y validar la Evaluación Ambiental Simplificada.
- V. Apoyar cuando sea requerido en las actividades contempladas en los foros de opinión y/o en las consultas públicas.
- VI. Verificar y validar la calidad del informe final de la Evaluación Ambiental Estratégica.

Artículo 5. Corresponde a la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente, además de las atribuciones conferidas en la Ley, las siguientes:

- I. Velar por el cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento, normas aplicables e instrumentos de regulación ecológica del territorio a través de los procedimientos de Inspección y Vigilancia;
- II. Vigilar el cumplimiento de las estrategias de mitigación propuestas en la Evaluación Ambiental Estratégica que hayan sido validadas por la Secretaría;
- III. Imponer las sanciones, así como las medidas correctivas, de seguridad y de urgente aplicación procedentes, con apego a las disposiciones jurídicas aplicables.

En estas acciones, la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente podrá solicitar el apoyo y acompañamiento de la Procuraduría de Desarrollo Urbano para ejercer las atribuciones de inspección y vigilancia.

Artículo 6. Corresponderá a los municipios:

- A. Por conducto de la dependencia municipal responsable de la planeación urbana:
 - I. Dar aviso a la Secretaría de la presentación de una solicitud para elaborar un nuevo plan o programa de desarrollo urbano, o la modificación de uno existente, para efecto de que esta determine la modalidad de la evaluación ambiental a la que deberá someterse la propuesta.
 - II. Comunicar al interesado la modalidad en la que deberá desarrollar y presentar la evaluación ambiental, una vez que haya recibido la respuesta de la Secretaría.
 - III. Garantizar que, en el proceso de consulta pública, se presente también la información relevante de la Evaluación Ambiental Estratégica, para que también sea sujeta al escrutinio de los interesados.

B. Por conducto de la dependencia ambiental municipal:

- I. Ejecutar el procedimiento de revisión y validación de la Evaluación Ambiental Simplificada, acorde con las guías que para tal efecto sean emitidas.
- II. Emitir las recomendaciones que considere importantes en materia de protección y gestión ambiental, para establecer estrategias que ayuden a prevenir o mitigar los efectos negativos sobre el territorio que se está ordenando, cuando este vaya a ser ocupado. ...
- III. Vigilar el cumplimiento de las estrategias sugeridas en la Evaluación Ambiental Simplificada y de las recomendaciones que haya emitido a los interesados para la validación de la evaluación ambiental.

Artículo 7. Para efectos del presente Reglamento, se consideran las definiciones previstas en las leyes federales o estatales relacionadas a medio ambiente, y en particular las de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su reglamento en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Código Urbano para el Estado de Jalisco; así como las siguientes:

- I. **Capacidad de carga ambiental.** Respuesta que tiene un hábitat o ecosistema para soportar cierto tamaño de población y sus actividades productivas correspondientes, sin que se afecte de manera relevante su condición natural y/o los servicios ambientales que provee, sin aumentar su fragilidad ni la degradación de los componentes ambientales que lo conforman.
- II. **Código.** Código Urbano para el Estado de Jalisco (CUEJ)
- III. **Diagnóstico ambiental.** Proceso sistemático y exhaustivo de análisis e interpretación de los diferentes componentes del medio ambiente, previamente caracterizados en la línea base ambiental, con el fin de comprender sus interacciones y evaluar la calidad ambiental de un área específica.
- IV. **Ley.** Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEEPA)
- V. **Línea base ambiental.** Conjunto de datos, información y características de los componentes ambientales que se recopilan y analizan para establecerse como punto de referencia inicial para el análisis ambiental, antes de realizar cualquier obra o actividad que pueda alterar sus condiciones dentro de una determinada área o ecosistema; y que establecerá un marco comparativo para evaluar la

respuesta de los componentes ambientales ante los efectos que ocasionó el desarrollo de la obra o actividad.

VI. **Secretaría.** Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del estado de Jalisco (SEMADET)

Artículo 8. La Evaluación Ambiental Estratégica se entenderá como una herramienta de evaluación de instrumentos de ordenamiento territorial (planes o programas), aplicada desde las etapas más tempranas en la toma de decisiones, para contribuir a enfrentar retos del desarrollo de dichos instrumentos en torno a los siguientes factores:

- I. Mitigación y adaptación al cambio climático y otros riesgos asociados.
- II. Mantenimiento y mejora de la biodiversidad y los servicios ambientales, en consideración de la capacidad de carga.
- III. Promoción de la calidad ambiental, del paisaje, del patrimonio cultural y del uso sustentable de los recursos naturales.
- IV. Promoción del potencial del desarrollo regional.
- V. Garantizar la inclusión de la perspectiva de los derechos humanos y sus principios en el ordenamiento territorial.
- VI. Erradicación de la pobreza y superación de las desigualdades sociales y regionales.
- VII. Cohesión social y territorial.
- VIII. Innovación y diversidad cultural de la población.

Artículo 9. El principal propósito de la Evaluación Ambiental Estratégica será apoyar en el entendimiento del contexto de desarrollo propuesto por los planes o programas estratégicos, para así identificar de manera apropiada las principales problemáticas potenciales asociadas, las tendencias clave, y evaluar en términos de sustentabilidad ambiental las opciones viables que permitirán el cumplimiento de los objetivos estratégicos específicos que se pretenden alcanzar con la implementación de los planes o programas de ordenamiento territorial.

Capítulo II: Procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas

Artículo 10. Toda propuesta de plan o programa de ordenamiento territorial, nuevo o por modificar, del sector público o privado, debe incorporar una evaluación ambiental. Esta evaluación debe ser desarrollada e integrada en su expediente administrativo

sujeto al procedimiento establecido en el Código para su evaluación técnica, consulta pública, validación oficial, determinación de congruencia, publicación y registro formal.

Artículo 11. La evaluación ambiental, deberá ser elaborada en la modalidad de Evaluación Ambiental Estratégica, o bien, de Evaluación Ambiental Simplificada, dependiendo de las características del plan o programa que se proponga implementar, así como de las condiciones ambientales que mantenga el territorio sobre el cual incidirá.

Cuando el plan o programa cuente con un proyecto ejecutivo o plan maestro que incluya un conjunto de obras y actividades bien definidas, un programa de trabajo e información suficiente para describir las etapas de desarrollo (preparación del sitio, construcción, operación y mantenimiento, y en su caso cierre o abandono); particularmente tratándose de proyectos de desarrollos industriales, comerciales, turísticos, campestres, granjas y similares, que se localicen fuera de los límites de un centro de población, el promovente podrá optar por elaborar y someter la evaluación ambiental del plan o programa al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, remitiéndose al procedimiento descrito en la Ley, y en su Reglamento en materia de Impacto Ambiental, explotación de Bancos de Material Geológico, Yacimientos Pétreos y de prevención y control de la contaminación a la Atmósfera generada por Fuentes Fijas en el Estado de Jalisco.

Artículo 12. La Evaluación Ambiental Estratégica deberá desarrollarse para aquellos planes y programas que sean considerados como estratégicos debido a la fragilidad, sensibilidad o vulnerabilidad de los ecosistemas en los que vaya a incidir el proyecto; por el crecimiento y la expansión territorial que se propicie; y/o por el involucramiento de diversos sectores productivos y sectores sociales dentro de la propuesta del plan o programa.

Cuando una propuesta de plan o programa no se considere estratégico, deberá elaborarse una Evaluación Ambiental Simplificada.

Para determinar si un plan o programa se considera estratégico o no, la Secretaría pondrá a disposición de todo público una metodología que sirva de guía para autodefinirse. No obstante, la determinación oficial de la pertinencia de la Evaluación Ambiental Estratégica corresponderá a la Secretaría.

Artículo 13. En los casos en que un plan o programa se determine como estratégico, competará a la Secretaría establecer los Términos de Referencia para desarrollar la Evaluación Ambiental Estratégica, así como la revisión y validación del informe que se anexe al expediente enviado para el correspondiente Dictamen de Congruencia.

Artículo 14. La revisión y validación de la Evaluación Ambiental Simplificada competará a la autoridad ambiental municipal o a las dependencias que los cabildos designen. Para ello, la Secretaría establecerá lineamientos y/o guías con criterios técnicos para guiar la elaboración y evaluación de la Evaluación Ambiental Simplificada.

Cuando así lo requiera por falta de capacidades o recursos, la dependencia ambiental municipal responsable de revisar la Evaluación Ambiental Simplificada, podrá solicitar apoyo técnico a la Secretaría para la revisión y emisión de observaciones sobre el plan o programa, mediante la presentación de una solicitud formal de opinión técnica. La respuesta de la Secretaría auxiliará a la dependencia municipal para que ésta emita la validación correspondiente, pero en ningún caso la eximirá de tal responsabilidad.

El objetivo de la Evaluación Ambiental Simplificada es proveer información general sobre las condiciones del contexto ambiental en la que está inmerso el plan o programa, así como demostrar que la calidad ambiental, los factores de riesgo y una adecuada gestión de los recursos y entornos naturales, han sido considerados en el proceso de diseño y desarrollo del plan o programa, asegurando que la propuesta se alinee congruentemente e incida de manera favorable en los objetivos, metas, estrategias y lineamientos de desarrollo sustentable, que a nivel federal y estatal se promuevan a través de diversas normativas, agendas y otros mecanismos de política pública.

Artículo 15. Cuando se pretenda promover un plan o programa en los términos establecidos en el Código, se deberá presentar la solicitud correspondiente ante la oficina municipal responsable de la planeación urbana, quien una vez analizada la formalidad de la solicitud, podrá autorizar el desarrollo del procedimiento, debiendo dar aviso inmediato a la Secretaría para efecto de que ésta última determine si dicho plan o programa resulta estratégico y por lo tanto sea pertinente la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica, o bien, le corresponda la Evaluación Ambiental Simplificada o la Evaluación de Impacto Ambiental.

Con esta finalidad, deberá presentarse ante la Secretaría una copia de la solicitud de elaboración o actualización del plan o programa y los siguientes documentos:

- I. Escrito libre mediante el cual da aviso del inicio del procedimiento para la elaboración o actualización del plan o programa y solicita la determinación de la modalidad para la evaluación ambiental (cribado).
- II. Ficha sobre proceso de cribado para la evaluación ambiental, publicada por la Secretaría, y llenada por el promovente (herramienta para autodefinición de la pertinencia de la Evaluación Ambiental Estratégica).
- III. Polígono que delimita superficie en la que pretende incidir el plan o programa (plano cartográfico y versión digital del polígono en formatos *kml*, *dwg*, y/o *shp*)

Para llevar a cabo el procedimiento de cribado para determinar la modalidad de la evaluación ambiental, la Secretaría revisará la información presentada, y en caso de ser requerido, podrá realizar una visita de verificación al sitio que abarca el polígono del plan o programa, con el objeto de corroborar condiciones en campo y confirmar si incidirá en ecosistemas frágiles, sensibles o vulnerables. En función de ello, en un plazo de 10 a 30 días hábiles, dependiendo si se requirió o no de la visita de verificación, resolverá e informará a la oficina municipal responsable de la planeación urbana, respecto a la modalidad a la que deberá sujetarse la evaluación ambiental del plan o programa.

Artículo 16. La naturaleza de la Evaluación Ambiental Estratégica permanecerá flexible, ajustable a las características y condiciones particulares de cada nuevo caso. Es por lo que la Secretaría establecerá para cada plan o programa estratégico los Términos de Referencia en los que deberá desarrollarse la evaluación ambiental, mismos que serán comunicados a la oficina municipal responsable de la planeación urbana junto con la respuesta respecto a la modalidad, a la que se refiere el Artículo 15.

Artículo 17. La Evaluación Ambiental Estratégica deberá elaborarse de forma interdisciplinaria, por equipos de especialistas en las diferentes ciencias de la tierra y ciencias sociales involucradas, con base en los Términos de Referencia, en estudios y levantamientos de información con trabajo de campo y de gabinete.

Tendrá por objetivo general la identificación, interpretación, valoración y comunicación de las condiciones actuales del territorio, riesgos y vulnerabilidades, así como los efectos sobre el medio ambiente que a futuro se esperaría que ocasionara la ocupación territorial por las obras, actividades o proyectos que se prospectan para el área en la que se implementará el plan o programa estratégico de que se trate, además de evaluar

diversas alternativas a la propuesta, para seleccionar las que ofrezcan mayor viabilidad ambiental y la generación de mayores oportunidades de desarrollo.

Artículo 18. Los trabajos para la Evaluación Ambiental Estratégica deberán realizarse de manera paralela a la elaboración del anteproyecto del plan o programa estratégico, de manera que también se presenten y sean sujetos de observaciones en los foros opinión, y en la consulta pública, como se establecen en el Código.

Todas las opiniones y observaciones que en materia de la evaluación ambiental se hayan recibido en los foros de opinión y durante el proceso de consulta pública, deberán ser atendidas, incorporándolas al análisis de la evaluación ambiental, a la modificación de la propuesta de plan o programa, o las estrategias de prevención, mitigación o compensación contempladas, cuando esto sea oportuno, o bien, justificando técnica y/o legalmente los motivos por los cuales no se tomaron en cuenta.

Artículo 19. Posterior a la atención de las observaciones e incorporación de las adecuaciones concernientes a la Evaluación Ambiental Estratégica, se preparará el informe final, alineado a los objetivos y Términos de Referencia particulares, y complementando la información que sea necesaria para que el documento abarque lo siguiente:

- I. Descripción de la propuesta del plan o programa, identificando que necesidades se requieren habilitar en el territorio para su desarrollo (infraestructura, servicios básicos, conectividad, etc.)
- II. Análisis de viabilidad jurídica (vinculación con instrumentos legales aplicables y otros ordenamientos territoriales existentes).
- III. Diagnóstico ambiental sobre la calidad de los componentes ambientales en el área de estudio, identificando las condiciones de la línea base ambiental, servicios ambientales, grado de fragilidad de los ecosistemas, y las potencialidades del territorio para determinados usos y/o actividades, así como los riesgos y vulnerabilidades que presenta.
- IV. Análisis de alternativas, ponderación y justificación de la propuesta elegida.
- V. Identificación preventiva de los potenciales impactos que se generarán en el territorio.
- VI. Estrategias para la prevención, mitigación y compensación.
- VII. Reporte de atención de todas las opiniones y observaciones que se hayan recibido en los foros de opinión y durante el proceso de consulta pública.

Artículo 20. Para la modalidad de Evaluación Ambiental Simplificada, el proceso de someter a la consulta pública la evaluación ambiental no será obligatorio. Ello no exime la obligación de realizar los foros de opinión que ordena el Código para la consulta pública sobre los planes y programas.

Artículo 21. Cuando el plan o programa se someta a la Evaluación de Impacto Ambiental, se remitirá el procedimiento a lo establecido en la Ley y en su Reglamento en materia de Impacto Ambiental, explotación de Bancos de Material Geológico, Yacimientos Pétreos y de prevención y control de la contaminación a la Atmósfera generada por Fuentes Fijas en el Estado de Jalisco. Esta evaluación podrá desarrollarse de forma independiente a los foros de opinión y a los procesos de consulta pública, ya que se desahogará en los términos del reglamento específico en la materia.

Artículo 22. Una vez que se haya ajustado la propuesta del plan o programa y todos los documentos que la conforman con base en las opiniones recibidas en la consulta pública, se conformará el proyecto definitivo, que será llevado al Pleno del Ayuntamiento para su aprobación, como se establece en el Código. De ser aprobado, el Pleno del Ayuntamiento deberá enviar el expediente a la SEMADET para evaluar la congruencia del plan o programa, y en su caso, analizar el informe final de la Evaluación Ambiental Estratégica, en un plazo no mayor a 90 días hábiles, a efecto de emitir el Dictamen de Congruencia junto con la validación de la evaluación ambiental.

Cuando la evaluación ambiental haya sido realizada como Evaluación Ambiental Simplificada o como Evaluación de Impacto Ambiental, la Secretaría verificará que en el expediente se haya integrado la validación por parte del municipio, o la autorización de impacto ambiental, respectivamente.

Artículo 23. La Secretaría podrá realizar observaciones respecto a posibles modificaciones al plan o programa en virtud de los resultados de los estudios que integraron la Evaluación Ambiental Estratégica para incrementar la viabilidad ambiental, la mitigación de impactos y la prevención de riesgos; o bien, solicitar información complementaria al informe de Evaluación Ambiental Estratégica cuando éste no haya cubierto técnicamente de manera satisfactoria los Términos de Referencia que le fueron ordenados.

Para ello, la secretaría emitirá una solicitud formal para la atención de las observaciones y/o de información complementaria al promovente del plan o programa

estratégico y a los responsables de la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica, para que sean atendidos. Una vez que se presente la respuesta a dicha solicitud, la Secretaría contará con un nuevo periodo similar al inicial, para revisar y emitir la validación de la Evaluación Ambiental Estratégica.

De reiterarse las inconsistencias en el análisis técnico del informe final de la Evaluación Ambiental Estratégica, o de identificarse nuevas derivadas de las modificaciones implementadas, la Secretaría podrá emitir nuevas solicitudes para la atención de las observaciones y/o de información complementaria.

Cuando alguna de estas solicitudes no sea respondida en un plazo mayor a 90 días hábiles, se tendrá por desistida la propuesta del plan o programa y la solicitud de validación de la Evaluación Ambiental Estratégica.

Artículo 24. La Evaluación Ambiental Estratégica concluirá una vez que la Secretaría emita su validación acerca de la calidad del informe final, sin la cual no podrá ser publicado ni registrado el plan o programa estratégico.

5. Conclusiones

Nos enfrentamos actualmente a una compleja y profunda crisis civilizatoria, conformada por múltiples dimensiones de manera entrelazada e indeseable a escala global, de entre las que se presenta la dimensión ambiental (Touraine, 1998).

Los sistemas naturales en la Tierra operan dentro de un equilibrio planetario, un entorno en el cual han prosperado la mayoría de las civilizaciones en la historia de la humanidad (Raworth, 2012). El desarrollo humano en la era contemporánea tuvo un hito histórico con el apogeo de la revolución industrial, a partir del cual se empezó a acelerar significativamente la presión sobre los ecosistemas y la explotación de sus recursos naturales, con la producción y acumulación de contaminación, que ha generado una progresiva degradación ambiental, que aún alimenta un latente riesgo de desequilibrio ecológico y una potencial desestabilización de las civilizaciones en el mundo.

Para los sistemas humano-ambientales, se han identificado umbrales que representan transiciones no lineales en su funcionamiento, puntos de inflexión irreversibles que alterarían el equilibrio del planeta, denominados límites planetarios. Existe suficiente base científica para identificar y cuantificar las variables de control que determinan estos umbrales; pero lo que tiene un alto nivel de incertidumbre son los efectos que podría tener en los sistemas naturales y para la humanidad el sobrepasarlos. No obstante, se anticipa que serían perjudiciales e incluso catastróficos, debido a cambios ambientales repentinos a escala continental o planetaria.

La sustentabilidad es mucho más que un término en boga. Es un concepto cuya práctica, en su más amplio sentido, es indispensable en la actualidad para equilibrar el desarrollo de la sociedad y su crecimiento económico en armonía con los ecosistemas, que enfatiza en la importancia de protegerlos por su propio valor de existencia, y evitar priorizar el progreso sobre el equilibrio ecológico. Desde una perspectiva crítica académica, estas cualidades distinguen al concepto de sustentabilidad del de sostenibilidad, otro concepto con rasgos similares pero que tiene por objeto lograr que el crecimiento económico perdure en el tiempo, y lo hace con el reconocimiento de que la importancia de la conservación de la naturaleza se da principalmente por su valor de uso y por la dependencia que existe hacia los recursos naturales para mantener el progreso, que es lo prioritario.

La expansión urbana, la ocupación irregular del territorio y el aprovechamiento desmedido de los recursos naturales, exacerban las causas y las consecuencias de las problemáticas ambientales globales y locales, y contravienen los principios del desarrollo sustentable. Una transformación que frene estas condiciones, no solo es deseable, sino esencial para garantizar un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales como para futuras generaciones.

A través del racionalismo administrativo, que asume que el Estado es el principal promotor del crecimiento, se puede dar una respuesta gubernamental a esta crisis desde la dimensión ambiental, organizar a expertos científicos y técnicos junto con el gobierno para manejar una serie de políticas públicas que controlen y regulen las actividades humanas y productivas que degradan el ecosistema (Cohen, 2002).

Bajo esta noción surgió la Evaluación de Impacto Ambiental, (EIA) que tiene más de 35 años de haberse establecido en las leyes general y estatal del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en el estado de Jalisco, que es un procedimiento administrativo regulativo y obligatorio de naturaleza preventiva, para la evaluación de los efectos de obras y actividades sobre los componentes ambientales antes de que se tomen decisiones definitivas. Aunque este procedimiento promueve el mantenimiento del equilibrio ecológico al imponer medidas y condiciones para mitigar los impactos adversos por la ejecución de proyectos definidos, no es suficiente en la actualidad para aspirar a tener una gestión y protección ambiental adecuada, que tienda a los objetivos e ideales del desarrollo sustentable, ya que su alcance está dirigido y es limitado, es poco eficaz y eficiente para promover la incorporación de medidas y/o estrategias para hacer frente a los principales retos que plantea la dimensión ambiental de la crisis civilizatoria moderna. Tampoco es efectiva para combatir desde lo local a los grandes problemas globales: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y el cambio en el uso del suelo, la contaminación química, la desertificación, etc.

Como parte de este trabajo, se analizaron los fundamentos y principios de la EIA puestos en práctica como procedimiento administrativo, lo que llevó a cuestionar su utilidad para responder al reto que plantea la sustentabilidad, así como su eficacia y eficiencia para abordar problemas y soluciones ambientales complejos, de mayor alcance y magnitud. Surge entonces la convicción de que sustituir esta herramienta no es una acción pertinente, porque funciona en buena medida para lo que ha sido diseñada, pero sí es necesario complementarla con otra herramienta que cubra sus

limitaciones. Las áreas de mejora que se identificaron para la EIA, se ofrecen como uno de los productos de esta investigación a los responsables de las áreas técnicas en las dependencias con atribuciones para aplicar el procedimiento (autoridades ambientales).

Se ha determinado que para lograr una gestión efectiva de las estrategias que permitan el crecimiento y desarrollo sustentable, la atención y mitigación de la crisis ambiental, y el mejoramiento de la resiliencia y la adaptación ante el cambio climático, no solo se deben abordar las causas inmediatas de un efecto deseado o no deseado por la realización de obras y actividades, sino que deben emprenderse acciones y tomarse decisiones estratégicas que consideren la estructura subyacente que genera esos efectos de manera recurrente (Herrera & Madriñán, 2009).

Ante este escenario, surge la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como una herramienta de análisis para incorporar la dimensión ambiental en los procesos de planeación y toma de decisiones estratégicas. Esta herramienta, reconocida a nivel internacional, no tiene en México aún un marco legal ni un procedimiento administrativo que la fundamente en ningún nivel de gobierno (federal, estatal o municipal).

Con el objetivo de instrumentarla como un procedimiento administrativo que complemente a las herramientas de protección y gestión que actualmente existen en la legislación ambiental, y que no son suficientes para el desarrollo sustentable de Jalisco, este Trabajo de Obtención de Grado ha estructurado un análisis sistemático y metodológico de investigación para formular una propuesta, bajo la hipótesis general de que la EAE, aplicada a los ordenamientos territoriales, anticiparía el análisis del contexto ambiental y aseguraría la incorporación de los aspectos ambientales y la mitigación de los impactos en la toma de decisiones sobre los usos del territorio; con lo que se sientan las bases, además, para definir las condiciones sobre las cuales los futuros proyectos resultarían viables, lo que es el campo de acción de la Evaluación de Impacto Ambiental. Esta es la manera en la que se complementarían ambos instrumentos.

Si en la planeación y diseño de los ordenamientos territoriales que regularán los crecimientos urbanos y los demás usos productivos que ocupan el territorio, no se incorpora un análisis metodológico de afectaciones ambientales, así como de identificación de riesgos directos asociados a estas acciones, y los indirectos causados por las problemáticas ambientales globales, se limita la oportuna identificación de las

mejores estrategias de prevención, mitigación y adaptación, además de que resultará más costoso para la administración pública, y se perpetuarían los problemas de la expansión urbana y la ocupación irregular del territorio, sin cumplirse los principios del desarrollo sustentable.

Se ha descrito la existencia de una segregación dicotómica entre la legislación que regula el desarrollo urbano y la legislación que regula los procesos en el territorio que no es urbano, además de que no hay una armonización entre ambas normativas. Esto genera un conflicto entre la interpretación y aplicación de las regulaciones, ya que cada una maneja un lenguaje distinto y tiene diferentes alcances, y se deja un vacío de certeza jurídica en el ámbito de aplicación de los instrumentos que regulan las expansiones urbanas en congruencia con las capacidades y necesidades naturales del territorio, y sin un análisis metodológico especializado para la identificación preventiva de los impactos que conllevará la expansión territorial, y por lo tanto, sin establecer las estrategias que permitan avanzar hacia un desarrollo sustentable.

Aunque existen algunos atisbos que pretenden vincular ambas normativas, resulta necesario y pertinente fomentar iniciativas para unificar las regulaciones aplicables a lo urbano y a lo rural, incluyéndose a las áreas naturales. Sería trascendente para el desarrollo sustentable a largo plazo lograr una unificación de las leyes, ya que la dimensión ambiental del desarrollo permanecería integrada a las dimensiones social y económica, sin subestimarse o subyacerse. Mientras tanto la EAE bien puede ser un puente entre los instrumentos de ordenamiento ecológico que inciden en la regulación de los usos del suelo fuera de los centros de población, con un enfoque primordialmente de protección y gestión ambiental; y los ordenamientos territoriales urbanos dentro de los centros de población, que moderan la planificación física con énfasis urbanístico, con una perspectiva donde el crecimiento y el progreso predomina generalmente sobre las consideraciones ambientales.

En reconocimiento de este potencial, la EAE será una herramienta clave para abordar los grandes retos del desarrollo sustentable. Su aplicación posibilitará la identificación y evaluación de la dimensión ambiental de un plan o programa de ordenamiento y sus implicaciones desde su etapa de diseño y desarrollo, lo que permitirá tomar decisiones informadas y adoptar estrategias para minimizar o mitigar los efectos negativos de las actividades que a futuro ocurrirán. Con ello es más factible lograr el crecimiento físico y ordenado de las áreas urbanas (opuesto a la expansión

urbana), se pondera la prevención, mitigación y adaptación del desarrollo a las condiciones ambientales, se abordan contribuciones favorables para el combate ante las problemáticas que conforman la crisis ambiental global, y por supuesto las crisis locales que aquejan al territorio en particular, que resultan ser limitantes para el desarrollo sustentable. Además, la EAE también ayuda a garantizar que los proyectos y programas cumplan con las regulaciones ambientales y las normas internacionales.

Para configurar correctamente el instrumento, a través de la investigación de este trabajo, se lograron identificar los principios elementales que debe cumplir la EAE como procedimiento administrativo orientado a los ordenamientos territoriales en Jalisco. Entre los rasgos más destacados identificados en este proceso están:

- Que no debe tratarse de una evaluación ambiental realizada en paralelo, centrada en la generación de un estudio que posteriormente se analizará para determinar su viabilidad y en función de ello, tomar decisiones; sino que debe ser un proceso integrado en el diseño y desarrollo de la propuesta de planes y programas que resulten estratégicos, cuyo objeto sea garantizar la incorporación de la dimensión ambiental desde estas etapas tempranas de preparación de los ordenamientos, para que la toma de decisiones sea informada y considere la incorporación de estrategias óptimas para promover el crecimiento urbano con el equilibrio ecológico y el desarrollo social.
- No debe representar una carga burocrática adicional; su instrumentación debe garantizar que se mantenga como un procedimiento simple y expedito, por lo que resulta pertinente asociar la EAE al proceso para la emisión del dictamen de congruencia que ya existe para los planes y programas de desarrollo urbano.
- Las Evaluaciones Ambientales Estratégicas deben ser abordadas de manera interdisciplinaria, con visión hacia el pensamiento complejo, armonizar las posturas de las diferentes ciencias que convergen en el estudio del territorio.
- El procedimiento debe estructurarse dentro de un marco metodológico que establezca etapas y principios generales, para que no se distorsione discrecionalmente y pierda objetividad; pero tampoco debe imponerse un patrón de evaluación único, ni en procedimiento, ni en contenidos. Se requiere mantener flexible y ajustable a las características y condiciones particulares de cada caso.
- Debe incluir una etapa de cribado para los nuevos planes y programas o sus modificaciones, para determinar si es o no necesario implementarse la

evaluación ambiental con carácter de estratégica de acuerdo a las características del ordenamiento territorial que se pretende realizar. Posteriormente, debe aplicarse un proceso de definición de alcances, para establecer los términos de referencia que sean necesarios aplicar.

- Se debe garantizar la inclusión de mecanismos de participación y consulta pública en el procedimiento, mantener una condición de “transparencia de pecera”, es decir, estar siempre disponible, consultable y verificable, al alcance de cualquier ciudadano.
- Se debe garantizar una etapa de seguimiento a su implementación, donde deberían involucrarse desde órganos ciudadanos y entes técnicos, como las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente, hasta las procuradurías ambiental (PROEPA) y de desarrollo urbano (PRODEUR).

De acuerdo con los resultados de todas las herramientas metodológicas desarrolladas, se ha ideado como propuesta del Trabajo de Obtención de Grado, la incorporación de las evaluaciones ambientales en el procedimiento de elaboración, consulta, validación, dictaminación y publicación de los ordenamientos territoriales, a través de dos diferentes modalidades de evaluación nuevas: la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), o bien, la Evaluación Ambiental Simplificada (EAS); en el establecimiento claro de los criterios bajos los cuales se debe evaluar el plan o programa a través del procedimiento de evaluación ya establecido en la legislación ambiental: la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

La propuesta que se ha construido para la instrumentación de la EAE como procedimiento administrativo para la regulación ambiental orientada a los ordenamientos territoriales en Jalisco, representa la culminación de un proceso reflexivo y analítico destinado a contribuir de manera significativa a la protección y gestión ambiental. Cada uno de los hallazgos, aprendizajes y aspectos tanto positivos como negativos derivados de la investigación documental en literatura base, en las guías para la elaboración de la EAE y en las experiencias internacionales, así como las recomendaciones y observaciones emitidas por los expertos y especialistas entrevistados, fue atendida y se procuró integrar en la propuesta.

No solo se ha configurado la forma en que se insertaría y desarrollaría el procedimiento de evaluación ambiental de los planes o programas de ordenamiento territorial, sino que se han generado tres principales componentes para darle cabida al

procedimiento en la legislación estatal, además de un mecanismo para determinar el carácter de estratégico o no del plan o programa de que se trate.

La propuesta consiste en un paquete de reformas que incluye 1) Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco (LEEEPA), 2) Código Urbano para el estado de Jalisco (CUEJ); así como la 3) emisión de un nuevo Reglamento de la LEEEPA en materia de Evaluación Ambiental Estratégica (RLEEEPA-EAE).

Se requieren otros componentes para configurar correctamente la operatividad de la EAE, como una guía técnica para la determinación de los Términos de Referencia y elaboración de la EAE; la generación de lineamientos para la Evaluación Ambiental Simplificada; y un manual operativo para revisión, validación, seguimiento, inspección y vigilancia, dirigido a las autoridades encargadas de su aplicación. Dichos componentes están fuera del alcance del TOG, pero quedan señalados como propuestas de investigación y desarrollo futuro.

5.1. Consideraciones y recomendaciones finales

Se recomienda particularmente a las autoridades responsables de aplicar el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en el ámbito federal (SEMARNAT), estatal (SEMADET), y municipal (direcciones de Medio Ambiente), atender y buscar la forma de implementar las ideas surgidas del análisis FODA con especialistas en el tema para mejorar la eficiencia y utilidad de la Evaluación de Impacto Ambiental.

Una de las observaciones sobre el procedimiento que no fue atendida en la propuesta, pero que se recomienda explorar para ampliar el campo de aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica, es analizar, acondicionar e implementar esta herramienta a nivel federal, para que su aplicación sea más efectiva, en particular para regular sectores estratégicos del desarrollo.

Se reitera la importancia y conveniencia para el desarrollo sustentable a largo plazo, de fomentar iniciativas para unificar las regulaciones aplicables a lo urbano y a lo rural, incluyendo a las áreas naturales, tanto a nivel federal con las leyes generales, como con las leyes estatales y el Código Urbano para el Estado de Jalisco; para lograr que la dimensión ambiental del desarrollo permanezca integrada y con la misma trascendencia que las dimensiones social y económica en la planificación territorial.

Finalmente, en virtud de la importancia que tiene la etapa de seguimiento a la implementación de las estrategias derivadas de las EAE, donde deberían involucrarse desde órganos ciudadanos y entes técnicos, se recomienda hacer reformas a los estatutos de la Procuraduría de Desarrollo Urbano (PRODEUR), para efecto de brindarle atribuciones para ejercer, de manera conjunta o separada con la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (PROEPA), las funciones de inspección y vigilancia, y la capacidad de imponer sanciones administrativas a quienes no respeten el cumplimiento de las estrategias y disposiciones de los ordenamientos territoriales, independientemente de que se trate de personas físicas o morales responsables de la promoción de planes o programas, ocupantes del territorio, o servidores públicos que por omisión o negligencia, haya emitido licencias o permisos que contravengan los instrumentos de regulación y ordenamiento territorial.

5.2. Propuestas de investigación y desarrollo futuro

5.2.1. Siguiendo pasos

Dados los alcances planificados y los límites que este Trabajo de Obtención de Grado ha reconocido, no se desarrollaron todos los instrumentos que se precisarían para la formalización de la Evaluación Ambiental Estratégica como procedimiento administrativo para la regulación ambiental orientada a los ordenamientos territoriales en Jalisco. Sin embargo, sí se tienen identificados. Se trata de modificaciones al Reglamento Interno de la SEMADET; al Reglamento Interno de la PROEPA; y al Reglamento Interno de la PRODEUR; todas ellas para establecer competencias, atribuciones y responsabilidades respecto a la operatividad del procedimiento hacia estas tres dependencias involucradas.

Así también seguiría el desarrollo de una serie de documentos para orientar adecuadamente el desarrollo y revisión de los instrumentos de evaluación ambiental, los cuales serían: “Guía técnica para la determinación Términos de Referencia”; “Lineamientos para la Evaluación Ambiental Simplificada”; “Guía para la elaboración de la EAE”; y un manual operativo para revisión, validación, seguimiento, inspección y vigilancia, dirigido a las autoridades encargadas de su aplicación.

Se recomienda que estos instrumentos sean desarrollados por las dependencias que aplicarán el procedimiento, una vez que se tenga por aprobada la formalización de la EAE, por si existieran modificaciones sustanciales en el proceso de discusión y

aprobación del procedimiento administrativo en el Congreso del Estado, y/o al interior de las dependencias.

Para el desarrollo de la guía para la elaboración de la EAE, se recomienda tomar como referencia primaria la de Herrera & Madriñán (2009), publicada por la CEPAL, por ser la que tiene una orientación metodológica clara y afín al propósito del instrumento propuesto; ello sin limitar las consideraciones y aportes de las otras guías aquí descritas, y las que no fueron mencionadas.

Paralelamente, a esta investigación le sigue la promoción de la iniciativa ante los actores clave, que han sido mapeados de manera general en el apartado de Marco contextual o situacional, para con ello lograr llevar ante el Congreso del Estado la iniciativa, a efecto de que se analice, se discuta y se logren los consensos para su formalización en el marco jurídico estatal.

Respecto al mapeo de actores, se requiere profundizar en el análisis metodológico para identificar con precisión a los aliados y opositores, así como generar un diagnóstico más a fondo para definir fuerzas, es decir, para jerarquizar el poder e influencia que tendrían los actores clave sobre la toma de decisiones respecto a la instrumentación de la EAE, en primera instancia, y respecto a su implementación y seguimiento posterior.

Se reitera que existe aún, a la fecha de la última revisión de este documento, la posibilidad de que una iniciativa que promueve la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y al Código Urbano del Estado de Jalisco, sea llevada al Congreso por la Diputada Presidenta de la Comisión de Gestión Metropolitana antes de que concluya la legislatura. No obstante, dicha propuesta tiene ciertas variaciones y no exhibe el mismo detalle y alcance de la propuesta que aquí se ha presentado, que describe el procedimiento administrativo como se ha planteado incorporar dentro del proceso de elaboración de los planes o programas de desarrollo urbano. Independientemente de que se discuta o apruebe tal iniciativa, se considera aún viable ajustar el reglamento propuesto a las condiciones en las que se apruebe en su caso las reformas a la LEEPA y al CUEJ, para establecer los lineamientos normativos bajo los cuales se desarrollará la Evaluación Ambiental Estratégica o la Evaluación Ambiental Simplificada, según corresponda. Cualquiera de estas posibilidades, son las siguientes

pasos a realizar para formalizar y concretar la propuesta académica que aquí se ha desarrollado.

Respecto a la redacción del Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación Ambiental Estratégica (RLEEEPA-EAE), se requeriría una revisión detallada para adecuar la estructura, redacción, cohesión, terminología y sintaxis, para que sea un texto legal comprensible y aplicable por parte de los destinatarios (ciudadanos, autoridades responsables, abogados, jueces, etc.). Esto es fundamental para garantizar su cumplimiento efectivo y evitar ambigüedades o interpretaciones erróneas. Lo anterior en virtud de que, como fue declarado, la propuesta aborda primordialmente los elementos técnicos del Reglamento, aportados como producto de esta investigación, pero se reconoce un potencial sesgo técnico no especializado en ciencias del derecho.

5.2.2. Investigaciones futuras

De acuerdo con los alcances a los que se acotó esta investigación, y haber explorado suficientemente el tema de la Evaluación Ambiental Estratégica, se plantean los siguientes tópicos como posibles líneas de investigación y desarrollo para futuros interesados en retomar esta investigación, y seguir en la construcción o profundizar en las necesidades para mejorar los mecanismos de protección y gestión ambiental previstos en el marco jurídico y normativo para el estado de Jalisco.

1. Revisar y modificar la naturaleza jurídica de la PRODEUR para darle argumentos que la fortalezca, y le brinden capacidad para que vigile, inspeccione e imponga sanciones para el seguimiento de la ejecución de los ordenamientos territoriales y de la evolución de las estrategias de la evaluación ambiental hayan surgido.
2. Revisar y corregir los protocolos de inspección y vigilancia que actualmente están establecidos en la LEEPA, así como homologar funciones y atribuciones de la PROEPA y PRODEUR en materia de inspección y vigilancia sobre los ordenamientos territoriales.
3. Desarrollar una iniciativa para unificar las regulaciones aplicables a lo urbano y a lo rural, que incluya a las áreas naturales, tanto a nivel federal con las leyes generales, como con las leyes estatales.
4. Crear un sistema de información para la gestión del procedimiento, que incluya transparencia y acceso a la información pública.

5. Coordinar que las dependencias involucradas que puedan aportar información base para el sistema, se encarguen de sistematizar y proveer dicha información. Se deben adoptar estas actividades como ordinarias, e incluir dentro de su presupuesto anual y en su matriz de indicadores de resultados.
6. Diseñar y promover las sanciones para las dependencias y servidores públicos que, por omisión o negligencia, desacaten lo establecido en los ordenamientos territoriales y en las estrategias de sustentabilidad derivadas.
7. Identificar fuentes de financiamiento y/o estructurar mecanismos internos en dependencias, con sus respectivas propuestas de reforma en la Ley de Ingresos para garantizar la realización de EAE de calidad.
8. Desarrollar una metodología e indicadores medibles y cuantificables de impacto para evaluar la eficiencia de la política pública de protección y gestión ambiental que se promueve implementar a través del nuevo procedimiento de EAE.
9. Desarrollar el análisis de impacto regulatorio de la EAE.
10. Analizar el requerimiento para establecer un nuevo concepto dentro de la Ley de Ingresos, para el pago de derechos por concepto de revisión técnica y dictaminación de la EAE, que genere un ingreso adicional para que la SEMADET pueda subsidiar el gasto operativo de estas evaluaciones, que deberían incluir visitas de verificación por parte de los técnicos especializados, tanto en la etapa de cribado, para determinar si es pertinente someter el plan o programa en proyecto a una Evaluación Ambiental Estratégica completa o a una Evaluación Ambiental Simplificada; como en la etapa de revisión del informe final de la EAE para efecto de validar la información que en el documento se haya manifestado.

Una relevante línea de investigación para continuar con la que aquí se ha presentado, es la ampliación de la propuesta de instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica orientada a las *políticas* que resulten estratégicas para el contexto social, económico y ambiental del estado de Jalisco; toda vez que como se manifestó desde los alcances y en el desarrollo de este Trabajo de Obtención de Grado, su orientación estuvo siempre acotada hacia planes y programas de ordenamiento territorial, y dejó de lado las evaluaciones ambientales de políticas públicas. Si bien para este objetivo se cuenta con una base teórica fundamental en este TOG, se requiere desarrollar una investigación más profunda hacia dicha orientación, ya que una política puede resultar aún más abstracta y conceptual que un ordenamiento territorial.

6. Bibliografía

- Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), 27 (2021). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=wy5/ku+TwGZ2SaaaYvo/KMXuYfwRC3Vq14P/YzuaQRDTJmPNVlbQyrcPcrzmOGSBR0SwjvECUnEJNMj16f3bgw==>
- Agenda 2030. Gobierno de México. (s. f.). Recuperado 12 de febrero de 2023, de <https://www.gob.mx/agenda2030>
- IAIA - Asociación Internacional de Evaluación de Impactos & Instituto de Evaluación Ambiental, Reino Unido. (1999). *Principios de la mejor práctica para la Evaluación de Impacto Ambiental*. (J. Pisanty-Levy, Trad.). Recuperado de https://www.iaia.org/uploads/pdf/Principles%20of%20IA_span.pdf
- Bartra, A. (2013). Crisis civilizatoria. En *Crisis civilizatoria y superación del capitalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Económicas, México, D.F. ISBN 978-607-02-4222-9. Recuperado el 9 de septiembre de 2023, de https://ru.iiec.unam.mx/2374/13/PDF%287%29-CRISISCIVILIZATORIA-IMPRESI%C3%93N-13-08-2013_Corregido.pdf
- Bayardo, A. (2016). *La orientación hacia los derechos humanos. Propuesta de un modelo de valoración del diseño de políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos, y su aplicación al Programa Estatal de Derechos Humanos de Coahuila de Zaragoza* [Doctorado en Ciencias Económico Administrativas]. Universidad de Guadalajara.
- Código Urbano para el estado de Jalisco, (2008).
- Cohen, M. A. (2002). Discursos ambientales: Viaje a la diversidad. *Sociológica*, año 17(48), 81-119. Disponible en: <http://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/433/409>
- Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA). (s. f.). *Nueva institucionalidad de la cooperación ambiental entre México, Canadá y Estados Unidos y temas prioritarios del Plan Estratégico 2021-2025 de la CCA*. Recuperado 17 de marzo de 2023, de <https://www.polea.org.mx/contenido/eventos/54/2.pdf>

- Congreso Jalisco Abierto. Detalle de la iniciativa: Áreas naturales protegidas sin centros de población., 151 (2023). https://congresoabierto.congreso.jalisco.gob.mx/detalle_iniciativa/2577/52807
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). *El Acuerdo de París* (s. f.). Recuperado 15 de marzo de 2023, de <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris>
- Cordero, E., & Vargas, I. (2016). Evaluación Ambiental Estratégica y Planificación Territorial. Análisis ante su regulación Legal, Reglamentaria y la Jurisprudencia Administrativa. *Revista chilena de derecho*, 43(3), 1031-1056. <https://doi.org/10.4067/S0718-34372016000300011>
- Cortés, H. G., & Peña, J. I. (2015). De la sostenibilidad a la sustentabilidad. Modelo de desarrollo sustentable para su implementación en políticas y proyectos. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 40-54.
- Crabbé, A., & Leroy, P. (2008). *The handbook of environmental policy evaluation*. Earthscan.
- Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2009). *Casos de éxito en la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica*. 442. <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2011/CD001927.pdf>
- Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. (2001). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2001-81821>
- Doctorado en Hábitat y Sustentabilidad - ITESO (Director). (2023, septiembre 3). *Lo Rural y lo Urbano: Dr. Antonio Azuela de la Cueva*. https://www.youtube.com/watch?v=Yp6z_Z9vKQ4
- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, (2021). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/632547/ENOT_version_extensa_26.2.21-Abr-.pdf
- Flores, R. (2013). *Los afluentes y los ríos: La construcción social del medio ambiente en la cuenca Lerma Chapala*. ITESO. Disponible en: <https://rei.iteso.mx/handle/11117/3036>

- Flores, R. (2016). 'Gestión Integral Urbana del Agua. Complejo de Proyectos Posibles para el área Metropolitana de Guadalajara'. En Cortés Lara M.A. (coord.). *Aportes a la Sustentabilidad, Una mirada desde la Gestión del Territorio y los Recursos Naturales*. Guadalajara Jalisco, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. 221–240. Disponible en: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/5520/9786079473853-REI.pdf?sequence=2>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2022). *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018 -2024 ·visión 2030. Actualización (PEGyD)* (p. 404). <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/08/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-V0-5-02.pdf>
- Gumucio, C. P., & Zúñiga, M. P. A. (2021). De la evaluación de impacto ambiental a la Evaluación Ambiental Estratégica: Desafíos para la política ambiental en Chile y América Latina. *Política y gobierno*, 28(1), Art. 1. <http://politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1337>
- Gutiérrez González, M. A. (2022). *Biodiversity and ecosystem services in strategic environmental assessment: Evaluating outcomes, challenges, and opportunities* [PhD Thesis]. RMIT University.
- Hernández Sampieri, R., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (1997). *Metodología de la Investigación*. McGRAW - HILL INTERAMERICANA DE MÉXICO, S.A. de C.V. https://www.uv.mx/personal/cbustamante/files/2011/06/Metodologia-de-la-Investigaci%C3%83%C2%B3n_Sampieri.pdf
- Herrera, R. J., & Madriñán, M. B. (2009). *Guía de evaluación ambiental estratégica* (p. 191). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Iniciativa Global de Metano. (s. f.). *Iniciativa Global de Metano: Una visión general*. Recuperado 16 de marzo de 2023, de https://www.globalmethane.org/documents/GMI_Initiative-Factsheet_Spanish.pdf
- J. Rockström *et al* (2009a) 'Límites planetarios: exploración del espacio operativo seguro para la humanidad', *Ecology and Society* 14(2): 32. Disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>

- J. Rockström *et al* (2009b) 'Un espacio operativo seguro para la humanidad', *Nature* 461, 23 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.nature.com/nature/journal/v461/n7263/full/461472a.html>
- Lara Pulido, J. A., Estrada Díaz, G., Zentella Gómez, J. C., & Guevara Sanginés, A. (2017). Los costos de la expansión urbana: aproximación a partir de un modelo de precios hedónicos en la Zona Metropolitana del Valle de México. *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 32, no. 3 (96), septiembre-diciembre, El Colegio de México. Disponible en: <http://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1615>
- Lobos, V. (2015). *La constitución y los derechos ambientales. – La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como instrumento de gestión ambiental: Conceptos, evolución y práctica* (Primera edición). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología 165-186. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4089/12.pdf>
- Lopezosa, C. (2020). Entrevistas semiestructuradas con NVivo: Pasos para un análisis cualitativo eficaz. En C. Lopezosa, J. Díaz-Noci, & L. Codina, *Methodos Anuario de Métodos de Investigación en Comunicación Social*, 1 (p. 88-97). Universitat Pompeu Fabra. <https://doi.org/10.31009/methodos.2020.i01.08>
- Mahendra, A., King, R., Du, J., Dasgupta, A., Beard, V., Kallergis, A., & Schalch, K. (2021). Towards a More Equal City: Seven Transformations for More Equitable and Sustainable Cities. *World Resources Institute*. <https://doi.org/10.46830/wrirpt.19.00124>
- Montoya-Domínguez, E., & Rojas-Robles, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. *Gestión y Ambiente*, 19(2), Art. 2. <https://doi.org/10.15446/ga.v19n2.58768>
- OCDE. (2007). *Directrices y obras de referencia del CAD: La Evaluación Ambiental Estratégica: Una guía de buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264037861-es>
- ONU Programa para el Medio Ambiente. (2022, diciembre 19). *Marco mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica*. UNEP - UN Environment Programme.

<http://www.unep.org/es/resources/marco-mundial-kunming-montreal-de-la-diversidad-biologica>

Organización de las Naciones Unidas. (s. f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. La Agenda para el Desarrollo Sostenible. Recuperado 12 de febrero de 2023, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (s. f.). *Marco conceptual del Ordenamiento territorial*. FAO.org. Recuperado 12 de febrero de 2023, de <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/contexto-general/es/>

Ortiz M., Matamoro V., Psathakis J. (2016). *Guía para confeccionar un mapeo de actores. Bases conceptuales y metodológicas*. Fundación Cambio Democrático.

Pamplona, F. (2000). Sustentabilidad y políticas públicas. *Gaceta Ecológica. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, 56, 46-53.

Partidario, M. R. (2006). La experiencia de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Europa. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 551-561. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75698/46112>

Partidário, M. do R. (2012). *Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE* (M. A. Villaroel Sáez, Trad.; Traducción al español). Agencia Portuguesa de Ambiente (APA) y Redes Energéticas Nacionales (REN), SA. Disponible en: [https://www.iaia.org/pdf/special-publications/Guia_Evaluacion_Ambiental_Estrategica_\(01.04.14\).pdf](https://www.iaia.org/pdf/special-publications/Guia_Evaluacion_Ambiental_Estrategica_(01.04.14).pdf)

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. DOF - Diario Oficial de la Federación, (2019). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024. Diario Oficial de la Federación, (2020). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/578677/Programa_Sectorial_Bienestar_2020-2024.pdf

Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024. DOF - Diario Oficial de la Federación, (2020). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo122732.doc>

Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024. DOF - Diario Oficial de la Federación, (2020). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo122751.doc>

Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024. DOF - Diario Oficial de la Federación, (2020). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo122955.doc>

Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica (2003). <https://unece.org/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolspanish.pdf>

Raworth, Kate. (2012). A safe and just space for humanity, can we live within the doughnut? Oxfam discussion papers. Disponible en: <https://www.oxfam.org/en/research/safe-and-just-space-humanity>

Rivera, J. E., Blanco, N. V., Alcántara, G., Houbon, E. P., & Pérez, J. A. (2017). ¿Desarrollo sostenible o sustentable? La controversia de un concepto. *Posgrado y Sociedad Revista Electrónica del Sistema de Estudios de Posgrado*, 15(1), 57-67. <https://doi.org/10.22458/rpys.v15i1.1825>

Rodríguez, N. (2020). Marcos legislativos, racionalidades político-económicas y ordenamiento territorial: La desarticulación sectorial y multinivel en México. *Revista de geografía Norte Grande*, 77, 11-29. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000300011>

Romero, P. (2001). Diseño de la política ambiental mexicana, en *Política ambiental mexicana. Distancia entre objetivos y logros*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, D.F., 147-190.

Rosas, F., Calderón, J. R., & Campos, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/401/40126859001.pdf>

Sarmiento, F., Aguilera, F., & Castiblanco, J. J. (2018). Aproximación conceptual al modelo de capacidad de carga. *AUS [Arquitectura / Urbanismo / Sustentabilidad]*, 24, Art. 24. <https://doi.org/10.4206/aus.2018.n24-11>

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación (s. f.). *Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos—*

- Medio Ambiente. Recuperado 12 de febrero de 2023, de <http://www.scjn.gob.mx/tratados-internacionales/caracter-especial/medio-ambiente>
- Secretaría de Economía. (2021). *Informe Nacional Voluntario 2021. Agenda 2030 en México* (p.227). Secretaría de Economía. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654347/INV2021_web_1.pdf
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) & Instituto Nacional de Ecología (INE). (2012). *La evaluación del impacto ambiental* (Segunda edición). <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2011/CD001071.pdf>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana & Centro Nacional de Prevención de Desastres. (2021). *Manual de Comunicación de riesgos para protección civil en el ámbito municipal*. https://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/400-MANUAL_COMUNICACIONPC.PDF
- Sedesol (2012), *La expansión de las ciudades 1980-2010*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- SEMADET. (2015). *Evaluación Ambiental Estratégica de Planes Parciales de Desarrollo Urbano de Boca de la Arena y el Bajío, Zapopan, Jalisco* (p. 212) [Reporte Integrador]. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del estado de Jalisco. Disponible en: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2015.%20Evaluaci%C3%B3n%20Ambiental%20Estrat%C3%A9gica%20de%20Planes%20Parciales%20de%20Desarrollo%20Urbano%20de%20Boca%20de%20la%20Arena%20y%20el%20Baj%C3%ADo,%20Zapopan,%20Jalisco.pdf>
- SEMADET. *Bitácora Ambiental del Ordenamiento Territorial Región Cuenca Alta de la Costa Sur*. (2023). Recuperado 8 de noviembre de 2023, de <https://ordenamientoterritorial.jalisco.gob.mx/visorcacs.html#bitacoracacs>
- SEMADET. *Las 6 etapas del PPDU*. Ordenamiento Territorial (2021). Recuperado 21 de septiembre de 2023, de. [https://siga.jalisco.gob.mx/ordenamiento/archivos/EtapasPPDU/Las 6 etapas del PPDU V11 23.pdf](https://siga.jalisco.gob.mx/ordenamiento/archivos/EtapasPPDU/Las_6_etapas_del_PPDU_V11_23.pdf)
- SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (s. f.). *Cooperación Multilateral*. gob.mx. Recuperado 12 de febrero de 2023, de <http://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/cooperacion-multilateral>

- SEMARNAT - Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental. (2009). *Casos de éxito en la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica*. 442. <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2011/CD001927.pdf>
- Soja, E. W. (2008). *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones* (Traducción: Verónica Hendel y Mónica Cifuentes). Traficantes de Sueños. <https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Postmetr%c3%b3polis-TdS.pdf>
- Tetreault, D. (2008) Escuelas de pensamiento ecológico en las Ciencias Sociales *Estudios Sociales* [en línea], 16 (Julio-Diciembre) ISSN 0188-4557 Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/estsoc/v16n32/v16n32a8.pdf>
- Tetreault, D. (2004). Una taxonomía de modelos de desarrollo sustentable. *Espiral Estudios sobre Estado y sociedad*, 10(29), 45–77. <https://doi.org/10.32870/eees.v10i29.1271>
- The RAMSAR Convention Secretariat. (s. f.). *Sitios RAMSAR*. Recuperado 17 de marzo de 2023, de <https://www.ramsar.org/es>
- Touraine, Alain (1998), *Crítica de la modernidad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 391 pp.
- UNISDR - Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (p. 40). https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Valero Abarca, L. G. (2021). *Propuesta de estrategias para el desarrollo de acciones públicas que constituyan orientaciones en el cumplimiento de la Meta 13.2 del ODS 13 «Acción por el Clima»*.
- Vargas Beal, X. (2011). *¿Cómo hacer investigación cualitativa? Una guía práctica para saber qué es la investigación en general y cómo hacerla, con énfasis en las etapas de la investigación cuatitativa* (Primera Edición). ETXETA, SC.
- Vázquez Jacobo, C. P. (2012). *La Evaluación Ambiental Estratégica en la gestión ambiental para la energía eólica del estado de Baja California* [Tesis de Maestría en Administración Integral del Ambiente, El Colegio de la Frontera Norte, A.C.]. <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2014/03/TESIS-V%C3%A1zquez-Jacobo-Claudia-Patricia-1.pdf>

- Victorian Government Department of Sustainability and Environment. (2009). *Delivering Melbourne's Newest Sustainable Communities — Program Report*. https://www.msa.vic.gov.au/data/assets/pdf_file/0022/64813/DMNSC-Program-Report-December-2009.pdf
- Victorian Government Department of Sustainability and Environment. (2009). *Delivering Melbourne's newest Sustainable Communities — Strategic Impact Assessment Report for the Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999*. https://www.msa.vic.gov.au/data/assets/pdf_file/0029/74297/Strategic-Impact-Assessment-Report.pdf
- Walters, M., & Scholes, R. J. (Eds.). (2017). *The GEO Handbook on Biodiversity Observation Networks*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-27288-7>
- Werz, B. E. J. S. (2003). *Strategic Environmental Assessment (Sea) For The Port Of Cape Town And Environmental Impact Assessment (Eia) For The Expansion Of The Container Terminal Stacking Area: Specialist Study On Maritime Archaeology*. <http://hdl.handle.net/1834/391>
- Zubicaray, G., Brito, M., & Ramírez Reyes, L. (2021). *Las ciudades mexicanas: Tendencias de expansión y sus impactos*. *Coalition for Urban transitions*: London, UK, y Washington, DC. <https://urbantransitions.global/publications/>

7. Anexos

Anexo 1.

Fichas de las entrevistas semiestructuradas

Ficha de la entrevista 1

Perfil del entrevistado:	Director de Planeación Urbana de la SEMADET. Especialista en Ordenamiento Territorial Urbano.
	Rango de edad: 30 - 40 años
	Nivel escolar: Maestría
Modalidad:	Presencial
Fecha:	30 de marzo de 2023
Duración:	42:37 minutos
Observaciones generales:	Particular orientación por la participación pública y seguimiento a la implementación desde órganos ciudadanos y entes técnicos como las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente.
Recomendaciones:	Revisar cuadernillo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre resoluciones ambientales.

Ficha de la entrevista 2

Perfil del entrevistado:	Director General de Ordenamiento Territorial de la SEMADET. Especialista en Ordenamiento Territorial (Urbano y Ecológico).
	Rango de edad: 30 - 40 años
	Nivel escolar: Maestría
Modalidad:	Presencial
Fecha:	13 de abril de 2023
Duración:	01:00:11 hora
Observaciones generales:	Entrevista sin contratiempos. Particular orientación en mecanismos de participación y consulta pública. Como trámite debería estar asociado al dictamen de congruencia que ya se hace en SEMADET.
Recomendaciones:	Revisar caso de estudios de la unión europea.

Ficha de la entrevista 3

Perfil del entrevistado:	Director de Planeación Metropolitana en el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara. Especialista en Ordenamiento Territorial.
	Rango de edad: 40 - 50 años
	Nivel escolar: Doctorado
Modalidad:	Presencial
Fecha:	18 de abril de 2023
Duración:	50:22 minutos
Observaciones generales:	Se analizó posterior a la entrevista el proceso de desarrollo de un plan o programa de ordenamiento territorial, así como la mejor inserción de la EAE en el procedimiento existente remitido al Código Urbano.
Recomendaciones:	Enfatizar en la simplicidad del procedimiento.

Ficha de la entrevista 4

Perfil del entrevistado:	Académico con grado de especialización en temas afines al ordenamiento territorial y la Evaluación Ambiental Estratégica. Asesor de Impacto Ambiental del Gobierno de Victoria, Australia.
	Rango de edad: 30 - 40 años
	Nivel escolar: Doctorado
Modalidad:	Virtual a través de plataforma de Zoom.
Fecha:	14 de junio de 2023
Duración:	52:39 minutos
Observaciones generales:	Entrevista sin contratiempos.
Recomendaciones:	Enfatizar en la simplicidad del procedimiento.

Ficha de la entrevista 5

Perfil del entrevistado:	Procuradora Estatal de Protección al Ambiente del estado de Jalisco. Especialista en derecho ambiental, procedimientos administrativos y políticas públicas.
	Rango de edad: 40 - 50 años
	Nivel escolar: Maestría
Modalidad:	Presencial
Fecha:	22 de junio de 2023
Duración:	49:16 minutos
Observaciones generales:	Entrevista sin contratiempos.
Recomendaciones:	Zonas de exclusión de usos de suelo. Incluir financiamiento en presupuesto anual municipal. Necesidad de que sea procedimiento expedito. Revisar naturaleza jurídica de PRODEUR para darle argumentos que la fortalezca.

Ficha de la entrevista 6

Perfil del entrevistado:	Procurador de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco. Especialista en urbanización y políticas públicas asociadas.
	Rango de edad: 40 - 50 años
	Nivel escolar: Maestría
Modalidad:	Presencial
Fecha:	27 de junio de 2023
Duración:	43:37 minutos
Observaciones generales:	Entrevista sin contratiempos.
Recomendaciones:	Considerar la Carta Derecho a la Ciudad. Las instituciones pueden generar y proveer información para análisis. Otorgar transparencia de pecera (siempre disponible, consultable y verificable. Visión interdisciplinaria.

Ficha de la entrevista 7

Perfil del entrevistado:	Consultor especialista en derecho ambiental y procedimientos de protección y gestión ambiental.
	Rango de edad: 40 - 50 años
	Nivel escolar: Maestría
Modalidad:	Presencial
Fecha:	07 de julio de 2023
Duración:	01:03:17 horas
Observaciones generales:	Entrevista sin contratiempos.
Recomendaciones:	Revisar la pertinencia del instrumento para llevarse a nivel federal y no estatal. Plantear la realización de EAE por sectores productivos. Retomar la propuesta de unificar funciones y atribuciones de la PROEPA y PRODEUR.

Anexo 2.

Guion para las entrevistas semiestructuradas

Entrevistado:

Fecha:

Guion de la entrevista

Mi nombre es Omar Saucedo Mora. Ingeniero Ambiental con orientación profesional en la evaluación de impacto ambiental, y maestrante de la Maestría de Ciudad y Espacio Público Sustentable en el ITESO.

Mi Trabajo de Obtención de Grado está basado en la investigación sobre la Evaluación Ambiental Estratégica orientada a los ordenamientos territoriales en el estado de Jalisco.

El objetivo de esta entrevista es identificar, desde su mirada objetiva y especializada, qué instrumentos de política pública para la protección y gestión ambiental deberían implementarse y cómo deberían funcionar para afrontar los grandes retos del desarrollo sustentable y la crisis ambiental en el estado de Jalisco.

Como parte de esta investigación, estoy interesado en saber su opinión sobre la pertinencia de esta herramienta de evaluación ambiental desde su ámbito de experiencia laboral/profesional. Lo que diga será usado para fines académicos exclusivamente.

Si Ud. acepta, pero desea interrumpir o no responder a una pregunta por cualquier cuestión, siéntase libre de indicarlo.

Si desea le podemos enviar la información que será registrada.

La entrevista dura más o menos 45 minutos; ¿estaría de acuerdo?

(ESPERAR PARA QUE RESPONDA "ESTOY DE ACUERDO" CLARAMENTE, DEBE SER REGISTRADO EN LA GRABACIÓN)

Preguntas guía de la entrevista

1. ¿Cuál es su profesión y cómo se ha enfocado al ámbito de la protección y gestión ambiental? Cuénteme un poco de su experiencia.
2. ¿Qué opinión tiene sobre las políticas públicas dirigidas a la protección y gestión ambiental que actualmente se aplican en el estado (por ejemplo: Evaluación de Impacto Ambiental y el Ordenamiento Ecológico Territorial)?
3. ¿Conoce otras herramientas de protección y gestión ambiental que pudieran aplicarse de manera complementaria o en suplencia a las existentes?
4. ¿Cómo se deben integrar las consideraciones ambientales en la toma de decisiones gubernamentales en Jalisco?

5. ¿Ha escuchado hablar de la Evaluación Ambiental Estratégica? ¿Cuál es su visión general sobre la Evaluación Ambiental Estratégica? ¿Conoce algunos casos donde se aplique esta herramienta o ejemplos de su aplicación?

Diálogo intermedio inductivo: Actualmente se cuenta con un instrumento de regulación ambiental preventiva, la Evaluación de Impacto Ambiental, la cual se trabaja a nivel de proyectos concretos (obras y actividades definidas), pero no se cuenta con un procedimiento administrativo para analizar desde la dimensión ambiental, políticas, planes ni programas.

Partiendo del supuesto de que la planeación territorial integral es esencial para la sustentabilidad, se debe ordenar y armonizar eficientemente las actividades productivas y los asentamientos humanos con la conservación de áreas de importancia ecológica y la provisión de servicios ambientales; se analiza el potencial uso y efectividad que tendría la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica a nivel estatal para contribuir con la protección y gestión ambiental a largo plazo.

6. ¿Qué elementos y/o etapas consideraría esenciales para integrar en una propuesta de instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica como un procedimiento administrativo a nivel estatal, orientado a los planes y programas de ordenamiento territorial?

Posibles orientaciones:

- Pertinencia de la EAE – cuándo y quiénes
- Transparencia, objetividad y accesibilidad
- Definición de alcances
- Participantes – colaboración interinstitucional y cooperación regional
- Responsables y roles
- Participación ciudadana
- Aspectos técnicos para recopilación, generación e interpretación de información especializada
- El rol de la tecnología y la innovación en la implementación de la EAE

7. ¿Cómo se debería dar seguimiento, hacer el monitoreo y la evaluación continua en la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica? ¿Qué medidas se deben tomar para garantizar la responsabilidad y la rendición de cuentas?
8. ¿Qué obstáculos, factores de riesgo y amenazas considera que se presentarían para la instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Jalisco?
9. ¿Cuáles son sus recomendaciones finales sobre cómo se debería implementar efectivamente la Evaluación Ambiental Estratégica en Jalisco?

Anexo 3.

Proceso de cribado para la evaluación ambiental

Lo que en este anexo se presenta es el mecanismo mediante el cual se determinará si un plan o programa cumple con la definición para ser considerado estratégico y por lo tanto sea pertinente sujetarlo al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, o por el contrario, que deba ser sujeto a una Evaluación Ambiental Simplificada, o incluso una Evaluación de Impacto Ambiental, si sus características e información disponible lo permiten.

Esta ficha se considera uno más de los productos entregables de este TOG, y aunque se pretende que esté disponible para que cualquier persona pueda determinar si un plan o programa es estratégico, la aplicación, verificación y validación final y oficial, estará a cargo de la SEMADET, quien de manera justificada resolverá la pertinencia de la EAE y, en su caso, los Términos de Referencia para que se desarrolle.

Ficha sobre proceso de cribado para la evaluación ambiental

promovente	☐ Persona física ☐ Persona moral ☐ Institución pública
Nombre del proyecto	
Ubicación del proyecto	Municipio(s):
	Localidad(es):
Superficie del proyecto (hectáreas)	
Tipo de plan o programa (CUEJ, Art. 78. A)	I. Programas de Desarrollo Urbano ☐ Programa Estatal ☐ Programas Municipales de Desarrollo Urbano ☐ Programas de Desarrollo Metropolitano II. Instrumentos de Referencia ☐ Planes Regionales de Integración Urbana ☐ Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitano ☐ Programas de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado ☐ Programas de Ordenamiento Ecológico Local ☐ Atlas Estatal de Riesgo ☐ Atlas Metropolitano de Riesgo ☐ Atlas Municipal de Riesgo ☐ El Programa Estatal para la Acción ante el Cambio Climático III. Planes de Desarrollo Urbano Derivados ☐ Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población ☐ Planes Parciales de Desarrollo Urbano

Instrucciones: responde el siguiente cuestionario, y sigue los pasos indicados en cada sección. Cuando exista ponderación, haz la sumatoria de las opciones seleccionadas y determina la categoría resultante.

A. Determinación del tipo de proyecto

1. ¿El plan o programa implica la realización de obras y actividades ya definidas para un proyecto de desarrollo en cualquiera de sus etapas (preparación de sitio, construcción, operación, abandono), así como la generación de cierta infraestructura asociada a su misma naturaleza?
☐ Sí ⇒ Puede evaluarse bajo la modalidad de Manifestación de Impacto Ambiental (MIA)
☐ No ⇒ Continuar con el cuestionario para determinar modalidad

Nota: Si el proyecto corresponde a un conjunto de obras y actividades definidas e incluidas en un Plan Maestro, y se tiene información suficiente sobre sus características, dimensiones, volúmenes de obra (materiales requeridos), programa de construcción, residuos, descargas, emisiones, y otros aspectos relacionados a la operación de desarrollos industriales, comerciales, turísticos, campestres, granjas y similares, que se localicen fuera de los límites de un centro de población, correspondientes principalmente a Planes Parciales de Desarrollo Urbano; podrán evaluarse ambientalmente bajo el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

B. Determinación de incidencia en ecosistemas frágiles, sensibles o vulnerables

1. ¿Existe vegetación forestal en el área cubierta por el plan o programa?
☐ Sí, en más del 21% de la superficie (Ponderación: 5)
☐ Sí, en menos del 20% de la superficie (Ponderación: 3)
☐ No (Ponderación: 1)
2. ¿Dentro del polígono que cubre el plan o programa se identifican especies de flora listadas en la norma oficial mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010 bajo alguna categoría de protección?
☐ Sí (Ponderación: 5)
☐ Potencialmente (Ponderación: 3)
☐ No (Ponderación: 1)
3. ¿Dentro del polígono que cubre el plan o programa se identifican especies de fauna listadas en la norma oficial mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010 bajo alguna categoría de protección?
☐ Sí (Ponderación: 5)
☐ Potencialmente (Ponderación: 3)
☐ No (Ponderación: 1)
4. ¿El polígono que abarca el plan o programa incide directamente en alguna Área Natural Protegida federal, estatal o municipal, en algún sitio Ramsar, o tiene una proximidad menor a 500 m a los límites de estas áreas?
☐ Sí (Ponderación: 5)
☐ No (Ponderación: 1)
5. ¿El plan o programa incide directamente en humedales, manglares, esteros o zonas de recarga de acuíferos, o en algún área de importancia ecológica como las regiones prioritarias de CONABIO (Terrestre –RTP, Hidrológica –RHP, o Marina –RMP), Área de Importancia para la Conservación de Aves (AICA), o tiene una proximidad menor a 500 m a cualquiera de ellas?
☐ Sí (Ponderación: 3)
☐ No (Ponderación: 1)

6. ¿Dentro del polígono que cubre el plan o programa se identifican cuerpos de agua perennes?
 - ☐ Sí (Ponderación: 3)
 - ☐ No (Ponderación: 1)

7. De acuerdo con las políticas de la o las Unidades de Gestión Ambiental del Ordenamiento Ecológico Regional o Local más actualizado en las que incide el polígono que cubre el plan o programa, ¿cuánta superficie cubierta está considerada con una política de Preservación (en caso de incidir en un ordenamiento ecológico actualizado del 2018 a la fecha), o Conservación (acorde con el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del estado de Jalisco)?
 - ☐ En más del 50% de la superficie (Ponderación: 5)
 - ☐ Entre el 50% y 20% de la superficie (Ponderación: 3)
 - ☐ Menos del 20% de la superficie (Ponderación: 1)

8. De acuerdo con los mapas de riesgos municipales (IIEG), ¿el polígono que cubre el plan o programa incide en zonas con peligros hidrometeorológicos o geológicos?
 - ☐ Sí, en más del 21% de la superficie (Ponderación: 5)
 - ☐ Sí, en menos del 20% de la superficie (Ponderación: 3)
 - ☐ No (Ponderación: 1)

9. De acuerdo con el Atlas de Riesgos del Estado de Jalisco (CENAPRED), ¿en el polígono que cubre el plan o programa se presentan agentes perturbadores socio organizativos, sanitario-ecológicos, químico-tecnológicos, hidrometeorológicos o geológicos?
 - ☐ Sí (Ponderación: 3)
 - ☐ No (Ponderación: 1)

Sumatoria: _____

Interpretación del puntaje

Puntaje total ≥ 21 : El plan o programa sí incide en ecosistemas frágiles, sensibles o vulnerables

Puntaje total < 21 : El plan o programa no incide en ecosistemas frágiles, sensibles o vulnerables

C. Determinación sobre si el plan o programa es estratégico

1. ¿El plan o programa incidirá en ecosistemas frágiles, sensibles o vulnerables?
(Resultado sección B)
 - ☐ Sí (Ponderación: 3)
 - ☐ No (Ponderación: 1)

2. ¿El plan o programa implica un crecimiento y expansión territorial significativa para urbanización, que supera el 10% de la superficie ya urbanizada por municipio en el que se localice (para ampliaciones de zonas urbanas), o es mayor a 10 km² (1,000 ha)?
 - ☐ Sí (Ponderación: 3)
 - ☐ No (Ponderación: 1)

3. ¿El plan o programa involucra diversos sectores productivos y sociales?

- ☐ Sí. Se prevén más de 6 diferentes sectores productivos y sociales afectados (Ponderación: 5)
- ☐ Sí. Se prevé entre 2 y 5 diferentes sectores productivos y sociales afectados (Ponderación: 2)
- ☐ No se prevén afectaciones significativas a los sectores productivos y sociales involucrados (Ponderación: 1)

Nota: por involucramiento de diversos sectores se refiere a que el plan o programa propuesto beneficiará o afectará de manera relevante o significativa, en escalas geográficas y temporales, las actividades que actual o históricamente se han desarrollado en el territorio que pretende modificarse con la propuesta de ordenamiento territorial, y que podrían crear conflictos sectoriales por la ocupación del territorio.

Ejemplos de sectores productivos: agrícola, pecuario, industrial, comercial, energía, turismo, comunicaciones y transporte, aprovechamiento forestal, minería, tecnología e innovación, etc.

Ejemplos de sectores sociales: salud, educación, vivienda, espacio público, deporte y recreación, servicios públicos, cultura y patrimonio, bienestar, seguridad, etc.

Sumatoria: _____

Interpretación del puntaje

Puntaje total ≥ 6 : Requiere someterse al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Puntaje total < 6 : Requiere someterse al procedimiento de Evaluación Ambiental Simplificada (EAS).

Anexo 4.

Actividades de retribución social

Con base en la convocatoria para Becas Nacionales para Estudios de Posgrado 2022 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (ahora Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías – Conahcyt), con la que fui beneficiado con una beca para estudiar la Maestría en Ciudad y Espacio Público Sustentable en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO); y acorde con el Reglamento de Becas, a continuación se exhiben las constancias de actividades de retribución social que tuve durante el curso del posgrado.



ITESO, Universidad
Jesuita de Guadalajara

Constancia Retribución Social

Por haber colaborado como parte del equipo de la medición de la Huella de Carbono del 4to. Congreso Internacional del Hábitat y Sustentabilidad.

Descripción de la actividad:

Colaboración en el equipo de la medición de la Huella de Carbono del 4to. Congreso Internacional del Hábitat y Sustentabilidad que se desarrolló en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, A.C.

Fecha de inicio: 26/04/2023

Fecha de termino: 28/04/2023

Instituto en que se realizó la actividad: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, A.C.

Nombre del responsable de supervisar la actividad: Mtro. Jesús Enrique Cueva Lomas

Descripción de impacto social de la actividad:

Apoyo prestado al equipo de la medición de la Huella de Carbono que, mediante la recopilación, sistematización y validación de información, presentaron a los asistentes al congreso los resultados del cálculo de estos estudios para concientizar el impacto que provoca un evento de esta índole.

Omar Saucedo Mora

CVU 1232783

Mtro. Jesús Enrique Cueva Lomas

ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara
Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO
Tlaquepaque, Jalisco, México. CP 45604
TEL. +52 (33) 3669 3434 FAX. +52 (33) 3669 3435
DOMICILIO POSTAL AP 81-175, Guadalajara, Jalisco, México. CP 45051
iteso.mx

AUSJAL





Constancia de retribución social

Tlaquepaque, Jal., a 30 de abril de 2024.

Por medio de la presente, se hace constar que el “Taller de Abordaje Interdisciplinario para la Sustentabilidad del Hábitat” ha sido una iniciativa de retribución social llevada a cabo en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO, durante el período comprendido entre el lunes 22 de mayo y el viernes 2 de junio del 2023.

Durante el desarrollo de este taller, se llevó a cabo la formación teórico-práctica caracterizada por la interacción con el territorio a diferentes escalas. Mediante un proceso intensivo de inmersión profunda en el que se realizaron trabajos de campo y vinculación con la realidad local, experimentando métodos y técnicas de aproximación, análisis, diagnóstico y elaboración de propuesta propias del mundo profesional y de la planeación participativa.

La retribución social generada por este taller se refleja en el impacto positivo que ha tenido en la comunidad de la colonia Vallarta Norte – Vallarta San Lucas, fomentando la conciencia ambiental, impulsando la implementación de prácticas sustentables y promoviendo la participación ciudadana en la construcción de un futuro más sostenible.

Por lo tanto, se extiende la presente constancia a fin de reconocer y valorar la contribución de los alumnos involucrados en los diferentes niveles formativos en que participaron: el Doctorado en Hábitat Sustentable, la Maestría en Ciudad y Espacio Público Sustentable, la Maestría en Proyectos y Edificaciones Sustentables, la Licenciatura en Diseño Urbano y Arquitectura del Paisaje, así como expertos locales, tutores y la comunidad local.

Agradecemos a Omar Saucedo Mora (CVU. 1232783) su participación, esfuerzo y dedicación que han hecho posible el éxito de esta iniciativa de retribución social.

Atentamente,

Dr. Daniel Sardo

Coordinador y profesor

Taller de Abordaje Interdisciplinario para la Sustentabilidad del Hábitat
Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano

ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara
Periférico Sur Manuel Gómez Morán 8585, Col. ITESO
Tlaquepaque, Jalisco, México. CP 45604
TEL. +52 (33) 3669 3434 fax. +52 (33) 3669 3435
DOMICILIO POSTAL AP 31-175. Guadalajara, Jalisco, México. CP 45051
iteso.mx

AUSJAL



Constancia de Retribución Social

Por haber impartido la conferencia “Impactos ambientales en la ciudad: mecanismos de protección y gestión ambiental”

Descripción de la actividad:

Asesoría a jóvenes de la licenciatura en arquitectura en el Tecnológico Superior de Jalisco, compartiendo información sobre los impactos ambientales en las ciudades, incluyendo los avances de la investigación “Evaluación Ambiental Estratégica: procedimiento administrativo para la regulación ambiental orientada a los ordenamientos territoriales en Jalisco” que promueve un nuevo mecanismo para la protección y gestión ambiental en el estado, que se desprende del Trabajo de Obtención de Grado de la Maestría en Ciudad y Espacio Público Sustentable.

Fecha: 26 de octubre de 2023

Lugar en el que se realizó la actividad: Instituto Tecnológico Superior de Jalisco UA Tala.

Nombre del responsable de supervisar la actividad: Gloria Luz Rodríguez Gil

Descripción de impacto social de la actividad:

La conferencia sobre “Impactos ambientales en la ciudad: mecanismos de protección y gestión ambiental” que incorporó parte del Trabajo de Obtención de Grado de la maestría, mostró a los alumnos, por un lado, los impactos típicos que genera la dinámica en las ciudades y que propician rasgos de insostenibilidad; y por otro, la funcionalidad de los mecanismos jurídico-administrativos que existen para contrarrestar esos impactos, incluyendo el ordenamiento territorial y la propuesta de someterlos a una Evaluación Ambiental Estratégica para incorporar consideraciones ambientales en los planes de crecimiento urbano.



Omar Saucedo Mora
CVU: 1232783



INSTITUTO TECNOLÓGICO
JOSÉ MARIO MOLINA
PASQUEL Y HENRÍQUEZ



Gloria Luz Rodríguez Gil

Director del Instituto Tecnológico Superior de Jalisco UA TALA

EL INSTITUTO TECNOLÓGICO JOSE
MARIO MOLINA PASQUEL Y HENRÍQUEZ

OTORGA EL PRESENTE

RECONOCIMIENTO

A

ING. OMAR SAUCEDO MORA

POR HABER IMPARTIDO LA CHARLA SOBRE "IMPACTOS AMBIENTALES EN LA CIUDAD:
MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL".

TALA, JALISCO, 26 DE OCTUBRE DEL 2023



GLORIA LUZ RODRIGUEZ GIL
DIRECTORA DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO SUPERIOR DE JALISCO
CAMPUS TALA



INSTITUTO TECNOLÓGICO
JOSÉ MARIO MOLINA
PASQUEL Y HENRÍQUEZ
JALISCO - TALA
CAMPUS TALA

CLAVE: 14MSU029SU



ITESO, Universidad
Jesuita de Guadalajara

El Comité Organizador del 4º CONGRESO INTERNACIONAL DEL HÁBITAT Y
SUSTENTABILIDAD: Respuestas a los retos del siglo XXI en los entornos de vida y espacios
urbanos

otorga la presente:

CONSTANCIA DE PARTICIPACIÓN

a Omar Saucedo Mora,

por su asistencia a este congreso, llevado a cabo en el ITESO Universidad Jesuita de Guadalajara,
organizado por los Posgrados del Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano, del 26 al 28 de
abril del 2023.

San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, México

Dra. Arq. Mónica Solórzano Gil
Coordinadora de la Maestría en Ciudad y Espacio
Público Sustentable y la Maestría en Proyectos
y Edificación Sustentables

Dra. Emma Regina Morales García de Alba
Coordinadora del Doctorado Interinstitucional
en Hábitat y Sustentabilidad

Dr. Raúl Díaz Padilla
Coordinador de la Maestría en
Diseño Estratégico e Innovación Social



EL INSTITUTO TECNOLÓGICO
Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE



Por medio del
DEPARTAMENTO DEL HÁBITAT Y DESARROLLO URBANO
otorga la presente

CONSTANCIA^a Omar Saucedo Mora

Por haber participado como PONENTE del trabajo titulado:

Marco normativo y fundamentación teórica de la evaluación ambiental estratégica en Jalisco. Retos y posibilidades
en el marco del 4º Congreso Internacional del Hábitat y Sustentabilidad.

Respuestas a los retos del siglo XXI en los entornos de vida y espacios urbanos.

Tlaquepaque, Jalisco, del 26 al 28 de abril de 2023

Dra. Sarah Alexandra Obregón Davis
Directora del Departamento del Hábitat
y Desarrollo Urbano



EL INSTITUTO TECNOLÓGICO
Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Por medio del
DEPARTAMENTO DEL HÁBITAT Y DESARROLLO URBANO
Y LA MAESTRÍA EN CIUDAD Y ESPACIO
PÚBLICO SUSTENTABLE

otorgan la presente

CONSTANCIA

a

Omar Saucedo Mora

Por su participación como PONENTE en el conversatorio con el tema:
“Metodologías de síntesis para trabajos de obtención de grado”


Dra. Sarah Alexandra Obregón Davis
Directora del Departamento del Hábitat
y Desarrollo Urbano

Tlaquepaque, Jalisco, a 5 de julio de 2024


Dra. Mónica Esperanza López Franco
Coordinadora de la Maestría en Ciudad y
Espacio Público Sustentable