

# 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 el 29 de noviembre de 1976.

---

Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano  
MAESTRÍA EN CIUDAD Y ESPACIO PÚBLICO SUSTENTABLE



## *Título*

*“Propuesta de política pública y gestión urbana: hacia una regulación integral de los fraccionamientos cerrados en el municipio de Zapopan, Jalisco.”*

Trabajo para obtener el grado de  
MAESTRO EN CIUDAD Y ESPACIO PÚBLICO SUSTENTABLE

Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento: Análisis y planeación  
del fenómeno urbano hacia la sustentabilidad

Modalidad: Proyecto Profesionalizante de Desarrollo o Innovación

Presenta

Alejandro Hernández Vargas

Tutora

Dra. Sarah Obregón Davis

Tlaquepaque, Jalisco, mayo 2018

*Este trabajo fue realizado gracias al financiamiento del  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)*

# ÍNDICE

1. Análisis Contextual	7
1.1 Delimitación del objeto de innovación	7
1.2 Objetivo	8
1.3 Descripción de la situación-problema	8
1.4 Relevancia del proyecto	11
1.4.1 Justificación	11
1.4.2 Aplicaciones potenciales	13
2. Marco conceptual y marco normativo	14
2.1 Marco conceptual	14
2.2 Marco normativo	19
2.2.1 Los modelos de fraccionamientos cerrados	21
2.2.2 Marco regulatorio y disposiciones oficiales	22
2.2.3 Impactos sociales de la ciudad cerrada	23
3. Diseño metodológico y selección de técnicas	26
3.1 Apartado metodológico	26
3.2 Técnicas y diseño de instrumentos	39
3.2.1 Revisión documental	39
3.2.2 Entrevistas Semi-Estructuradas	41
3.2.3 Diseño de mapa de actores	44
3.2.3.1 Diseño y construcción del MAC	48
3.2.4 Policy memo	50
3.2.4.1 Diseño y construcción del policy memo	52
4. Desarrollo de la propuesta y recomendaciones	56
4.1 Hallazgos	56
4.2 Prospectiva	58
4.3 Propuesta	62
4.3.1 Objetivo general de “la estrategia de regulación, ordenamiento y transparencia del territorio en Zapopan”.	62
4.3.2 Servicio Civil de Carrera Municipal	63
4.3.3 Normativo	64

4.3.4 Planteamiento económico	67
4.3.5 Transparencia y rendición de cuentas	70
4.3.7 Proceso administrativo	72
4.3.6 Gobernanza	73
4.4 Recomendaciones	77
5. Fuentes consultadas	82

## Resumen del proyecto:

Los fraccionamientos cerrados o *gated communities* son desarrollos horizontales que se presentan principalmente en las zonas urbanas como un nuevo modelo de vida en las ciudades, esto es resultado de una serie de factores como: el reflejo del modelo económico vigente, la cada vez mayor percepción de inseguridad, la aspiración de homologación de clase o sentido de pertenencia y la modificación del espacio público. El territorio en el que se localiza Zapopan se caracteriza por ser un polo económico del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), y al mismo tiempo es un municipio altamente desigual en términos sociales y económicos. La proliferación de este tipo de desarrollos horizontales se desprende también de elementos por mencionar algunos la ineficiencia para actualizar los instrumentos de gestión y ordenamiento del territorio, omisiones en la gerencia de éstos, la aparición de actores políticos corruptos con poca visión de ciudad, todo esto ha dado como resultado que hoy Zapopan tenga un 22% del total de la superficie municipal construida bajo este modelo urbano. Lo que además trae consigo elementos negativos sobre la convivencia pública, la privatización de bienes, y fisuras sociales, tales como encono, pérdida de identidad colectiva y desprestigio de lo público.

Este trabajo es una propuesta de política pública que establece una serie de medidas con el objetivo de regular y transparentar la gestión del territorio en Zapopan. Esto, desde una perspectiva administrativa, legal y política de ordenamiento territorial con énfasis en la sustentabilidad, y respaldada con una serie de opiniones como resultado de entrevistas con actores que ayudaron a delinear una ruta para la implementación de la propuesta. El trabajo busca además establecer una serie de recomendaciones para enfrentar el crecimiento de estos fraccionamientos en el municipio.

**Palabras Clave:** gestión urbana, política pública, regulación, fraccionamientos cerrados, sustentabilidad.

## **ABSTRACT**

Gated communities are horizontal developments initially presented in urban areas as a new way of living in the cities due to several factors: the reflection of a current economic model, the increasing perception of insecurity, the aim of a higher social status, a sense of belonging and the alteration of public space. The territory in which Zapopan is located is characterized by being an economic hub of the Metropolitan Area of Guadalajara (MAG) yet a municipality highly unequal in economic and social terms. The proliferation of the horizontal development detaches from elements such as the inefficiency to update planning tools and spatial planning, omissions in the management of these and the arousal of political corrupted actors with a low city vision, resulting in 22% of Zapopan being built under this urban model. Therefore, it brings negative elements to public coexistence, privatization of goods and services, social rupture turned into bitterness, loss of social identity and public discredit.

The following document proposes a public policy that establishes diverse measures with the objective to regulate and transparent Zapopan's urban planning from an administrative, legal and political perspective of spatial planning. Emphasizing sustainability, backed by actors' opinions obtained through interviews that will help in the implementation of this proposal in addition to delimiting recommendations to affront growth from these gated communities in the municipality.

**Keywords:** urban planning, public policy, regulation, gated communities, sustainability.

# 1. Análisis Contextual

## 1.1 Delimitación del objeto de innovación

El urbanismo es una disciplina interdisciplinaria por esencia, tal y como lo reconoce Ducci (2009), dadas las características que se presentan en el fenómeno urbano éste debe atenderse desde distintas visiones, técnicas, herramientas y propuestas materializadas a través de sub-disciplinas que permitan un acercamiento integral. Por lo que el presente proyecto de obtención de grado se encuentra inmerso en distintas sub-disciplinas, a continuación, se describen de manera general y se enfatiza en su relación con el objeto de estudio:

**-Urbanismo:** como ciencia aglutinadora de diversas disciplinas, que permiten no solo atender la relación física del entorno, sino también las dinámicas que dentro de este entorno construido suceden. Estos pueden ser flujos económicos, políticos, sociales y ambientales. El urbanismo tiene a bien generar aspectos que se adhieran a la funcionalidad, la estética y la sustentabilidad; esto a partir del ordenamiento territorial.

**-Administración pública y derecho:** como disciplinas instrumentales que se traducen en acciones encaminadas a definir límites de operación dentro del territorio. El derecho es la expresión de una visión entorno al territorio y la administración públicas es la encargada de su operación.

**-Economía:** disciplina ligada a las ciencias sociales que permite el acercamiento para vislumbrar el mercado del suelo inmobiliario, para la mejor comprensión de los intereses de quienes participan en la oferta y demanda de este mercado.

**-Ciencia Política:** como disciplina aparece aquí en dos momentos y en dos fases distintas, en un primer momento como ciencia que estudia el ejercicio de relaciones de poder, es decir, la implicación que tienen los tomadores de decisiones en el fenómeno urbano. Y en un segundo espacio, las políticas públicas definidas como la faceta de acción de la ciencia política, caracterizada como la sistematización de información que permita la mejor toma de decisiones.

## **1.2 Objetivo**

El objetivo del presente trabajo es la formulación de una política pública en el territorio y una propuesta de gestión urbana, es decir, políticas que impactan en el uso y administración del territorio, y a su vez una ruta que permite la gestión y la aplicación de la política pública, a través de la indagación del proceso político-administrativo, la espacialidad del territorio y el análisis de los *policymakers*.

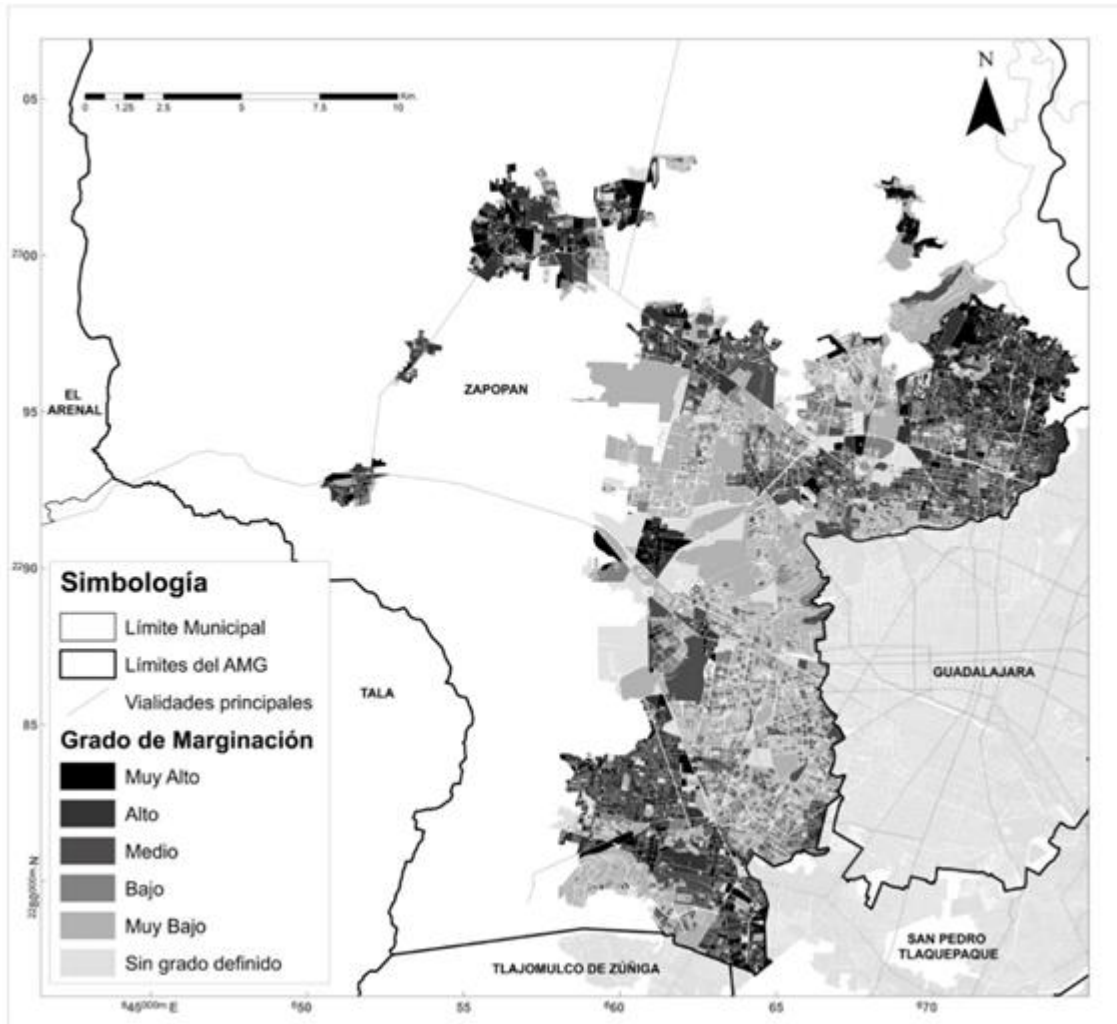
## **1.3 Descripción de la situación-problema**

Zapopan es un municipio dinámico en términos económicos<sup>1</sup>, su economía está centrada en el sector terciario; es decir, servicios y comercio. Entre estos dos sectores productivos poseen 89.7% de la distribución económica de unidades, basando su economía en desarrollar actividades que sumen valor agregado a los productos terminados. Sin embargo, Zapopan es un municipio altamente desigual (ver imagen 1), según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2015, el 22.8% de la población presenta algún grado de pobreza (moderada o extrema); mientras que 38.2% es vulnerable por alguna carencia social, así como el 5.7% es vulnerable por ingreso. Y tan sólo una tercera parte de la población en el municipio (33.3%) no presenta rasgos de pobreza y vulnerabilidad. Por lo que se muestran contrastes importantes, siendo la desigualdad un problema público que aqueja al municipio.

---

<sup>1</sup> Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG), Jalisco, Diagnóstico Municipal: Septiembre 2016

Imagen 1



**Fuente:** Pfannenstein, Herrera y Sevilla, 2017

**Descripción:** la imagen muestra a todo el municipio de Zapopan diferenciando las zonas por grado de marginación en las que, posteriormente y a causa del bajo costo de la tierra, predomina el fenómeno inmobiliario de los fraccionamientos cerrados.

Por otro lado, el diagnóstico de incidencia delictiva del propio Ayuntamiento expuesto en su Plan Municipal de Desarrollo del trienio que comprende 2015-2018, muestra que estos sucesos representan un reto que requiere atención permanente; sin embargo, según el propio Ayuntamiento estas conductas delictivas se mantienen sin cambios significativos.

El documento del municipio destina un espacio para reconocer el diagnóstico con respecto al desarrollo urbano, al que identifica como un modelo de crecimiento difuso que trae consigo efectos negativos; como la falta de accesibilidad y seguridad en los espacios públicos, el incremento en las emisiones contaminantes, deterioro de la movilidad peatonal, ciclista y de aquella que pudiera proveer elementos de colectividad, seguridad y sustentabilidad.

Según Jalisco Cómo Vamos (2014), la satisfacción de los tapatíos con su vivienda es alta; pero baja si se mide con la variable de seguridad. Solamente el 7.7% de los habitantes en Zapopan están totalmente satisfechos con los parques, plazas y espacios públicos. Apenas el 4.5% de la población se siente totalmente satisfecho con la seguridad pública que brinda el Ayuntamiento. El 43.3% de los habitantes no confían en la policía municipal. Para el 25.40% de los encuestados en Zapopan consideran bueno a un gobierno cuando éste garantiza la seguridad pública. Por lo que la percepción de inseguridad se ha disparado tal como refiere Hidalgo (2004), en donde el efecto de la percepción ha seguido un proceso de crecimiento sostenido a través de los medios de comunicación y como estos abordan y tratan el fenómeno de la inseguridad, lo que refuerza la percepción de inseguridad.

Ante esta descripción, Ornelas (2000) habla que la ciudad se ha visto incrustada en un proceso de carácter neoliberal, que significa por un lado la pulverización del sentido de comunidad apelando al individualismo exacerbado y el predominio de la razón económica sobre la noción política. La proliferación de fraccionamientos cerrados en Latinoamérica surge a partir de la percepción de inseguridad y miedo que viven sus habitantes, sin mencionar que en un primer momento éstos fueron tipologías de viviendas destinadas a la exclusividad. Sin embargo, este tipo de construcciones tienen implicaciones negativas, como la negación del espacio público al privatizarlo; así como asimetrías entre los ciudadanos y el descrédito de lo público. Para 2001, Cabrales argüía que los fraccionamientos cerrados rompían con la escala humana y desbordaron los problemas de segregación social, inseguridad pública y por último promovía un modelo de ciudad insostenible dado el deterioro ambiental para la construcción de estos fraccionamientos cerrados.

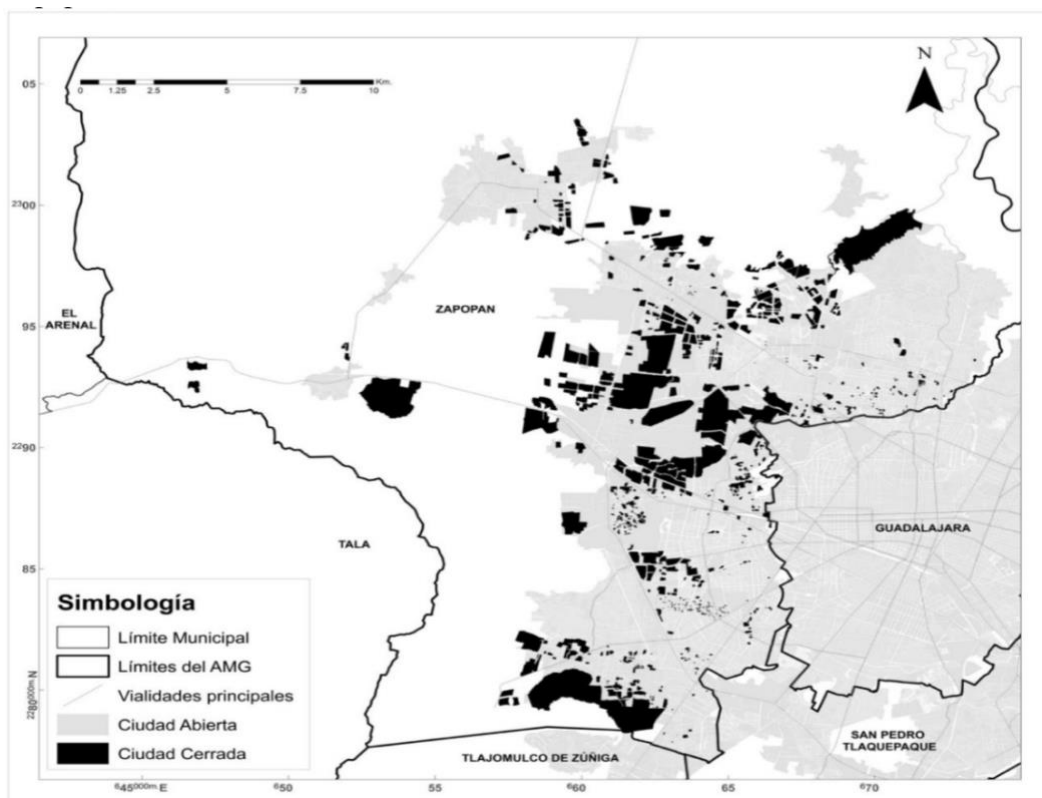
En los últimos años los fraccionamientos cerrados y sus efectos negativos en la ciudad han tenido gran auge, sin embargo, la problemática tiene más de una década en discusión.

## **1.4 Relevancia del proyecto**

### **1.4.1 Justificación**

La pertinencia del presente proyecto se debe a que la realidad urbanística aún no ha sido incluida en los instrumentos normativos (ver Imagen 2), además, Troitiño (2006) afirma: “La ordenación del territorio no ha servido para proporcionar el necesario control de la actividad económica en su dimensión territorial. De ahí que resulte difícil conseguir un nuevo, y quizás utópico orden territorial” y secunda Massiris (2006): “La planificación en América Latina, en sus diversas manifestaciones, ha adolecido de serias debilidades para su implementación exitosa (...) desvinculación entre organismos de planificación, acciones aisladas de diversas instituciones”.

*Imagen 2*



**Fuente:** Pfannenstein, Herrera y Sevilla, 2017  
Distribución de los fraccionamientos cerrados residenciales en el Municipio de Zapopan hasta 2015, que en

conjunto representan el 22% del territorio municipal. Entre la imagen 1 y la imagen 2 existe una correlación de especulación inmobiliaria.

En el caso específico de México se ha optado por gobernar, principalmente, vía tres herramientas: leyes, programas y planes. Esto origina algunas deficiencias implícitas, ya que insinúa una incapacidad principalmente por falta de contrapesos políticos para proponer alternativas o alertar respecto de los posibles efectos no deseados de las políticas genéricas (Arellano y Blanco, 2013).

Parece existir un consenso, tanto en el ámbito académico como en la administración pública y la ciudadanía, al percibir que los problemas públicos comienzan a volcarse a los temas de carácter urbano, esto se puede confirmar a partir de la publicación de los documentos por parte del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN)<sup>2</sup> un organismo público descentralizado (OPD) intermunicipal, conformado por nueve Ayuntamientos del Área Metropolitana de Guadalajara (en adelante AMG) y encabezado también por el Gobierno del Estado de Jalisco que tiene como fin último promover la gestión metropolitana eficaz y que constituye una pieza clave en la implementación del proceso de planeación descentralizado, desde una perspectiva integral (sic). Esto significa que los esfuerzos previos son insuficientes, la gestión integral urbana propuesta por el IMEPLAN en los documentos publicados se acerca al tema de la vivienda, pero no hace ninguna referencia de carácter específico a los fraccionamientos cerrados. Esta tarea sigue vigente para el Ayuntamiento de Zapopan y se muestra como una oportunidad de carácter social, profesional e institucional.

Hoy las políticas públicas de carácter territorial se presentan como un instrumento novedoso, en donde la participación de los distintos actores permite proveer de mejores soluciones. Como mencionan Pfannenstein Herrera y Sevilla (2017) es necesario llevar a cabo una política urbana de carácter regulatorio para el crecimiento de fraccionamientos cerrados y un

---

<sup>2</sup> Los documentos publicados por el IMEPLAN es el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG (POTmet) aprobado el día 27 de Junio del 2016. El otro documento publicado es el Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana Guadalajara, 2042.

fortalecimiento del concepto de ciudad abierta, pues como refieren, la presencia de uno (el fenómeno de los fraccionamientos cerrados) y la ausencia del otro (falta de fuerza en el concepto de ciudad abierta), desarticulan la ciudad oponiéndose a los objetivos de funcionalidad e inclusión que los países latinoamericanos buscan lograr.

#### **1.4.2 Aplicaciones potenciales**

La propuesta de política pública pretende ser funcional tanto para las organizaciones de orden público como para las que están implicadas en la esfera privada; por lo que esta iniciativa tiene un carácter de aplicabilidad en los distintos órdenes y poderes de gobierno o en su defecto para quienes pertenecen al ramo de la construcción de vivienda. Los resultados obtenidos de esta propuesta buscan dotar de instrumentos técnicos-profesionales a los tomadores de decisiones en el territorio. Por otra parte, la instrumentación de las políticas públicas en México se diseña bajo el paradigma del modelo *top-down*, dado que se parte de un sistema presidencial en donde las cabezas de la administración pública (federal, estatal y municipal) poseen gran capacidad de maniobra (Hurtado, 2001), por lo que los resultados no siempre resultan convenientes. Partiendo de lo anterior el modelo *bottom-up* puede asistir en la instrumentación de políticas públicas que involucren en el proceso a los distintos agentes de la sociedad en su modelación y conducir a resultados más favorables en el territorio.

De las propuestas que de esta investigación se desprenden podemos identificar como principales beneficiarios a los ciudadanos que no tienen la posibilidad de pagar una vivienda dentro de fraccionamientos cerrados ya que la regulación de estas construcciones evitará la privatización de los espacios públicos y la segregación socio-espacial. De manera secundaria, los órganos públicos como el TAE se favorecen al limpiar su imagen, ya que no tendrán que recurrir a la afirmativa ficta para otorgar licencias.

## 2. Marco conceptual y marco normativo

Este apartado se desarrolla en dos partes, en un primer momento se hace referencia a los antecedentes empíricos en los que se realiza una revisión teórica y práctica acerca del objeto de estudio. En un segundo momento se hará referencia al marco normativo utilizado en el presente trabajo.

### 2.1 Marco conceptual

Para propiciar una mejor comprensión del presente trabajo es necesario un acercamiento de carácter teórico-conceptual a las nociones que se utilizarán a lo largo de esta investigación. La importancia de este apartado se sustenta en establecer claridad en el lenguaje técnico-científico y que funjan como instrumento interpretativo. Por lo que se desarrollará el concepto de **gestión pública** a partir de la definición expuesta por Albi (1997) en el texto *Gestión Pública: Fundamentos, técnicas y casos*, como: “el conjunto de decisiones y reglas escritas y no escritas que son necesarias acoger para motivar y coordinar a las personas con el objeto de alcanzar metas de carácter individual o colectivas”. También puede ser interpretada como la capacidad de los distintos actores de la esfera pública para alcanzar sus intereses y objetivos de agenda.

Autores como Klijn (1998) en *Redes de Políticas Públicas: Una visión general*, hacen una revisión a los patrones de conducta de los actores políticos, siempre bajo una mirada postmoderna en donde refiere a la racionalidad limitada como esta nueva visión que se alimenta de un desarrollo teórico en la cual los actores involucrados son múltiples, regidos por reglas formales e informales, dentro de las reglas del juego institucionales que deberán ser influenciadas en proceso por distintos intereses. En síntesis, la definición de Klijn hace énfasis en la interacción compleja en la medida que el proceso en donde participan distintos actores públicos persigue distintos intereses detona en soluciones cambiantes y no estáticas.

Para este trabajo se definirá a la gestión pública como: la capacidad de lograr objetivos a través de la coordinación, interacción y el consenso previamente definidos dentro del plano institucional formal y no formal.

Por otro lado, el concepto de **Políticas Públicas** es una noción mucho más desarrollada a lo largo del tiempo, mientras que el concepto de gestión pública aparece en la literatura científica en los años 90's ante la caída del muro de Berlín; el concepto de políticas públicas aparece por primera vez en 1951 por Harold Lasswell y a partir de ahí, una producción importante sobre la disciplina que es elemental para esta investigación. Se utilizan dos impresiones conceptuales, la primera es desarrollada por Julio Franco (2013) en su texto *Diseño de Políticas Públicas* como: "las acciones emprendidas por un gobierno con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad".

Por otra parte, a quien se le considera el precursor de las políticas públicas en Iberoamérica, Luis F. Aguilar (1996) define a las políticas públicas como la suma de un proceso que incluye: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.

Las políticas públicas tienen como objetivo el de intervenir de manera deliberada en uno o más actores del sistema político, con la intención de influir y producir cambios en los tomadores de decisiones sobre la vida pública (*decision makers*). Algunas de las características de las políticas públicas son las siguientes:

1. Acciones de gobierno encaminadas a establecer metas y objetivos particulares.
2. Una declaración política expresada de manera formal escrita indicando la intención de una unidad de gobierno (para este TOG, una unidad subnacional como lo es el municipio) con respecto a un problema público (fraccionamientos cerrados) y como se pretende la solución de este.
3. Esto se cristaliza a través de una ley, orden ejecutiva-administrativa, reglamento, discurso o mensaje oficial.

4. Esto debe basarse en algún tipo de ley, reglamento, norma autorizada por una unidad de gobierno de carácter obligatoria.

Por lo anterior, se entenderá a las políticas públicas como las acciones emprendidas por los gobiernos para hacer frente a asuntos de interés público de manera deliberada en la que se pretende establecer con claridad los problemas y sus posibles soluciones.

Las políticas públicas son acciones tomadas de manera deliberada por parte de los gobiernos, estas acciones poseen diversas características y finalidades. Theodore Lowi (1972) desde una visión politológica define que existen cuatro tipos de políticas públicas enlistadas de la siguiente manera:

1. Regulatorias
2. Distributivas
3. Redistributivas
4. Constituyentes

En el presente trabajo, y para definir el concepto de regulación, se abordará a partir de las características definidas por Lowi. Las políticas públicas regulatorias se caracterizan por ser instrumentos de control sobre las actividades de los agentes privados, por lo general están vinculadas a legislaciones ambientales ya que imponen obligaciones a los individuos que tienen aplicación en la norma en general con la finalidad de armonizar el mercado.

North (1990) hace referencia a las políticas regulatorias como variables exógenas. Es decir, las reglas del juego en una sociedad de mercado determinan los incentivos de los jugadores *ex ante*. Y estas a su vez son definidas por actores políticos que modifican la naturaleza del proceso de intercambio.

Para efectos de este trabajo se definirá a la regulación como la acción de gobierno dirigida a la ordenación de las fallas del mercado con la intención de propiciar un entorno económico más armónico.

Para Cochrane (2007) en su libro *Understanding Urban Policy* tiene cierta dificultad definir que es una política urbana. Citando a DETR (2000) en *Nuestros Pueblos y Ciudades* donde

aparece una característica que dice: “Cómo vivimos nuestras vidas está modelado por donde vivimos”, por lo que continúa: “seguramente la política urbana no es nada más que un conjunto de iniciativas que tengan como fin atender los problemas de las ciudades y sus adentros a través de propuestas innovadoras”. Las políticas urbanas aparecen en la misma década que el surgimiento de las políticas públicas, es decir, en la década de los 50’s en Estados Unidos como una forma racional de atender los problemas relacionados a las ciudades que se veían inmiscuidas en problemas a través de la urbanización de estas. Esto con la finalidad de atemperar el desorden por medio de la racionalidad del diseño de alternativas (*public policy alternatives*).

Las políticas urbanas pueden ir en sintonía con la descripción de Lasswell (1951) “...creemos que es un subconjunto de estas técnicas (políticas públicas) que son métodos básicos, con un rendimiento resultados rápidos y que sirven como ayudas teóricamente sonoras para tomar buenas decisiones de política”. Blackman (1995) decantó algunas características que permiten establecer un marco sobre las políticas urbanas, así como sus alcances. Entendidas como los problemas que suceden en un área urbana y que presentan un problema momentáneo o retos específicos. Por lo que una política urbana es entendida con todos los aspectos de las políticas públicas que tiene afectaciones en las personas que viven en las ciudades; es decir, la mayoría de los problemas de corte social y económico que suceden en las urbes pueden ser interpretados como política urbana ya que requiere de la intervención del Estado y sus decisiones tendrán repercusión en el terreno urbano. Fainstein y Fainstein (1982) explican este concepto como: “Actividad estatal que afecta el uso del espacio y el entorno construido en relación con el proceso de acumulación y la ocupación social del espacio en relación con la distribución de las oportunidades de consumo.”

Algunas personas podrían argumentar que la variedad de problemas de política pública es tan grande que ningún conjunto de procedimientos sistemáticos podría ser desarrollado para hacer frente a todos ellos. Los problemas denominados como “urbanos” requieren de políticas urbanas de manera que resuelvan a través de esta lógica. Siguiendo con Cochrane (2007), él define que los problemas urbanos requieren de cuando menos dos elementos:

1. Un lugar o territorio de aplicación de la solución pública.
2. Una espacialidad que esté delimitada a través de un grupo de personas vinculadas al sitio.

Los críticos también podrían decir que el contexto geográfico y político para estos problemas es tan de largo alcance que no tienen mucho en común, desafiando así cualquier método estándar (Subirats, 1992). Sin embargo, el proceso para abordar estos problemas ha evolucionado al modelo racionalista, en el que la definición del problema conduce a la identificación y evaluación de alternativas seguido de aplicación de políticas. Hay evidencia de que cuando el tiempo y los recursos están disponibles, el proceso analítico toma esta forma o alguna similar.

Siguiendo el hilo conductor es momento de definir conceptualmente el objeto a regular del presente trabajo: los **fraccionamientos cerrados**. Los fraccionamientos cerrados son objeto de estudio cuando menos desde su aparición en la década de los 60's. Ickx (2000) menciona que estas edificaciones pueden provenir de alguna influencia californiana. Los fraccionamientos cerrados poseen ciertas características que hay que mencionar para dar cuenta del fenómeno estudiado: barda perimetral, garita de control de acceso y guardias de vigilancia. Los hay de cualquier nivel socioeconómico y ahí es donde la lista puede desagregarse en 'amenidades' como lo son canchas de tenis, alberca, casa club e incluso campo de golf. Por otro lado existen aquellos que responden a una demanda social aspiracional, aquellos fraccionamientos que pretendieron contar con un control de acceso, áreas verdes y de recreación y seguridad en todos los sentidos; sin embargo, debido a la demanda tan alta que tuvieron en la mayoría de ellos las características de fraccionamiento cerrado fueron abandonadas por los constructores.

El planteamiento de política pública propuesto dentro de este trabajo de obtención de grado es el de regular los fraccionamientos cerrados con la finalidad de preservar la sustentabilidad ambiental y social. Por eso es preciso definir el concepto de sustentabilidad ya que éste ha sufrido transformaciones a lo largo del tiempo hasta llegar a la definición vigente en donde la configuración hace referencia a tres dimensiones necesarias para

garantizar la sustentabilidad que son: la económica, la social y la ambiental. En 1992 la celebración del Earth Summit en Río de Janeiro organizada por las Naciones Unidas desembocaría en un programa de alcance mundial llamado Agenda 21; de este documento se rescata la definición de sustentable como, “la actividad máxima que puede mantener un sistema sin degradarse en el largo plazo.” Esto significa, parafraseando a López Moreno (2014), la capacidad de desarrollarse de manera sustentable contemplando la capacidad de satisfacer el sistema humano sin comprometer los recursos para el crecimiento de las generaciones futuras. La sustentabilidad social en el presente trabajo aparece en las relaciones asimétricas entre quienes hacen “ciudad” dentro de los fraccionamientos cerrados y desde la auto-segregación y los demás.

## **2.2 Marco normativo**

El cambio demográfico de carácter nacional también tiene relación en el entorno local; México creció a velocidades muy altas, según el último censo poblacional realizado por el INEGI (2010) el aumento en la población ha repuntado en 2% con respecto del año 2000. El municipio de Zapopan se encuentra en una posición similar, al pasar de 1'001,021 de habitantes en el año 2000 a 1'243,536 en el último censo en el año 2010<sup>3</sup>, lo que significa que tuvo un aumento del 2.12% en su población. Con este cambio de carácter demográfico vienen implícitas demandas para la administración pública municipal como la ampliación de infraestructura pública, pero también asuntos de demanda de vivienda que tiene implicación directa en la configuración de modelo de ciudad. Según Iracheta (2012) se ha priorizado a los mercados inmobiliarios como determinantes de localización y planeación sin una visión de largo plazo que termina por incumplir los instrumentos de planeación emanados por las autoridades. Hoy la especulación del uso de suelo permite que los desarrolladores pasen por encima de los ayuntamientos ya sea por vacíos legales, diseño institucional o complicidad. Con lo anterior expuesto, la proliferación de los

---

<sup>3</sup><http://iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/libros/LibroDiezproblemas/capitulo10.pdf>

fraccionamientos cerrados en el municipio de Zapopan aumentó de manera considerable en los últimos años. Solamente en el periodo 2010-2015 se otorgaron 93 licencias para la construcción de fraccionamientos cerrados que contempla la edificación de más de 35,000 viviendas; esto sin contar las 33 mil viviendas avaladas por el Tribunal Administrativo del Estado (TAE), en los alrededores de la Carretera a Colotlán. Ante tal situación es necesario plantear nuevas políticas. El municipio representa el órgano administrativo más cercano a la ciudadanía y entre sus facultades expresas en el artículo 115 constitucional se encuentra la de “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal” así como la de “autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115, Fracción V, Inciso a y d)

Los desarrollos cerrados se posicionan desde 1990 como el producto inmobiliario más exitoso, por lo que proponer políticas públicas para el territorio debe incluir una visión integrada de lo territorial, urbano y lo sustentable (Cabral, 2006). Este tipo de políticas para el territorio y en específico para la vivienda, debe estimular la idea de gobernanza que permita crear canales de participación de todos los actores desde una plataforma que les dé las mismas oportunidades de acción participativa en el desarrollo del municipio.

Para concluir este apartado, la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su artículo 80 fracción VII, establece que los municipios, vía sus Ayuntamientos, y en los términos dispuestos en las leyes federales y estatales, están facultados para organizar y conducir la planeación del desarrollo del municipio.

Es así como la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus municipios, en sus artículos 10 y 11 señala que la planeación democrática en el municipio se hará a través del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), y para ello deberán contemplarse cuando menos las etapas de consulta pública, concertación, aprobación, publicación, instrumentación, ejecución, control y evaluación.

Por lo que la investigación considera pertinente el abordaje tecnocientífico de los distintos instrumentos ligados al fenómeno a investigar, el análisis y diagnóstico resultante determinará las medidas necesarias a cambiar. Estas modificaciones, en caso de

presentarse, deberán ir acompañadas de una serie de medidas posteriormente diseñadas para la aplicación de estas en un entorno político.

### **2.2.1 Los modelos de fraccionamientos cerrados**

Hidalgo, Salazar y Álvarez (2003), reconocen a los fraccionamientos cerrados como una entidad que pretende insertarse en la ciudad a modo de unidad autónoma, lo que provoca importantes procesos de fragmentación y segmentación espacial, además de fortalecer la imagen de esa ciudad de islas<sup>4</sup> por tratarse no solo de entornos que parecieran tener pretensiones de independizarse del resto de la ciudad, sino porque se insertan en ambientes de alto contraste social. Enríquez (2006) señala que: “El patrón de segregación espacial se fortaleció con el discurso del miedo y del incremento de la violencia”.

Los fraccionamientos cerrados popularmente conocidas como cotos, han mostrado un dinamismo en los últimos años. Según Cabrales (*op.cit.*), los fraccionamientos cerrados se han convertido en el producto del mercado inmobiliario con mayor éxito. Estas edificaciones vienen revestidas de propaganda que permite la exaltación de ciertas promesas a sus compradores. La de mayor importancia y ante un clima de aumento sustancial en la percepción de seguridad<sup>5</sup> es la de un clima de paz, sumado a otro más como exclusividad social y la generación de plusvalía. La fórmula es sencilla, consiste en demarcar la urbanización con un muro y agregar valor a partir de un equipamiento de espacios comunes y herramientas de mercadeo. A la fecha, 12% de la población del AMG vive en cotos cerrados, según datos emitidos por el propio Cabrales; mientras que datos obtenidos del H. Ayuntamiento de Zapopan, vía infomex y para efectos de esta investigación, entre el año 2010 y 2015 se otorgaron 93 licencias de construcción para desarrollos que representan

---

<sup>4</sup>Término acuñado por Michael Janoschka en su texto “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, 2002.

<sup>5</sup> Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016 realizada por el INEGI, en Jalisco el 69.1% de la población se siente insegura. Por encima del desempleo (40.8%) y la pobreza (31.9%) se considera que la inseguridad y la delincuencia se encuentran en el primer lugar de problemas que aquejan a la entidad federativa.

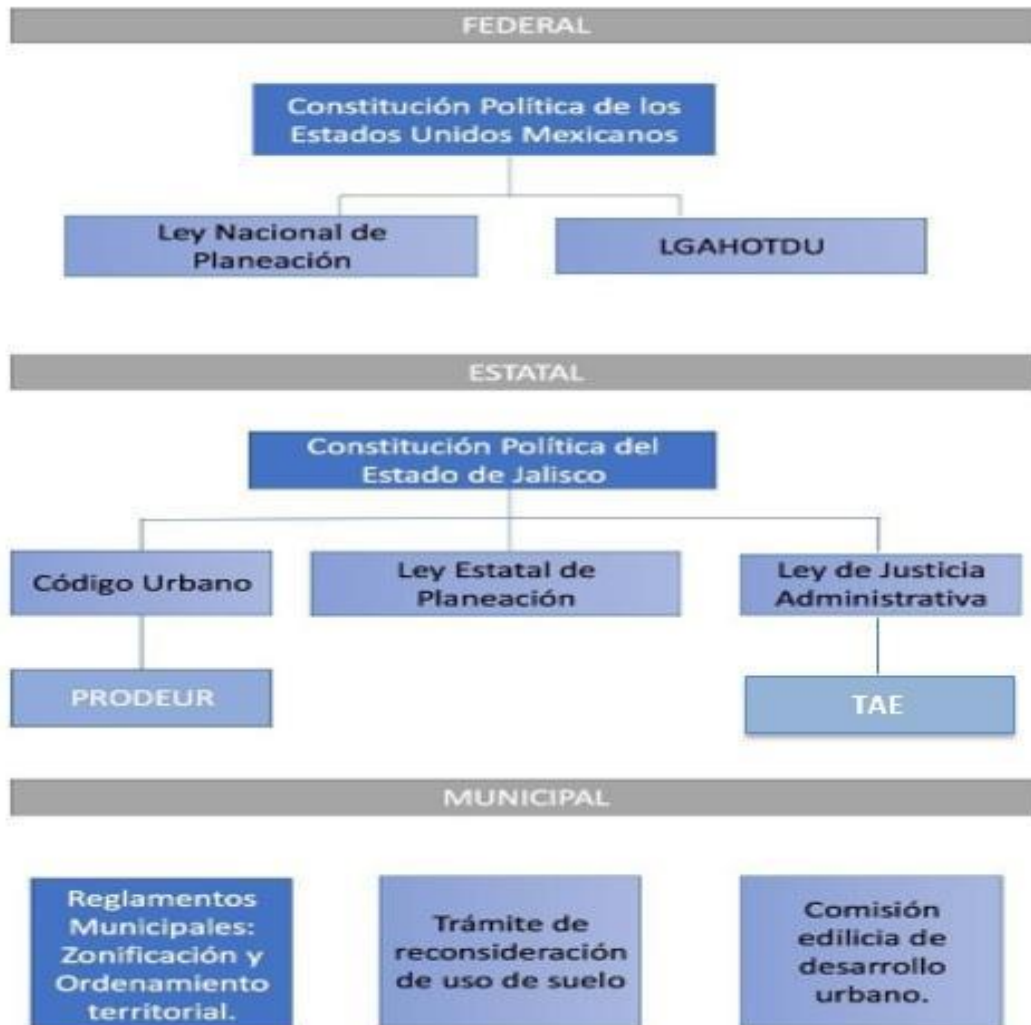
[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_09\\_04.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf)\*

un poco más de 35,000 viviendas edificadas que se expande en un total de 1005 Ha; esto sin contar las autorizadas vía el Tribunal Administrativo del Estado (TAE).

### **2.2.2 Marco regulatorio y disposiciones oficiales**

El ordenamiento territorial permite establecer las directrices del crecimiento de la ciudad y tienen la funcionalidad de promover la planificación parcial del municipio de manera ordenada. Los Ayuntamientos poseen Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) que permiten establecer los lineamientos y normas que proveen un marco para la planeación del municipio. Zapopan no cuenta con un instrumento de esta naturaleza, por lo que deja un vacío en el marco jurídico que regula el territorio. Por otra parte, el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Publicación (PDUCP) que tienen como prioridad el promover un desarrollo sustentable tampoco existe. Y, por último, los Planes Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU), que otorgan certidumbre con respecto a la zonificación, así como la regulación de suelo y a qué actividad será destinado a partir de su área de aplicación son vigentes desde el 2012. Según el artículo 1º del Código Urbano del Estado de Jalisco, los instrumentos de planeación tienen como prioridad atender las siguientes acciones: fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Según el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet) 2016, los conflictos en la sobreposición de instrumentos radica en la imprecisión de los límites que reconoce el municipio con respecto a los que formalmente reconoce el Congreso del Estado de Jalisco (*ver Diagrama 1*).

**Diagrama 1**



Fuente: *Elaboración propia*

### 2.2.3 Impactos sociales de la ciudad cerrada

Los fraccionamientos cerrados son un producto inmobiliario en función de ingresos para los desarrolladores, pero estos tienen efectos colaterales no siempre positivos para la ciudad. Cabrales (*op.cit.*) señala que son acciones de carácter individual y atomizadas que provocan un efecto general en la ciudad. Por una parte, el aumento del precio de suelo ayuda a propiciar mercados especulativos de vivienda, lo que tiene consecuencias directas sobre los

precios de la tierra y la vivienda en el perímetro cercano y tiende a convertirse en tierra inaccesible para un grupo poblacional importante en términos numéricos más allá de las implicaciones físicas directas sobre el libre tránsito y límites materiales de la movilidad ante la ruptura de continuidad y la depredación de áreas naturales protegidas. Las consecuencias socio-espaciales son menos claras en la inmediatez, sin embargo, tienen repercusiones importantes en el mediano y largo plazo. Una de ellas es lo que llamó Enríquez (2010) “el repliegue de lo público y la ampliación de lo privado”, esto significa el debilitamiento de la esfera pública, y por la disminución de fuerza del Estado; el terreno ganado ha sido para la esfera privada, aquella que apela al individuo por encima del concepto de comunidad. Siguiendo con Enríquez, el entramado urbano que se despliega al interior de los fraccionamientos cerrados es perimetrado con accesos controlados y esto obliga a que quienes habitan al interior puedan organizarse de manera privada.

La fragmentación espacial está estrechamente ligada a la segregación social, esto puede traer efectos negativos tales como la baja intensidad en la participación ciudadana, fomentar la cultura del miedo hacia el otro y ocasiona el abandono natural de los espacios públicos. La aparición de los fraccionamientos cerrados también ha configurado una nueva cultura urbana, se ha interiorizado que la única manera de vivir seguros es dentro de una barda perimetral. Por lo anterior, no será fácil, ni es un proceso menor el de revertir estos elementos expresados. Los efectos de la ciudad fragmentada son reflejo de un modelo fincado sobre la desigualdad (Van Lidth de Jeude y Schüette, 2010).

López Moreno (2014) ha realizado una lista de los efectos que tienen los fraccionamientos cerrados sobre la ciudad:

1. Crecimiento más limitado y menor eficiencia económica
2. Capital humano pobre
3. Reducción de la movilidad social en varios contextos
4. Inestabilidad social y criminalidad
5. Cohesión social pobre

6. Falta de confianza, apatía social e incertidumbre
7. Tensiones sociales e inestabilidad política en ciertas circunstancias
8. Enfermedad y estrés
9. Segregación, exclusión y una ciudad amurallada
10. Ciudad con pagos o “impuestos” múltiples (costos en sistemas y personal de seguridad)

Los efectos establecidos permiten observar las consecuencias que la desigualdad urbana tiende a generar como la desigualdad socio-espacial. En la medida en que se apueste por el abandono del espacio público y este sea suplido por las amenidades que proveen los fraccionamientos cerrados es de esperarse que la brecha de desigualdad urbana termine por hacerse aún más profunda, siguiendo con López Moreno (2014) dice:

*“Las diferencias tangibles en el acceso y disfrute de lo urbano son a la vez síntomas y causas de divisiones intangibles, muchas veces más perdurables que las desigualdades del ingreso y el consumo.”*

Los muros, rejas y barreras son las fronteras visibles de la ciudad, sin embargo, estas traen consigo divisiones invisibles, el acceso asimétrico a bienes público se traduce en espacio desigual que termina por generar desigualdades sociales.

### **3. Diseño metodológico y selección de técnicas**

#### ***3.1 Apartado metodológico***

El siguiente apartado tiene como finalidad dar a conocer y explicar el porqué de la selección de ciertas técnicas que ayudaron a la construcción de las conclusiones del presente documento. Todas las técnicas utilizadas tuvieron la transversalidad de dos componentes necesarios del programa de maestría: el territorio y la sustentabilidad.

- Lo primero que se realizó sobre el presente trabajo fue la selección de la unidad de análisis o problema a resolver. En este apartado es necesario definir los aspectos generales de una situación existente que pueda ser considerada insatisfactoria. En el presente caso se utilizó a los fraccionamientos cerrados como una situación insatisfactoria para la realidad urbana. Es necesario elegir una unidad de análisis porque será el elemento que irá guiando la elaboración de la política pública; esta selección de la unidad de análisis supone un elemento no deseado, por lo que es necesario atender, y por tanto revertir.
- En un segundo paso es necesario que la unidad de análisis seleccionada anteriormente pase a ser considerada un problema público que eventualmente requerirá la intervención del aparato del Estado. En este punto es necesaria la justificación de la intervención o no del aparato administrativo para atender dicho problema. Se debe contemplar que la intervención puede traer consigo consecuencias que pueden afectar o mejorar la calidad de vida de quienes habitan la ciudad. Aquí es esencial establecer los argumentos suficientes para que la unidad de análisis sea considerada un problema “más” importante que otros problemas que aparecen en la esfera pública. Para la construcción de la justificación se tendrá que indagar en la información ya existente de la unidad de análisis, para esto se puede recurrir a fuentes de información como:

1. Libros
2. Revistas científicas
3. Informes de instituciones de investigación
4. Periódicos o diarios
5. Normas vigentes que competan a la unidad de análisis.

Cuando se realiza la justificación para la atención de este problema público debe apuntarse las consecuencias negativas que esta unidad de análisis trae consigo. Por lo que la intervención traerá, al mismo tiempo, beneficios socio-urbanos conseguidos a través de la injerencia administrativa. La intervención significa un espacio de disputa por naturaleza, en cada intervención siempre estará la presencia de ganadores y perdederos; quienes apelen a que la situación existente no es negativa y quieren mantener el *statu quo*, y por ende su situación de privilegio, y, por otro lado, quienes argumentan que es imperante la modificación de la situación existente por otra diferente tenderán a visualizar la unidad de análisis como un problema. Esto viene a colación para valorar la importancia de una buena justificación es necesaria para que este problema aparezca en la agenda pública y sea tomado como un punto a atender.

- Después de realizar la investigación documental y justificar el problema público, se deben establecer los actores que aportarán sentido a la información revisada con anterioridad. Sin embargo, primero es necesario delimitar el problema que se ha elegido como unidad de análisis, esto para poder dotar de información precisa la investigación y fortalecer el resultado de la política pública. Contribuir con una solución concreta y apegada a la realidad a través de la delimitación es esencial para cualquier trabajo de investigación. Este punto se refiere específicamente a poner límites a la investigación y especificar el alcance de esos límites, es el momento en donde la definición de características y aspectos particulares lo harán más reducido

para su estudio. A continuación, se enlistan los aspectos particulares de este problema de estudio que se tomaron en cuenta para su delimitación:

1. Objetivos: regulación y transparencia administrativa del proceso de licencia y construcción de fraccionamientos cerrados.
  2. Territorio: Zapopan
  3. Temporalidad: 2010-2015
- Al momento de diseñar el cuestionario de la entrevista es necesario marcar cuál es la información que se quiere obtener, pero también, y como se mencionó anteriormente, los actores elegidos son agentes de poder por lo que un cuestionario cerrado no provee de información informal y más bien se limita a la formalidad institucional. Es una técnica que da orden y permite homogenizar la información básica mínima de todos los entrevistados.
  - Posterior a la realización de las entrevistas es necesaria la transcripción y categorización sobre las respuestas más recurrentes y urgentes según la experiencia de quienes participan en el ejercicio. Esto da espacio a la creación de un listado de causas con respecto a la unidad de análisis que permite observar a manera de registro la serie de causas desde la realidad conceptual de los participantes. Esto trae consigo un diagnóstico desde las posiciones de poder y la aplicación de la norma.
  - Con esto se puede comenzar a inferir ciertas actitudes y comportamientos formales e informales dentro de las instituciones, lo que ayuda a tener mayor certeza sobre las acciones a realizar, así como la ponderación de los problemas y su causalidad sobre otros problemas que puedan surgir como colaterales. La red de problemas da la posibilidad de mapear y diagramar el inconveniente, cuáles son efectos secundarios de la causa principal, entre otros. El objetivo es focalizar los esfuerzos para solucionar algunos puntos críticos y que estos tengan como consecuencia el mejor funcionamiento de situaciones secundarias. Por lo que es un instrumento que

reconoce cuales son las causas y efectos desde los actores involucrados en el proceso político-territorial.

- Con la información recabada es momento de realizar un Mapa de Actores Clave (MAC). Esto con el fin de pilotear que esa discusión pública entorno al problema tenga viabilidad y transite con éxito para lograr los objetivos. Este ejercicio supone un esquema que representa la realidad social, así como los intereses de los actores ya sean institucionales o sociales. Esto pretende saber si apoyan o no la iniciativa, así como conocer sus movimientos, acciones y objetivos. Pero también, visualizar cuál es su posición (ganador/vencedor) en caso de que transite de manera exitosa. Igualmente permite establecer estrategias de gestión a sabiendas del despliegue de recursos de quienes se opongan o estén a favor de la formulación. Todos los actores tienen elementos que hay que analizar para utilizar esa información en el MAC y se enlistan de la siguiente manera:
  4. Objetivos: todos los actores toman decisiones con el único fin de alcanzar su objetivo.
  5. Recursos: la capacidad de cada actor de influir sobre los resultados de un proceso de toma de decisiones, estos pueden ser políticos (admón. pública), económicos (constructores) y legales (TAE).
  6. La dimensión de los intereses implicados define el nivel de complejidad para la solución del problema público.
- Una vez identificado y realizado el MAC, se comienza el proceso de diseño de las propuestas para atender el problema; se trata de seleccionar opciones concretas, pero que además este acompañada de coherencia con la imperante necesidad de revertir o mitigar la situación actual. En este apartado será necesario realizar una lluvia de ideas que dé pie a la creatividad sobre las soluciones a proponer. Esto debe tener sustento sobre la factibilidad de elementos como:

1. Legal
2. Político
3. Ambiental
4. Administrativo
5. Socioeconómico

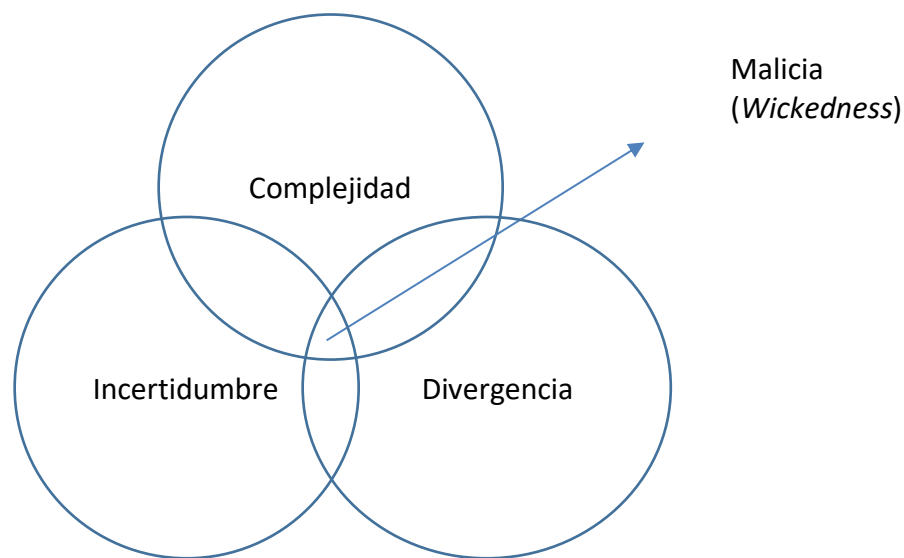
- Una vez que todos los elementos previos a este punto estén realizados es necesario integrarlos de manera sintetizada y clara para que la recomendación sea de fácil acceso al emprendedor (*policy entrepreneur*) de la acción pública. Este es un documento primero de control y después de decisión, con la síntesis de la información será más fácil sustraer lo importante de toda la investigación previa, y así corroborar con expertos, actores y otros hacedores de políticas públicas territoriales sobre si la propuesta tiene coherencia o no. Permite hacer un análisis externo de manera rápida dado que los tiempos administrativos y políticos son fugaces. Teniendo esto resuelto es momento de que el *policy memo* se entregue al tomador de decisión. Su objetivo al momento de ser entregado es la de proveer información relevante. Este debe incluir el porqué de la importancia del problema a tratar. Proveer de hechos e información técnica al tomador de decisiones y, por último, recomendar acciones de manera clara y corta.

### **La necesidad de utilizar un método simple o genérico de planeación y diseño de políticas públicas**

Las relaciones dentro de la sociedad son cada vez más complejas por lo que resulta difícil resolver los problemas públicos. A pesar de esto, los problemas pueden ser “atacados” o “dirigidos”, sin embargo, no tienen respuestas correctas únicas, esto significa que las políticas públicas no tienen una sola forma de solucionar un problema. Algunos autores caracterizan los problemas de la sociedad moderna como “confusos”, “poco tangibles” y “complejos” (Head, 2008). Y con frecuencia estos tienen ciertas características:

1. No están bien definidos. Es decir, muchas veces los problemas son difusos.
2. Las soluciones no pueden demostrar ser las correctas antes de su aplicación, por lo que el diseño de políticas públicas antes de su aplicación parte del supuesto que se realizan propuestas con la información que se tiene al momento del diseño.
3. Las soluciones propuestas no garantizan alcanzar el objetivo deseado.
4. Las soluciones del problema son pocas veces o la mejor o menos costosa en términos de su aplicación.
5. La adecuación de la solución es a menudo difícil de medir contra las nociones del bien público.
6. La imparcialidad de soluciones es imposible medir objetivamente.

Al definir los problemas públicos como confusos y malignos, Head (2008) contempla al menos tres elementos: complejidad, divergencia e incertidumbre.



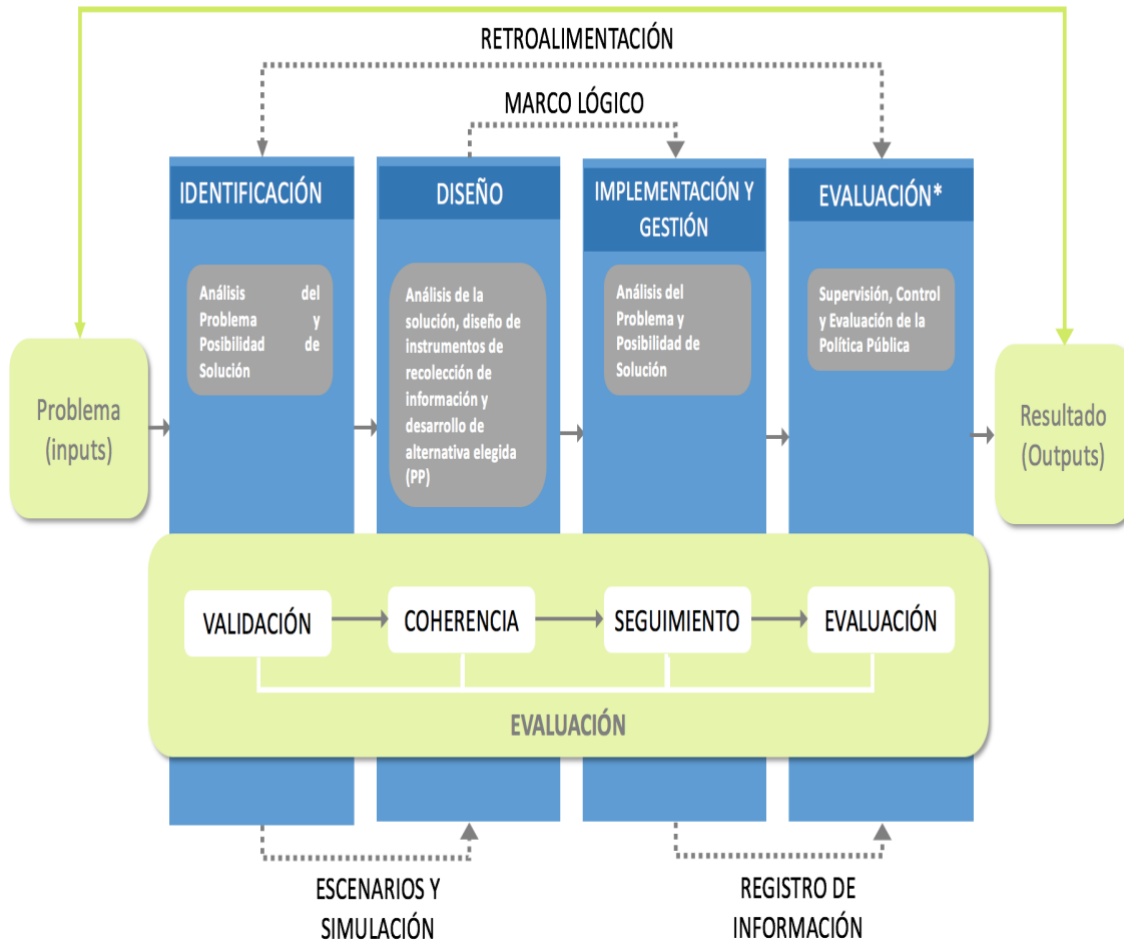
**Fuente:** Elaboración propia a partir de Head (2008) en *Wicked Problems in Public Policy*.

Problemas complejos tenemos muchos ya que cualquier problema llevará a tomar decisiones que tendrán consecuencias para los ciudadanos, positiva o negativamente, con alto o bajo impacto (Aguilar, 2002).

Los *policymakers* o hacedores de políticas públicas, son la posibilidad para ofrecer las mejores soluciones a los *decision makers* o tomadores de decisiones entendidos como aquellos actores con capacidad de agencia sobre la vida pública o en esta formulación con respecto al objeto de estudio, ellos analizarán distintas formas de abordar el problema y propondrán, desde diferentes enfoques y según el origen del problema, soluciones que atenderán a los grupos de presión.

### **Proceso metodológico para el análisis y diseño de políticas públicas urbanas.**

Desde las políticas públicas existe un conjunto de procedimientos sistemáticos que permiten tomar decisiones con mayor precisión. Las políticas urbanas deberían de incorporar de manera procedimental algunas de estas características. Sin embargo, primero hay que establecer qué son las políticas urbanas. ¿Cuáles son las características básicas para saber que cuando se habla de políticas urbanas?



**Fuente:** Elaboración propia con información de J. Subirats (1992) en Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.

Los analistas de políticas públicas a menudo tienen que dar consejos a los responsables de las decisiones en períodos muy cortos de tiempo, en contraste con los investigadores universitarios y los consultores que son contratados específicamente para llevar a cabo una intensa investigación sobre cuestiones de política pública. Algunos han llamado a este último tipo de trabajo “estudios de política” o “política de investigación.” Los analistas que hacen este trabajo por lo general son dotados de grandes presupuestos y largos períodos de tiempo para producir resultados, y trabajan con grandes conjuntos de datos. Por consiguiente, los métodos que utilizan son diferentes a los utilizados por el personal que trabaja para los tomadores de decisiones en el día a día. Los términos “análisis de investigación” y “análisis básico” se acuñaron para describir esta diferencia.

Los objetivos de las personas que producen el “análisis de investigación” son diferentes a los de las personas que producen “análisis básico.” Convencidos de que serán revisados de manera crítica por sus pares, los investigadores buscan la verdad detrás de los problemas y las soluciones no intuitivas, o incluso contrarias a la intuición; y se impresionan con la complejidad, elegancia y precisión del análisis. Para un análisis rápido-básico, los objetivos son mucho más prácticos. El objetivo puede ser simplemente informar, y los tomadores de decisiones lo reconocen suficientemente bien como para que no queden atrapados en los errores más elementales. Hablando de algo más idealista, el objetivo podría ser la de informar sólo a los tomadores de decisiones, de manera que se produce una discusión sobre la política pública y la mejor planteada es adoptada como consecuencia de ello. En un nivel práctico, el análisis básico justifica cualquier problema local, donde el costo de un estudio a gran escala excedería el beneficio de la solución, o cuando por razones políticas la mejor alternativa técnica tiene pocas posibilidades de ser aprobada.

El proceso de análisis básico es mucho más complejo en algunos aspectos que el del análisis de investigación. El análisis de investigación está bastante bien codificado; hay pasos de rutina de exploración y comportamientos científicos. Por otro lado, la característica más atractiva de análisis básico es si el consumidor lo entiende, es capaz de seguir su lógica, y como resultado es capaz de formular una política mejor. Esto significa que hay una interacción entre las rutinas analíticas básicas, el proceso para interactuar con los clientes y las herramientas de comunicación utilizadas para transmitir los resultados del análisis. Por eso, algunos autores no consideran el análisis básico como ciencia. El éxito se mide por la calidad del debate público y la eficacia de la política adoptada. Por lo tanto, el análisis básico debe ser sensible al problema que la política buscará atacar. Los métodos deben ser seleccionados por su capacidad para abordar el problema que el cliente posee en el tiempo disponible, y con razonamiento. Para la presente investigación se optó por un modelo híbrido que contempla algunos elementos de ciertos procesos de recolección de información como son el análisis secundario, la reseña de investigación y la entrevista semi-estructurada que pertenece al método cualitativo. A continuación, se elabora una descripción sintética de cada una de las formas de obtener información:



**Fuente:** Elaboración propia con información de la Comisión Europea (2008), Evidencia científica para el diseño de políticas públicas. Investigación de Políticas.

Se ha escrito mucho acerca de las diferencias entre el análisis y la planificación de políticas. Algunos podrían decir que las diferencias están bien descritas por las frases análisis de investigación y análisis básico, siendo la planificación la característica del primero y el análisis superficial del último. Esta, como otras simples dicotomías propuestas, es insuficiente (Kingdon, 1995).

Primero, se revisaron los documentos pertinentes en ambos campos, y se encontró que el análisis de políticas se ha concentrado principalmente en problemas a nivel federal, mientras que la planificación se ha centrado en los problemas de los gobiernos estatales y

municipales. Aunque se trata de una declaración a través de lo documentado, esta dicotomía tiene también relativamente poco significado para nuestros propósitos. Los gobiernos estatales y municipales adoptan políticas públicas, mientras que el gobierno federal tiende al desarrollo de planes. Y hay quienes afirman que las políticas son más amplias y abstractas, que requieren más información y análisis, así como que poseen ramificaciones más amplias que los planes, sin embargo, otros analistas argumentan lo contrario.



**Fuente:** Elaboración propia con información de Hanzl (2002) en *Policy Formulation and Implementation*. Comisión Europea, Departamento de Investigación Sustentable.

La respuesta depende del nivel de gobierno: tácticas de uno puedan ser las políticas de los otros o planes para otros más. Esta diferencia semántica no es muy importante. La mayoría de los planificadores profesionales y analistas de políticas, utilizan los dos métodos: el análisis básico y el análisis de investigación en su trabajo, ya sea en la práctica pública o privada.

Tal vez más revelador es el desarrollo histórico de cada campo y las diferencias resultantes entre los paradigmas de sus procesos. La planificación integral clásica presenta los siguientes elementos:

1. Una fase extensa de investigación, por lo general para recoger datos sobre la geografía natural y el entorno, sobre la infraestructura física y sobre las características demográficas y económicas de la población.
2. Una búsqueda de alternativas de solución, que podría ser descrita como exhaustiva, pero en realidad está ampliamente limitada al eliminar las alternativas menos significativas antes de su presentación al cliente (el público).
3. La preparación de un plan.
4. Un cliente no especificado: "el interés público".
5. La orientación de un tema de manera opuesta al alcance de la problemática (Ej: El sistema de transporte frente a la congestión de las principales avenidas).
6. Un lapso relativamente largo (por lo menos diez años).
7. Un enfoque apolítico al proceso de implementación.

El análisis de políticas, por otro lado, incluye este conjunto paralelo de características:

1. Una fase de búsqueda de alcance limitado y dirigida a un problema particular.
2. Una limitada búsqueda de alternativas, que luego son todas evaluadas y mostradas al cliente.
3. La preparación de agendas, documentos de opinión, documentos políticos o un proyecto de ley.
4. Un cliente en particular ya sea un director ejecutivo, un funcionario electo, un grupo

de interés público, una colonia o la iniciativa privada propensos a tener una perspectiva particular sobre el problema.

5. La orientación del problema, descrito alternativamente como una postura reactiva.
6. Un tiempo comprometido por los términos de los funcionarios electos y la incertidumbre.
7. Un enfoque político para lograr las cosas.

El proceso de planificación integral tiene más en común con los métodos investigados, y el proceso de análisis de políticas tiene más en común con los métodos básicos. Sin embargo, deben valorarse distintos puntos adicionales. En primer lugar, el análisis de políticas es, en cierto sentido, sólo una parte de un proceso de planificación política más amplia. El análisis en sí es la ruptura de un problema político en las partes que lo componen, al entenderlos, se logrará el desarrollo de ideas sobre qué hacer. Muchas actividades más allá del análisis están involucrados en el proceso de desarrollo de políticas, y el término "análisis de políticas" a menudo es utilizado cuando el término "planificación de políticas" es el más apropiado. En el caso de las políticas urbanas si bien no se hace referencia de manera expresa un método a seguir, se ha interpretado que puede funcionar como tal en *Land in Conflict* escrito por Nolon (2013), a través del siguiente procedimiento:

1. Inicio de la evaluación de un objeto o fenómeno específico.
2. Diseñar un método de evaluación.
3. Entrevistar a los portadores de intereses en específico.
4. Analizar y presentar los hallazgos.
5. Decidir qué hacer.
6. Diseñar un proceso para la acción.
7. Compartir los resultados.

En segundo lugar, las dos descripciones sugieren que el análisis de políticas es mucho más reactivo que la planificación, y siempre sucede después de que alguien ha detectado un problema o ha propuesto una solución. Esta es una realidad del análisis de políticas en la

actualidad y puede ser el resultado de la escasez de recursos en el gobierno para el análisis profundo. Alguien tiene que dar el primer paso en la creación o el diseño de un plan, política o programa, y este papel del planificador profesional en el gobierno se ha visto gravemente descuidado.

En tercer lugar, la planificación se lleva a cabo debido a la preocupación por el uso adecuado de los recursos en el largo plazo y la preocupación por el interés del público objetivo. Como se señaló anteriormente, el paradigma del análisis de una política funciona específicamente para un solo cliente. Ese cliente podría ser una figura de interés público, como un alcalde tomando una posición particularmente heroica sobre un tema visto como vital para quienes habitan la ciudad. O el agente podría tener una agenda muy personal, como la reelección, visión electoral, que podría trabajar en oposición al interés público con una visión en términos de periodos electorales.

### **3.2 Técnicas y diseño de instrumentos**

Entre las técnicas de investigación empleadas se enlistan:

- Revisión documental
- Entrevistas
- Diseño de mapa de actores
- Policy memo*

#### **3.2.1 Revisión documental**

La revisión documental es la herramienta que permite un primer acercamiento al tema o problema seleccionado a través de investigaciones, teorías y discusiones elaboradas con anterioridad. A partir de esta revisión y reflexión de la información documental se delinea el objeto de estudio, se definen los autores que se tomarán en cuenta posteriormente para el apartado teórico y se logran distinguir elementos esenciales a abordar durante la investigación. En este apartado se pueden identificar dos procesos forzosos:

- i. La búsqueda y organización de las fuentes de información.
- ii. Integración de la información seleccionada a partir del análisis de las fuentes.

## **Objetivos**

Los principales objetivos que persigue este proceso metodológico son:

- Reunir los datos e información existente sobre el tema que pretende estudiar.
- Analizar desde diferentes fuentes y puntos de vista el tema o problema por estudiar.
- Permitir un primer contacto entre el investigador y los diferentes fenómenos históricos, sociológicos, psicológicos o científicos que envuelven el problema a estudiar.
- Garantizar la posibilidad de informar objetiva e intelectualmente a través de un marco teórico y bibliografía que sustente la investigación realizada durante el estudio del problema planteado.

Para la revisión documental de la presente investigación se acudió a fuentes bibliográficas, hemerográficas y normativas las cuales coadyuvaron a establecer, en un inicio, la cronología y características que forman parte del fenómeno inmobiliario de los fraccionamientos cerrados en Zapopan. Posterior al reconocimiento de los aspectos mencionados, la revisión documental aproxima a una idea general de los procesos y actores que participan en el tema seleccionado.

Es importante considerar que la recopilación de toda la información posible sobre lo realizado con anterioridad respecto al tema de investigación ayuda a profundizar en el marco de la investigación ya que ésta será el punto de partida para integrar y complementar el estudio con otras técnicas metodológicas de recolección de información.

### **3.2.2 Entrevistas Semi-Estructuradas**

#### **Guion de entrevista para actores elegidos**

El modelo de entrevista elegido para el presente trabajo es el modelo mixto o semiestructurada este se caracteriza por un despliegue de preguntas estructuradas o pre seleccionadas y preguntas espontáneas o contra preguntas. Esta forma se consideró la más adecuada ya que mientras la parte estructurada permite comparar entre los diferentes actores a entrevistar, la parte abierta accede a profundizar en las características específicas del actor entrevistado. Por ello, permite una mayor libertad y flexibilidad en la obtención de información.

#### **Objetivos:**

- Reconocer la comprensión de los sujetos sobre los fraccionamientos cerrados y su juicio de valor con respecto a estos.
- Analizar la valoración de los entrevistados sobre los instrumentos normativos y acciones emanadas por parte de las autoridades.

#### **Perfiles elegidos para la aplicación de la entrevista:**

El proceso de selección para la aplicación de la entrevista partió de ciertas características necesarias para la obtención de información. Se eligieron a estos entrevistados ya que están vinculados a este tema específico desde diferentes áreas disciplinares. La intención de esta entrevista es profundizar sobre la subjetividad de los entrevistados sobre los fraccionamientos cerrados con la intención de encontrar información complementaria a la revisión documental. Por lo que la lista se integra de la siguiente manera:

**Dr. Luis Armando García Estrada-** Magistrado Presidente de la Cuarta Sala Unitaria del Tribunal de lo Administrativo del Poder Judicial del Estado de Jalisco, a partir del 7 de Marzo del año 2007 hasta el día de hoy.

**Mtro. Miguel Ángel Rodríguez-** Titular de la Unidad de Planeación y Programación del IMEPLAN. Así como una amplia experiencia en el sector público, específicamente en los H. Ayuntamientos del AMG.

**Mtro. Trinidad Padilla López-** Forma parte del cuerpo académico de la Universidad de Guadalajara, actualmente es procurador de la PRODEUR (Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco), fungió como diputado local en la pasada legislatura en donde participó en la comisión de desarrollo urbano.

**Arq. Diego Delfín Álvarez del Castillo-** Forma parte del equipo de asesores técnicos de CCD (Ciudad Creativa Digital), tiene experiencia en la construcción de instrumentos territoriales para la administración pública.

**Dip. Augusto Valencia-** Diputado local por el distrito 6 que se encuentra en el territorio del municipio de Zapopan; adscrito a la comisión de asuntos metropolitanos, entre otras. Ha promovido la “Ley anticotos” que refiere a una reforma en el código urbano para regular la producción de fraccionamientos cerrados.

**Lic. Diego Petersen Farah-** Periodista y editor del periódico el informador, su columna de opinión es la más reconocida en el estado de Jalisco. Ha hecho referencia al problema de los fraccionamientos cerrados como un tema político más que técnico.

**Agustín del Castillo-** Periodista ambiental del periódico Milenio Jalisco, conductor y responsable editorial del programa *Código Verde*, del Canal 44 de la Universidad de Guadalajara (UdeG).

**Lic. Francisco Nicolás Uribe Tapia-** Ex titular de la dirección de reglamentos en Zapopan, Ex secretario de la presidencia del H. Ayuntamiento de Guadalajara, Ex director de Administración y Recursos Humanos en el Congreso de Jalisco. Así como docente sobre administración pública local y derecho administrativo en la Universidad de Guadalajara.

**Mtro. Conrado Romo-** Secretario Técnico del órgano técnico del área metropolitana (OTAM).

**Jonathan Obed Martínez** – Director Jurídico de la PRODEUR (Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco) así como ex jefe de Departamento de la Comisión de Planeación Urbana en el municipio de Zapopan.

**Cuestionario:**

1. ¿Qué opinas de los fraccionamientos cerrados?
2. ¿Por qué?
3. ¿Sabías que hoy en día 12% de la población del AMG vive en fraccionamientos cerrados?
4. ¿Qué opinión tienes al respecto?
5. ¿Considera usted que los fraccionamientos cerrados que existen en la ciudad responden a un modelo social y ecológicamente sustentable?
6. ¿Qué factores consideras determinantes para el desarrollo de fraccionamientos cerrados?
7. ¿Qué opinión tiene sobre el diseño institucional que regula la construcción de fraccionamientos cerrados?
8. ¿Quiénes son los responsables de la proliferación de este tipo de vivienda?
9. ¿En algún aspecto normativo crees conveniente alguna modificación a estos instrumentos?
10. ¿Cuáles son y que alcances podrían representar?
11. ¿Qué otros instrumentos podrían disuadir la proliferación de este tipo de vivienda?

### 3.2.3 Diseño de mapa de actores

#### Justificación de herramienta de recolección de información

El mapeo de actores claves (MAC) es una herramienta de diagnóstico y de gestión de proyectos, también conocido como mapa social. El esquema supone una representación de la realidad, y así, establecer estrategias para la transformación de la realidad comprendida (Gutiérrez, 2007).

El mapeo de actores claves, de ahora en adelante MAC, es una metodología estrechamente ligada al enfoque sistémico y la teoría de redes. Sin definirla como la panacea para comprender la realidad social, esta herramienta tiene sus ventajas. Tal como lo señala Gil-García (2010) “La ventaja de modelar un sistema es que permite representar de forma clara y concreta una realidad”.

Existen diversas formas de representar un problema social, sin embargo, esta metodología seleccionada permite simular problemas reales en el tiempo y así captar la complejidad social como un proceso no lineal. Esto nutre el proceso de formulación de política pública, ya que la bibliografía de los padres fundadores es un proceso de características secuenciales de solución de problemas.

Gutiérrez (*op. cit*) parte de los siguientes supuestos con respecto al MAC:

1. Es posible pensar la sociedad en términos de estructuras
2. Las estructuras sociales se manifiestan en forma de relaciones entre actores sociales
3. Los conjuntos de vínculos o de relaciones sociales forman redes
4. Valores, creencias, y comportamientos de los diferentes actores varían según sea la posición que ocupan en dicha red
5. El principio de análisis de las redes o la construcción de mapas no son los individuos ni los grupos, sino las relaciones y las redes de relaciones. Los grupos surgen de las redes de relaciones y están cruzados por la pertinencia de sus miembros a distintas redes.

Para el desarrollo de un MAC es pertinente tener un acercamiento conceptual sobre qué es un actor social o *stakeholder*, la definición expuesta a continuación es del Banco Mundial<sup>6</sup> y lo describe de la siguiente manera:

*Un actor social o stakeholder es cualquiera con un interés declarado o concebible o participación en una preocupación de carácter político.*

Ahora, no todos los actores sociales se miden de la misma manera, la métrica varía según la complejidad del área de estudio y el tipo de relaciones preexistentes. Algunas variaciones pueden ser forma, tamaño y capacidad. También pueden ser actores aislados o integrado a una organización o red, esta puede ser de carácter institucional (gobiernos, instituciones) o no formal (sociedad civil organizada, colectivos, etc.).

#### **Limitaciones del MAC:**

Según Herbert Simon (1976), los individuos difícilmente pueden calcular todas las consecuencias posibles, de sus actos y decisiones. Su capacidad de decidir se limita al contexto situacional inmerso en ese momento y la percepción de este. Por lo que el MAC se define como una herramienta de síntesis de información, por lo que su análisis es de carácter superficial. Dado el reconocimiento de sus alcances al ser una herramienta homogeneizadora y entendiendo la realidad como un proceso abierto y dinámico utilizar el MAC es funcional siempre y cuando se combine con otros instrumentos.

#### **Construcción del MAC:**

Pozo-Solís (2007) establece seis pasos necesarios que permiten sintetizar y dar formato y coherencia, expresados de la siguiente manera:

---

<sup>6</sup> “Stakeholder Analysis” Governance and political economy, en el Banco Mundial, disponible en línea: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/PoliticalEconomy/stakeholderanalysis.htm>

1. Clasificación de actores.
2. Identificación de funciones y roles de cada actor.
3. Análisis de actores.
4. Elaboración de una matriz que permita visualizar a los actores y su grado de poder, así como su posición respecto al objeto de estudio.
5. Mapa relacional de actores.
6. Reconocimiento de las redes sociales preexistentes.

A continuación, se especifica a mayor profundidad cada uno de estos pasos y su diseño visual.

### **Clasificación de actores**

Tiene a bien identificar los actores participantes que serán involucrados en función del proyecto de investigación, con la finalidad de asemejar cual es la participación de cada actor o actores en el proceso relacional. Por lo que es necesario seguir una serie de parámetros definidos por el mismo texto (Pozo-Solís, 2007) y se enuncian de la siguiente manera:

- Reunir un grupo de informantes que proporcionen información útil.
- *Brain-storming* sobre un posible listado.
- Categorizar a los actores por grupos y/o intereses.

### **Identificación de funciones y roles de cada actor**

El objetivo de este paso es registrar las funciones de cada actor respecto a su grupo social (o de interés), así como sus posibles acciones para asociar sus potenciales propuestas de intervención. En este apartado es necesario describir los patrones que comparte con respecto del grupo al que pertenece, así como su rol social.

### **Análisis de actores**

Análisis de corte cualitativo en donde se le asigna a cada actor de manera una posición dentro del sistema, sus tipos de relaciones y niveles de poder. Las limitaciones de homogeneizar a los actores como un grupo que comparten ciertos niveles de poder es que no permite observar la diferenciación sobre su posición con respecto al trabajo de investigación y la influencia que ejerce en el ecosistema. Para este apartado será necesario incorporar la medida de relaciones predominantes y nivel de poder:

1. Las relaciones predominantes serán categorizadas por definiciones como: a favor (predominio de relaciones de confianza y colaboración), Indeciso/indiferente, en contra (predominan relaciones de conflicto).
2. Niveles de poder definidos como: alto (alta influencia sobre los demás), medio (mediana influencia sobre los demás) y bajo (no hay influencia sobre los demás).

### **Elaboración de matriz de actores**

Para proyectos de intervención como lo es la propuesta de política pública para el TOG es necesario producir un cuadro que incorpore a los actores según su grado de poder, como se expuso anteriormente y su posición respecto al objeto de investigación. Estas dos variables deben alimentarse de otras variables que complementen el análisis ya sea como acceso a recurso, tipo de actor, etcétera.

### **Exploración de relaciones sociales**

Este apartado pretende establecer, identificar y analizar las relaciones entre distintos actores. Para este TOG será necesario vincular a los desarrolladores, con autoridades, funcionarios públicos y políticos que puedan dar luces respecto a posibles privilegios, conflictos de interés, o accesos determinados a cierta información.

### **Reconocimiento de las redes sociales preexistentes**

Consiste en identificar las redes existentes y el conjunto de acciones que deben de tomarse. Por ejemplo, se puede identificar las redes sociales que coordinan actividades en común, grupos que presentan relaciones que requieren ser fortalecidas y las que representan relaciones de conflicto. Con esto se permite establecer estrategias de trabajo con las redes consolidadas y las no consolidadas en su fortalecimiento.

#### **3.2.3.1 Diseño y construcción del MAC**

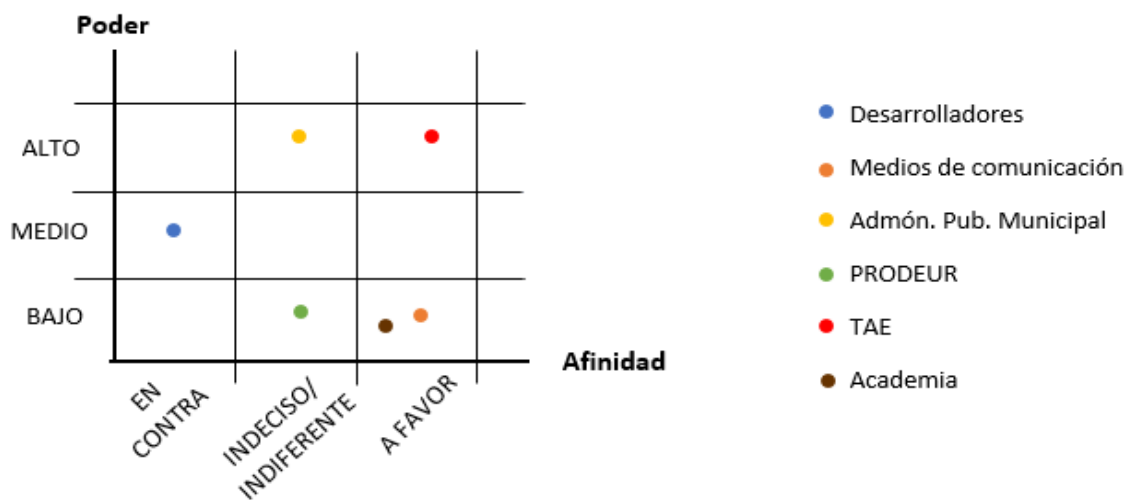
##### **Clasificación de actores e identificación de funciones y roles**

- a) **Desarrolladores:** atienden un modelo de negocio que busca satisfacer la demanda de vivienda de los ciudadanos por motivos aspiracionales o de seguridad.
- b) **Medios de comunicación:** debido a la poca influencia son actores secundarios que únicamente informan a la ciudadanía sobre la situación actual del desarrollo urbano.
- c) **Administración pública municipal:** es un actor primario ya que posee las facultades (art.115 constitucional y código urbano estatal) sobre la administración y desarrollo urbano de su territorio.
- d) **Administración pública estatal (PRODEUR):** vigila el cumplimiento de las normas para el desarrollo urbano de la ciudad y emite recomendaciones cuando éstas son violentadas.
- e) **Tribunal Administrativo del Estado (TAE):** está facultado en materia administrativa para resolver las controversias suscitadas entre autoridad (municipio) y particulares (desarrolladores).
- f) **Academia (IES):** Instituciones dedicadas a la investigación de este fenómeno urbano (fraccionamientos cerrados) que interpretan los resultados de los efectos (positivo/negativo) de este tipo de vivienda.

## Análisis de actores.

Análisis de corte cualitativo en donde se le asigna a cada actor una posición dentro del sistema con respecto a la elaboración de un marco regulatorio de los fraccionamientos cerrados.

Actores	Posición	Grado de influencia
Desarrolladores	En contra	Media
Medios de comunicación	A favor	Bajo
Admin. Pública Municipal	Indeciso	Alta
PRODEUR	Indiferente	Bajo
TAE	A favor	Alta
Academia	A favor	Baja



## Matriz de actores

Tipo de organización o actor	Actor Social	Lógica o interés principal	Principales conflictos con otros actores sociales	Posición relativa en términos de capacidad de agencia	
				P	A
Actores económicos	Medios de comunicación	Investigación y difusión sobre la situación actual del desarrollo urbano.	No aplica	-	+
	Desarrolladores	Atender las demandas de este tipo de vivienda basado en una lógica comercial.	Medios de comunicación e IES	+/-	-
Poderes públicos	Admón. Pub. Municipal	Planear, administrar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.	Medios de comunicación, IES y TAE	+	+/-
	TAE	Resolver las controversias suscitadas entre autoridades administrativas y particulares.	Medios de comunicación y admón. pública	+	+
	PRODEUR	Vigilar y emitir recomendaciones con respecto a las normas del desarrollo urbano.	No aplica	-	+/-
Organizaciones de interés público	IES	Promover la investigación y difusión del conocimiento.	No aplica	-	+

### 3.2.4 Policy memo

El *policy memo* es un documento de carácter académico. Su principal función no es otra que la de otorgar un análisis y recomendaciones de manera sintetizada sobre un tema específico para una audiencia específica; en este caso académicos y tomadores de decisiones. La finalidad es proveer información rápida para el mundo de los tomadores de decisiones. Esto tiene como objetivo el fácil acceso a la información, es decir, ante la complejidad de un problema definido y la limitación del tiempo disponible por parte de quienes llevarán a cabo esta política pública al plano empírico. Los elementos necesarios de *un policy memo* deben ser cuatro:

1. Consistencia en el contenido
2. Organización de ideas
3. Lenguaje accesible
4. Información relevante sobre el problema público

El contenido es el elemento principal, ahí radica la buena redacción de un *policy memo*. Si un *policy memo* es incapaz de plasmar las ideas clave sobre un problema público, es secundario que esté bien hecho el documento. El objetivo es dotar de información indicada es que el problema y la solución tenga un sentido lógico, y realista sobre la posible alternativa a realizar. Para esto Danziger (1988) propone elementos necesarios del contenido:

1. Presentar la información más relevante de manera clara.
2. Presentar de manera diferenciada las opiniones de los hechos. En el caso de las opiniones deben estar bien argumentadas.
3. Evitar falacias que apelen a la autoridad, argumento 'blandos' o sueltos, generalizaciones y causalidades sin sostén.

**Objetivo de este instrumento:**

El objetivo esencial del *policy memo* es ser claro. Realizar un buen *policy memo* según Danziger (*op.cit.*) es la claridad con la que consume el tomador de decisiones la problemática pública. Para lograrlo es necesario que un tercero lea y revise el primer 'borrador'. Posterior a esa etapa es la entrega del documento al tomador de decisiones.

Para lograr este objetivo es imperante hacer preguntas que respondan a ciertas preguntas enlistadas de la siguiente manera:

- ¿Quién es tu audiencia?
- ¿Cuál es el propósito del *policy memo*?
- ¿Qué es lo importante de comunicar?
- ¿Qué impacto puede tener la aplicación de esta política pública?

- ¿Cuáles son los costos y beneficios que pudiera traer la aplicación de esta política pública?
- ¿Cuáles son los límites o barreras existentes para la implementación de la política?

#### ***3.2.4.1 Diseño y construcción del policy memo***

##### **RESUMEN**

La investigación llevada a cabo refiere que la proliferación de fraccionamientos cerrados en el municipio de Zapopan mantiene consecuencias, hasta ahora, irreversibles en términos sociales, urbanos y ambientales. Tomar una decisión firme, asumiendo los costos políticos que esto represente, para la regulación de este tipo de vivienda es fundamental para dar un giro al desarrollo urbano del municipio. Este memorándum contiene información esencial que ayudará a explicar la necesidad de tomar esta decisión y las recomendaciones que a partir de la investigación documental y empírica se han articulado.

##### **ANTECEDENTES**

El municipio de Zapopan tiene un alto porcentaje de territorio construido a través de fraccionamientos cerrados, un modelo de desarrollo urbano que según el propio Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018, corresponde a un esquema de crecimiento difuso y con grandes efectos negativos como la falta de accesibilidad y seguridad en los espacios públicos, el incremento en las emisiones contaminantes, deterioro de la movilidad peatonal, ciclista y de aquella que pudiera proveer elementos de colectividad, seguridad y sustentabilidad.

<i>Municipio</i>	<i>Área Urbanizada (Ha)</i>	<i>Cantidad de Fraccionamientos Cerrados por municipio</i>	<i>Área Fraccionamientos Cerrados (ha)</i>	<i>Proporción de la superficie urbanizada municipal que se encuentra en Urbanización Cerrada (%)</i>
<i>Zapopan</i>	<i>21.834,28</i>	<i>1.361</i>	<i>4.548,31</i>	<i>20,83</i>

## **PUNTOS CLAVE**

De acuerdo con las fuentes de información documental y entrevistas realizadas se puede concluir que las siguientes son algunas de las causas que han favorecido un desarrollo urbano bajo el modelo de cotos con altos costos sociales, económicos, urbanos y ambientales:

- 1) La realidad urbanística no ha sido incluida en los instrumentos normativos.
- 2) Falta de contrapesos políticos para proponer alternativas o alertar sobre los posibles efectos no deseados de las políticas públicas.
- 3) Corrupción urbana.
- 4) Intereses del mercado inmobiliario por encima de intereses sociales, urbanos y ambientales.

## **RECOMENDACIONES**

El conjunto de recomendaciones que se desprenden de la investigación tiene como objetivo lograr que el proceso de desarrollo urbano responda a una lógica de construir una ciudad abierta, cohesionada, permeable, incluyente y sustentable.

- 1) Implementar un servicio civil de carrera que permita la profesionalización de la administración pública municipal y con ello se garantice un mejor proceso administrativo.
- 2) Modificar las herramientas jurídicas que regulan la planeación urbana estatal, las cuales tienen un impacto en la administración pública municipal, dotándolas de una argumentación clara, precisa y sin espacio para la interpretación:
  - i. Reformar el Código Urbano del Estado de Jalisco en sus artículos 5, 175, 176, 183, 225, 338 y 339.
  - ii. Derogar del régimen de “condominio horizontal” establecido en el artículo 2 del Código Civil del Estado de Jalisco.

Estas acciones permiten que ningún reglamento municipal sobrepase o se contraponga a lo expresado en las leyes estatales.

- 3) Establecer un impuesto predial progresivo como medida para desincentivar la proliferación de fraccionamientos cerrados, esta recomendación tiene sustento en la teoría de la elasticidad de la demanda la cual espera una disminución en la demanda debido al incremento del costo de habitar en viviendas de esta naturaleza.
- 4) Hacer públicos los documentos de viabilidad y licencias que corresponden a cada permiso de construcción de urbanizaciones cerradas con el fin de transparentar, durante todo el proceso, la viabilidad social, ambiental y de movilidad que implican estas edificaciones.
- 5) Cambiar el modelo vigente de implementación de las políticas territoriales incluyendo una visión horizontal de gobierno que compatibilice los esfuerzos aislados que hoy hacen los diversos actores involucrados, esto mediante la apertura de los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas territoriales a la ciudadanía.

Es importante mencionar que el riesgo político y económico que se corre al momento de tomar decisiones en este tema puede ir desde el descenso o freno de la carrera política hasta un acceso limitado a recursos financieros en presupuestos o campañas venideras de

los actores involucrados. La relación entre los desarrolladores y los tomadores de decisiones institucionales está fincada en una serie de pagos de favores por lo que modificar el estado de las cosas supone un esfuerzo y voluntad política y de la presión ciudadana. Ante este panorama el contrapeso principal es el que tiene que ver con la sociedad (organizada o no); solo la presión ciudadana y el involucramiento de éstos en el tema harán que políticos y actores económicos modifiquen la forma en que se “urbaniza” la ciudad. Posteriormente y con la aceptación de las propuestas que aquí se hacen la administración pública municipal será el contrapeso esencial para frenar la voracidad de los actores económicos.

El alcance de esta técnica metodológica es limitado, como ya se mencionó anteriormente su objetivo es plantear las adecuaciones que a través de la recolección de información se consideran las acciones más pertinentes para transformar el plano institucional que regula a los fraccionamientos cerrados. Esta es una propuesta de política pública territorial, para pasar al plano empírico es necesario encontrar a un *policy entrepreneur*, es decir, un agente que emprenda esta propuesta y la lleve a la acción. Por eso la construcción de un instrumento de la naturaleza del *policy memo* permite acercarse a estos posibles emprendedores de manera sintetizada y directa sobre los alcances y consecuencias que esta ruta de acción podría implicar. Es una herramienta que será utilizada una vez que la investigación sea concluida y se pretenda poner en práctica las recomendaciones que aquí se hacen.

## **4. Desarrollo de la propuesta y recomendaciones**

### **4.1 Hallazgos**

Después de la información recabada a través de distintas fuentes bibliográficas, así como de la disposición de diferentes actores por tomarse el tiempo de responder sobre el presente objeto de estudio y sus implicaciones políticas, es momento de delinear los hallazgos obtenidos durante el proceso de construcción del presente documento. Tal y como ha referido Seixas (2015), ante la recomposición de las condiciones sobre lo que sucede en torno a las realidades urbanas, así como las estructuras administrativas y reguladoras de las ciudades (gobiernos), es necesario describir cual es la capacidad de acción y reacción de la transformación urbana. Hoy, los cotos se han convertido en un tema que aparece en el debate público y por tanto ha llegado a la esfera de los tomadores de decisiones, por lo que hay una correlación intrínseca de quienes pretenden establecer al urbanismo como una rama del conocimiento extrínsecamente de la realidad social, económica y política. Una especie de hermetismo gremial por parte de quienes se dedican al diseño de instrumentos que hoy establecen las reglas que dan forma a la ciudad.

#### **Ciudad y política; políticas urbanas.**

Dado el contexto de complejidad que presentan las urbes al observarse dinámicas de expansión sin control (Iracheta, 2009), el crecimiento de las ciudades en nuestro país ha sido desordenado, esto se debe a la ausencia de una política de ordenamiento del territorio explícita. Siguiendo con el argumento del Dr. Iracheta (*op.cit.*) las ciudades también se encontraron con un proceso de cambio en la perspectiva gubernamental, que se caracterizó por la reducción de la presencia del Estado en buena parte de las esferas de desarrollo y la propensión a privatizar espacios que hasta entonces estaban reservados para la propia administración pública. Esto tuvo consigo impacto en la construcción de imaginarios territoriales al reducirlo a un mero ente de carácter tramitológico, y no un agente

preponderante para la planeación urbana. Por tanto, el resultado fue el de un abandono del compromiso público por orientar y controlar la gestión y ocupación del territorio.

Los expertos entrevistados durante el proceso de recolección de información puntualizan que es necesario preparar una discusión sobre la incorporación desde el punto de vista politológico, exégetas de la administración pública municipal, urbanistas, académicos y sociedad, para la búsqueda de un nuevo modelo de gestión sobre el fenómeno de los fraccionamientos cerrados. Es necesario incluir un modelo de planeación-acción ejecutable en el mediano y largo plazo fincado sobre el concepto de ciudad abierta. En la búsqueda de la igualdad socio espacial, sustentabilidad ambiental y posibilidades de desarrollo económico apostando por el uso de suelo mixto que hoy no es posible en los fraccionamientos cerrados. El resultado es claro, un problema al que se le ha permitido crecer de manera exponencial por décadas y administraciones municipales. Hoy se pueden observar las consecuencias en el municipio de Zapopan: una quinta parte del territorio construido en el municipio es de estas características.

Otro hallazgo que se reconoce es la incapacidad institucional de quienes tienen atribuciones sobre los fraccionamientos cerrados: administraciones públicas municipales, tribunales administrativos, cabildos; incapacidad en la que los desarrolladores han erigido una relación causal que ha sido definida por algunos (Estrada, 2017) como perversa.

Los problemas de carácter urbano deben ser vistos como problemas públicos, por tanto, es necesario apostar por resolverlos desde la política, las políticas públicas y la administración pública, con la intencionalidad de construir vías que permitan el desahogo de los temas urbanos desde una lógica jurisdiccional e institucional.

La desarticulación institucional y administrativa visibiliza el problema de responsabilidad a quien contravenga el interés público. Quienes están envueltos en este proceso urbano deben razonar sus decisiones y así evitar la discrecionalidad. Pero más importante es que se elimine la ambigüedad con la que se realizan esos razonamientos.

### **La figura del condominio: condición necesaria para el ordenamiento territorial de este producto inmobiliario.**

Los fraccionamientos cerrados en Zapopan no podrían entenderse sin la participación de cuatro elementos: la administración pública municipal, los tribunales administrativos, el mercado inmobiliario y, por último, los códigos urbano y civil del Estado de Jalisco. El éxito de los fraccionamientos cerrados, así como el ecosistema para la especulación inmobiliaria, está fincado bajo la figura jurídica del condominio (Enríquez, 2007). Esta figura está contenida en la legislación estatal en materia de desarrollo urbano, en donde se establece la copropiedad de las áreas comunes.

Condominio, en Derecho Civil, es una rama del derecho privado y consiste en la situación en la que la propiedad de una cosa es compartida por dos o más personas; por lo que toda modificación de las áreas comunes requiere la participación y decisión de quienes forman la junta de condóminos, aunque también es indispensable un reglamento interior (Enríquez, 2010). Este autor, también señala que la figura del condominio permite la expansión del fenómeno de fraccionamientos cerrados debido a que su diseño jurídico implica necesariamente establecer los espacios y perímetros requeridos para diferenciarse de los otros tipos de propiedad de tipo abierto. En este resquicio legal es donde los desarrolladores encuentran la capacidad para cerrar calles, separándose explícitamente de la ciudad abierta. A manera de conclusión el régimen de condominio es una variable preponderante para la creación de entornos fragmentados como lo es Zapopan.

#### **4.2 Prospectiva**

Síntesis interpretativa de los datos analizados:

La información obtenida a partir de las entrevistas con los actores definidos en el cuestionario arroja información sustanciosa en términos de hallazgos preliminares. El presente apartado contiene información respecto a la percepción de los actores preseleccionados con la bibliografía del diagnóstico o situación-problema. El objetivo

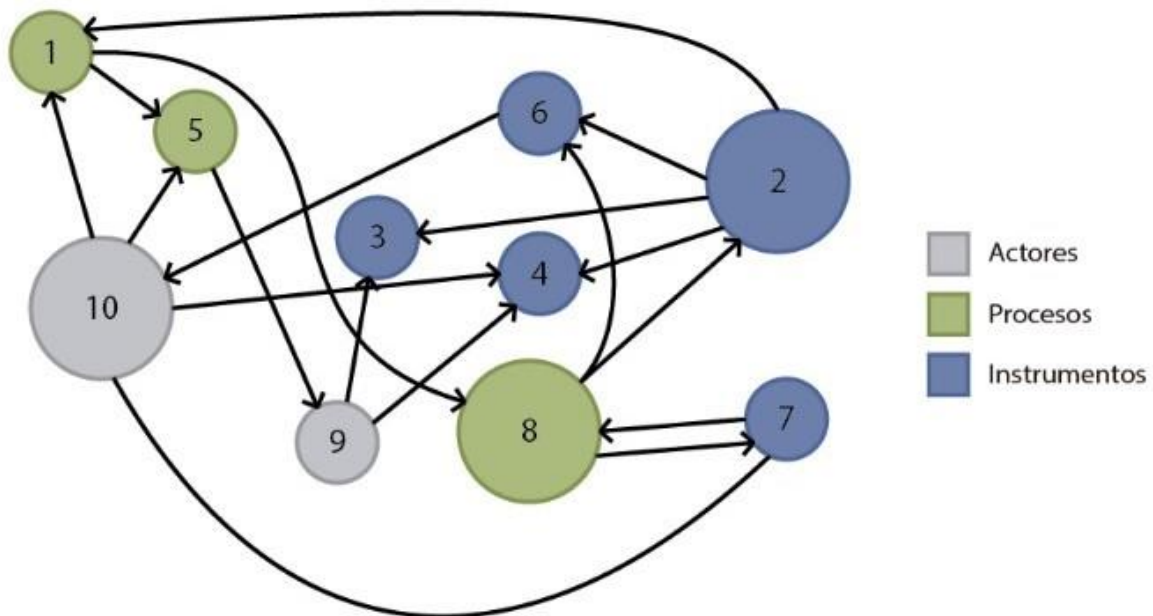
general de la entrevista es conocer y profundizar en la opinión de los *stakeholders* de la esfera pública. Conocer cuál es la percepción de los actores seleccionados respecto al objeto de estudio; específicamente, fraccionamientos cerrados. Profundizar sobre las relaciones de poder que surgen en el territorio para el surgimiento de este fenómeno urbano, así como las implicaciones tiene en el desdoble de otras variables.

Hallazgos aprovechables:

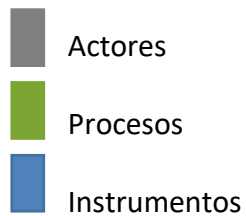
- Es un tema primero de carácter político y segundo, técnico.
- Es un fenómeno que se gestó a través de la corrupción. (OP, TAE, Cabildos municipales)
- Falta de aplicación de la norma.
- Es un modelo definido como anti-ciudad.
- Visión parcializada de las soluciones en la esfera pública y la competencia de los instrumentos.
- Instrumentación rígida que no permite adaptarse a las nuevas realidades urbanas.
- Falta de castigo.
- Se considera laxa y ambigua la legislación del Código Urbano del Estado.
- Choque de intereses.
- Los grandes capitales de la construcción legislan para que no se aprueben los nuevos instrumentos.

Falta de socialización y negociación, tanto de los reguladores como de quien es sujeto de regulación.

## RED DE PROBLEMAS



El tamaño de los círculos representa la importancia que cada actor, proceso o instrumento tiene dentro del objeto de estudio. Mayor tamaño=mayor importancia



### Diagnóstico entrevistas:

1. Proceso: Ausencia de profesionalización en la administración pública municipal.
2. Instrumento: Falta de prospectiva en términos de planeación e instrumentación.
3. Instrumento: Exceso de atribuciones por parte de los tribunales administrativos.
4. Instrumento: La PRODEUR es una institución sin carácter vinculante.
5. Proceso: Falta de incentivos y castigos a quien contravenga el interés general.

6. Instrumento: No existe una coherencia jurídica entre el código civil y el código urbano.
7. Instrumento: Excesos de reglamentaciones municipales, falta de homologación en los criterios de zonificación.
8. Proceso: Visión electoral de la ciudad.
9. Actores: *Policy and legislative makers* son los actores que posteriormente se convierten en sujetos obligados.
10. Actores: No hay incentivos por parte de la clase política para modificar de raíz.

### **¿Qué hacer ante este diagnóstico?**

- La profesionalización de la administración pública municipal podría resolver la falta de incentivos y castigos para quien contravenga el interés público, así como revertir la visión electoral que se tiene de la ciudad.
- Una visión de futuro en la planeación e instrumentación de las políticas urbanas reduciría las atribuciones que los tribunales administrativos han adquirido actualmente; además resolvería la falta de coherencia jurídica entre el código civil y el código urbano. Finalmente, planear en prospectiva ayudaría a que organismos como la PRODEUR, se conviertan en instituciones con carácter vinculante.
- Lograr incentivos y castigos para aquellos que atenten contra el interés general convierte a los hacedores de políticas públicas y a los legisladores en sujetos obligados.
- En el momento en que el código civil y el código urbano homologuen sus partes jurídicas existirán las condiciones necesarias y obligatorias para que la clase política modifique de raíz la planeación urbana en nuestra ciudad.
- Homologar reglamentos y criterios de zonificación para el AMG solventa la visión electoral que los políticos han encontrado en la ciudad.
- En el momento en el que se deje de ver a la ciudad desde una perspectiva electoral y económica, se resolverán la falta de prospectiva en la planeación e

instrumentación, la incoherencia jurídica entre código civil y código urbano, exceso de reglamentaciones municipales y falta de homologación en los criterios de zonificación.

- Incentivar a la clase política para modificar de raíz la forma en la que se planea la ciudad resuelve la falta de profesionalización de la administración pública municipal; se podría castigar a quienes contravengan el interés general y no existirían excesos de reglamentaciones municipales y se daría una homologación en los criterios de zonificación.

### **4.3 Propuesta**

Las siguientes estrategias conforman una propuesta integral y parten del diagnóstico y hallazgos obtenidos en la presente investigación. Tienen el objetivo implícito de dotar a la planeación urbana de una visión de ciudad virtuosa y dejar atrás el actual modelo de negocio y de efecto cortoplacista que impera en el municipio.

#### **4.3.1 Objetivo general de “la estrategia de regulación, ordenamiento y transparencia del territorio en Zapopan”.**

La estrategia gubernamental de regulación, ordenamiento y transparencia del territorio en Zapopan insta al sector público y al privado, así como a la sociedad civil a construir una política municipal que genere hábitos de transparencia, desarrollo económico ordenado y sustentable.

Esta política consiste en educar y regular, controlar y sensibilizar a la población para que reduzca, se tome conciencia sobre los efectos negativos de ciudades fragmentadas, inconexas para la ciudad, la sociedad y el medio ambiente.

De lo anterior se deriva la propuesta de asignar una tasa mayor al impuesto predial a quienes habiten en fraccionamientos cerrados, así como a quien viole los códigos,

instrumentos y reglamentos de la gestión del suelo emanados del municipio. La construcción de entramados argumentativos, así como campañas de comunicación social que apelan a la necesidad de incorporar el concepto de lo público como una virtud cívica.

#### **4.3.2 Servicio Civil de Carrera Municipal**

##### **Estrategia:**

El servicio profesional de carrera municipal tal y como ha mencionado Yehezkel Dror (1997) los cambios en las leyes, las estructuras y las organizaciones son importantes, pero serán en vano a menos que para ello se cuente con personal profesional en el gobierno, comprometido, virtuoso y con un conocimiento amplio de temas específicos (ordenamiento del territorio). Los gobiernos municipales, específicamente Zapopan requieren para disponer de personal calificado, competente e imparcial para cumplir responsablemente con sus atribuciones administrativas y legales en materia territorial. Esto con la finalidad de otorgar seguridad, estabilidad y continuidad institucional en materia urbana.

##### **Líneas de acción:**

**1.-** Diseño del reglamento del servicio civil de carrera en la administración pública municipal en Zapopan.

- Este debe contemplar elementos como la descentralización de la coordinación de gestión integral de la ciudad del mismo H. Ayuntamiento.
- Derogación del reglamento de la administración pública municipal de Zapopan vigente (2005).
- El reglamento deberá ser expedido en conformidad a lo dispuesto en el marco de los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Capítulo 7 de la Constitución del Estado de Jalisco y lo normado por la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, así como la Ley para los Servidores Públicos del estado de Jalisco y sus municipios.

- Establecer cuáles son los objetivos del servicio civil basado en la profesionalización, cualificación, competencia, imparcialidad, objetividad, certeza, capacidades éticas y desempeño siempre articulado bajo el principio de transparencia.

## 2.- Instancias competentes para la instalación de un Servicio Civil de Carrera (SCC)

- Academia Estatal encargada por parte del IMEPLAN
- Carrera administrativa
- Catálogo general de puestos del servicio de carrera
- Centro estatal de evaluación
- Comisiones en el pleno, de servicio profesional de carrera municipal y honor y justicia
- Consejo ciudadano

### **Meta:**

Alcances de esta propuesta o resultados esperados: dotar de certidumbre a los trabajadores y cambiar el sistema vigente de camarillas y clientelas políticas en los gobiernos en turno. Lo que se pretende alcanzar es evitar la improductividad en las acciones de gobierno, discontinuidad de planeación urbana de mediano-largo plazo, incumplimiento de responsabilidades y obligaciones públicas municipales formalmente establecidas. La instauración de un servicio civil de carrera en Zapopan son una serie de transformaciones jurídicas y procesos orientados a mejorar la capacidad, eficacia y calidad de la acción directiva, regulatoria y administrativa del gobierno municipal sobre el territorio.

### **4.3.3 Normativo**

#### **Estrategia:**

La propuesta de política pública debe ir acompañada de fundamentos de carácter jurídico que permitan dotar de sentido a los instrumentos regulatorios municipales, ningún reglamento emanado de la administración pública municipal podrá ejercerse de la manera

óptima si este sobrepasa o contrapone facultades y obligaciones expresamente estipulados en el Código Urbano y Civil del Estado de Jalisco y las leyes que de este deriven.

**Líneas de acción:**

1.- Reformas al Código Urbano del Estado de Jalisco en sus artículos 5, 175, 176, 183, 225, 338 y 339. (basado en la iniciativa de ley, 2016)

2.- Derogación del régimen de “condominio horizontal” establecido en el artículo 2 del Código Civil del Estado de Jalisco.

Artículo	Situación Actual	Modificación	Alcance
<b>Artículos 5</b>	No aplica	Incorporar el concepto de permeabilidad urbana.	El concepto tiene como finalidad alcanzar el objetivo de que los ciudadanos ejerzan el derecho a acceder a cualquier zona de la ciudad de la manera más óptima, segura y funcional posible.
<b>Artículos 175</b>	Áreas de cesión exentas por parte de acciones urbanísticas afectadas por este concepto.	Siempre y cuando las autoridades correspondientes determinen correspondencia que no causa ningún impacto mayor al de origen.	Garantizar que los fraccionamientos se realicen en zonas urbanas ya construidas, garanticen el otorgamiento de áreas de cesión cuando se incrementa la densidad a la que se tenía de origen, como manera de compensar el impacto en la zona.
<b>Artículos 176</b>	Determinación de las áreas de cesión, así como los porcentajes.	Todas las áreas de cesión deberán ubicarse físicamente al exterior del inmueble, de tal manera que quede garantizado su libre acceso.	Que las áreas de cesión se encuentren al exterior del desarrollo no sean restringidas por plumas, muros o garitas para el disfrute colectivo.
<b>Artículos 183</b>	Las áreas destinadas para el equipamiento se utilizarán como	Establecerá que en ninguna circunstancia se podrán cerrar o hacer exclusivas estas áreas.	Que las áreas de cesión otorgadas no restrinjan el acceso de cualquier persona, y no puedan

	espacios verdes, abiertos y recreativos, y su mantenimiento estará a cargo del municipio o de la asociación de colonos correspondiente, bajo convenio con el ayuntamiento.		realizarse acciones que las conviertan en exclusivas.
<b>Artículos 225</b>	Requerimientos de estudios de impactos diversos en conjuntos habitacionales de más de 500 viviendas.	Requerimientos de estudios de impactos diversos en conjuntos habitacionales de más de 100 viviendas.	Cualquier nuevo fraccionamiento de más de 100 viviendas debe realizar estudios de impacto vial.
<b>Artículos 338</b>	No aplica	Garantizar la permeabilidad urbana y continuidad de traza en los proyectos de urbanización, especialmente en los de régimen de condominio, de manera que el diseño no contravenga la estructura física y social del contexto.	La forma en cómo deberán proyectarse los desarrollos habitacionales de esta naturaleza, y que respondan al contexto en el que se desarrollan.

**Meta:**

La meta y el objetivo es establecer herramientas jurídicas que permitan direccionar la planeación urbana estatal y tengan impacto en la administración pública municipal. Dotar de una argumentación clara, precisa y sin espacio para la interpretación. Una de las prioridades de estas modificaciones consiste en precisamente dirigir la atención y la rectoría del territorio al municipio a través de una regulación que permita responsabilidad administrativa.

#### 4.3.4 Planteamiento económico

La regulación debe ser abordada también desde un enfoque económico, cualquier regulación trae consigo beneficios y costos de regulación. Este enfoque intenta establecer una relación causal entre los síntomas de los fraccionamientos cerrados y la política regulatoria del territorio. Cualquier regulación hecha por el Estado tiene consecuencias que pueden ser cuantificables.

La situación actual del municipio de Zapopan entorno a la densidad de los fraccionamientos cerrados dentro de su demarcación se muestra en el siguiente cuadro:

<i>Municipio</i>	<i>Área Urbanizada (Ha)</i>	<i>Cantidad de Fraccionamientos Cerrados por municipio</i>	<i>Área Fraccionamientos Cerrados (ha)</i>	<i>Proporción de la superficie urbanizada municipal que se encuentra en Urbanización Cerrada (%)</i>
<i>Zapopan</i>	<i>21.834,28</i>	<i>1.361</i>	<i>4.548,31</i>	<i>20,83</i>

**Fuente:** Pfannenstein, Herrera y Sevilla, 2017

#### Líneas de acción:

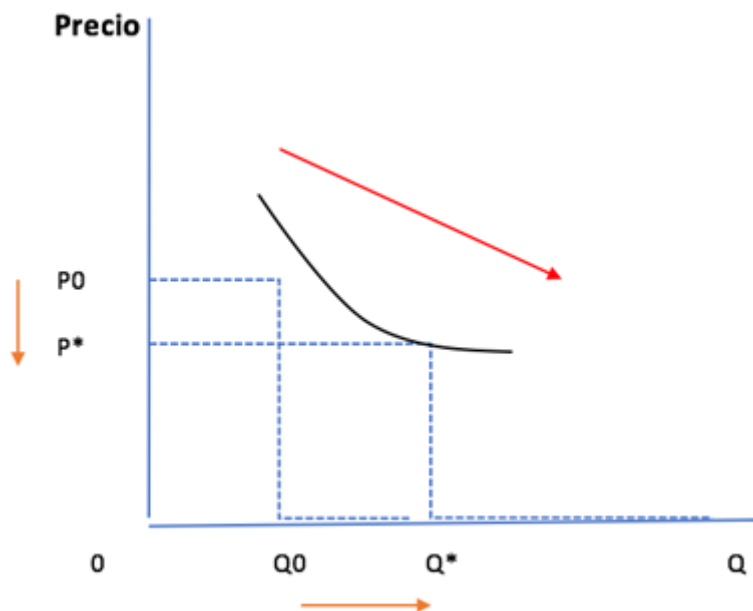
1.- Diseño de herramientas de análisis costo/beneficio sobre los fraccionamientos cerrados debe contemplar e identificar los impactos económicos, sociales y ambientales.

Situación actual (sin regulación)	Mercado regulado	Costos	Beneficios
Fraccionamientos cerrados que hoy representan 1/5 del territorio construido en Zapopan.	Administración y regulación de este tipo de vivienda.	La seguridad pública se vuelve un asunto individual.	Dota de sentido de seguridad a quienes habitan al interior.
Fraccionamientos cerrados que hoy		Depredación ambiental.	Sentido de pertenencia.

representan 1/5 del territorio construido en Zapopan.	Administración y regulación de este tipo de vivienda.	Altos costos de transacción por no mercados regulador (corrupción).	N/A
		Degradación de la cohesión social y pérdida de la heterogeneidad urbana.	Apuestas por la homogeneidad en términos de ingresos.
Fraccionamientos cerrados que hoy representan 1/5 del territorio construido en Zapopan.	Administración y regulación de este tipo de vivienda.	Ordenamiento del territorio mediante principios económicos sin importar los costos sociales y ambientales.	Regulación y ordenamiento del territorio bajo la rectoría del municipio.

- 2.- Herramienta de cuantificación del mercado de fraccionamientos cerrados en Zapopan.
  - 3.- Valoración cualitativa de los datos cuantificados y su impacto social.
  - 4.- Selección de indicadores e instrumentos de implementación y evaluación del instrumento de regulación.
  - 5.- Identificación de actores, así como de quienes son los perdedores del proceso de regulación y quienes son los beneficiados de este proceso.
  - 6.- Utilizar los instrumentos existentes por parte de las administraciones públicas municipales como lo es el impuesto predial y gravar a quienes deseen de manera expresa vivir en este tipo de construcciones con el fin de desincentivar.
- El impuesto predial progresivo puede ser un mecanismo de evaluación para desincentivar la proliferación de los fraccionamientos cerrados, se debe incorporar mecanismos como el de la elasticidad de la demanda para tener información suficiente si este ejercicio funciona de manera adecuada o no.

## ELASTICIDAD DE LA DEMANDA AL AUMENTAR EL PAGO DE PREDIAL



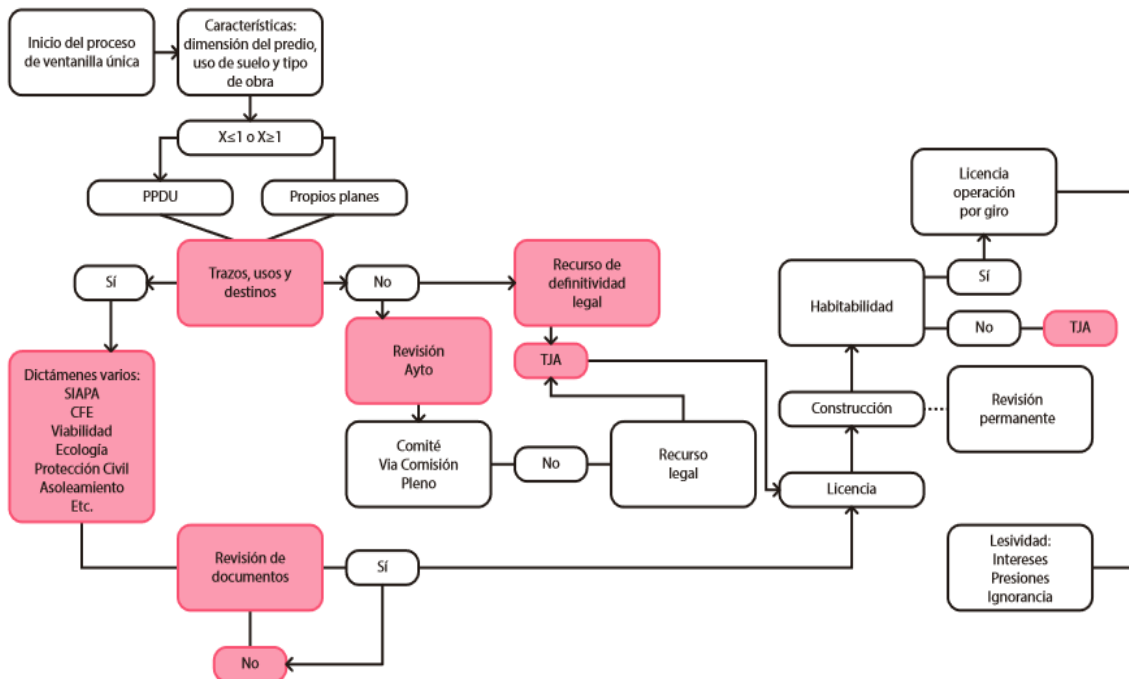
**Descripción:** Este gráfico representa la elasticidad de la demanda la cual permite conocer el cambio esperado en la cantidad demandada dado un cambio contemplado en el precio. Para este caso, mediante el aumento progresivo del costo de predial se puede desincentivar la compra de predios dentro de fraccionamientos cerrados.

Este debe contemplar el no descuento por pago anticipado, dado que lo que se busca es quitar incentivos para vivir en fraccionamientos cerrados. Este debe seguir siendo anualizado. Como mecanismo de control, el pago atrasado del mismo debe incluir interés y reajustes. Y este debe irse modificando año con año a través de la variación de la inflación, además de los cambios catastrales ocurridos en los inmuebles. Esto debe de ir acompañado de fortalecimiento de la transparencia y acceso a información catastral, resguardando la privacidad de las personas. Modernización de los procesos de vinculación municipal para incluir las nuevas tecnologías. Disposición de cartografías digitales con nivel predial definido por colores para su mejor lectura. Fortalecer y posicionar al impuesto predial como la mejor herramienta para capturar plusvalías y minusvalías urbanas.

## Meta:

Establecer un marco de evaluación en términos económicos, políticos, sociales y ambientales de cuanto y que representan los fraccionamientos cerrados. En este momento determinado, los costos derivados de este mercado esto ayuda a establecer la justificación de la intervención del Estado en la regulación de este. Pero también revertir posibles riesgos potenciales en materia de segregación socio-espacial, ambiental y vial. La protección de los grupos segregados y la preservación de algo que el ayuntamiento estime que es un valor de la sociedad como lo es el espacio público. Pero también los costos que tendría sobre los particulares (desarrolladores), los costos de los particulares (quienes viven en fraccionamientos) y tendrán que pagar un importe de predial mayor a quien habite al exterior, los costos administrativos que esta regulación implique.

### 4.3.5 Transparencia y rendición de cuentas



**Descripción:** El diagrama representa el proceso para obtener una licencia de construcción ante el municipio. Los recuadros en rojo son los momentos en los que la posibilidad de viciar el proceso a través de actos de corrupción se eleva al 100%

El proceso de consolidación democrática en el territorio requiere mecanismos emparentados con la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia es un elemento indispensable para dotar al territorio de una verdadera rendición de cuentas. Según O'Donnell (1996) la rendición de cuentas es una aplicación sobre los asuntos públicos, en este caso específico la regulación territorial es un asunto de la esfera pública que sirve para reportar de manera acuciosa sobre los actos emanados de los servidores públicos y las afectaciones de esas decisiones. Por otro lado, la transparencia permite que la ciudadanía tenga cuenta sobre las acciones realizadas por los funcionarios públicos. Eventualmente y siguiendo el argumento de O'Donnell, las limitaciones de la rendición de cuentas es la asimetría de información, ligadas directamente a la opacidad de las decisiones públicas.

Teniendo esto en cuenta y derivado del cuadro presentado anteriormente donde se ilustra cómo se obtiene una licencia de construcción para la construcción de fraccionamientos cerrados y los puntos críticos o de corrupción (rojo).

#### **Acciones por realizar:**

Los dictámenes (SIAPA, CFE, vialidad, ecología, protección civil, asoleamientos, etc.) deben proveer certeza sobre la viabilidad respecto a las normas vigente en las distintas arenas de competencia. Pero además de un dictamen de mediano y largo plazo con respecto a la construcción que se quiera realizar emitida por parte del IMEPLAN. Esto con la finalidad de medir y cuantificar los costos espaciales, sociales, viales y ambientales que implicaría la construcción de una urbanización cerrada.

1. Identificar a los responsables de cada decisión en el área de dictámenes y el área de trazos, usos y destinos.
2. Publicación de los documentos comprensivos y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las acciones realizadas.
3. Sustentación jurídica, administrativa y ambiental de la aprobación de licencias de construcción.

4. Impactos sobre el territorio anuales sobre las decisiones tomadas de manera individual a manera de un reporte macro-territorial.
5. Reglamentación clara sobre conflicto de interés y marco regulatorio de transparencia.

**Objetivos:**

Hacer de la transparencia y la rendición de cuentas del territorio no un acto de responsabilidad voluntaria, sino de convertirlo en una obligación legal de las instituciones y servidores públicos inmiscuidos en el proceso de otorgar una licencia de construcción. Es necesario que la administración pública reporte las actividades de gobierno y su impacto en el territorio. Con esto se trata de disminuir la vaguedad y discrecionalidad con la que se realizan los trámites por parte de la autoridad administrativa. Estableciendo que la política pública es de regulación territorial y por tanto de carácter administrativo, es necesario transparentar el proceso por parte del ayuntamiento con la intencionalidad de que el transcurso institucional tenga las salidas formales por parte de los funcionarios públicos y este tenga una resolución expedita. Evitando así que llegue a los tribunales administrativos y se judicialice el proceso de gestión territorial.

**4.3.7 Proceso administrativo**

**Estrategia:**

Reorientar la política de ordenamiento del territorio al restablecimiento de la relación causal entre administración y uso de suelo; así como minimizar los riesgos de cometer actos ilícitos durante el proceso administrativo para la obtención de licencias de construcción.

**Líneas de acción:**

- Implementar de manera correcta y eficiente un Servicio Civil de Carrera que garantice profesionalización durante el proceso administrativo.

- Recomponer el progreso mediante el cual se otorgan permisos de construcción situando al Estado como agente principal para la planeación urbana y no solo como ente “tramitológico”.
- Obligar al análisis integral del ordenamiento territorial y la orientación en el crecimiento de los usos de suelo en Zapopan antes de conceder permisos para la construcción de fraccionamientos cerrados.
- Incorporar la evaluación continua de los procesos administrativos y técnicas de control para realizar modificaciones pertinentes en el modelo actual y futuro.
- Desarrollar la cooperación institucional en la regulación y evaluación de políticas enfocadas a la ordenación del territorio.
- El impuesto predial como mecanismo progresivo de redistribución territorial, además de que puede ser un mecanismo para desincentivar la proliferación de los fraccionamientos cerrados, se deben incorporar mecanismos como el de la elasticidad de la demanda para tener información suficiente si este ejercicio funciona de manera adecuada.

**Meta:**

Replantear la tutela de parte del municipio sobre la planeación urbana y reforzar los controles sobre la actuación de la administración. Modificar el actual modelo administrativo dotándolo de claridad y precisión en su actuar y disminuyendo los riesgos de corrupción. Alcanzar la eficacia y eficiencia de la parte administrativa en el proceso de planificación urbana, así como dotarla de complejidad e integralidad.

**4.3.6 Gobernanza**

**Enfoque:**

Las estrategias y acciones plasmadas deben venir articuladas a través de un proceso de gobernanza territorial, la finalidad es la transformación del modelo vigente sobre el territorio para una aplicación efectiva y democrática de todos los elementos necesarios

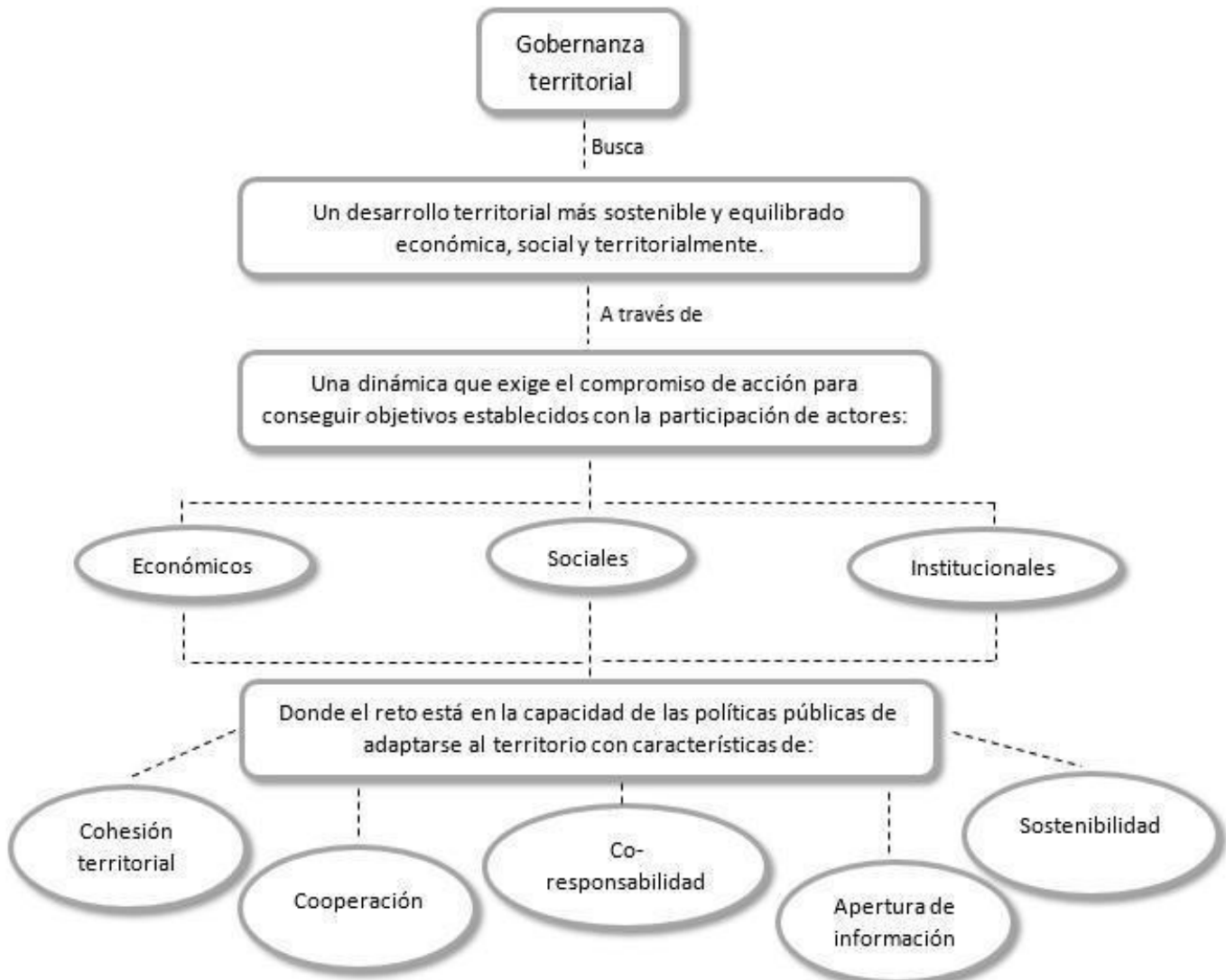
para transparentar el territorio. Longo y Echebarría (2000) apuestan a que el enfoque de gobernanza trae consigo un rediseño en las organizaciones públicas, así como mayor eficacia y eficiencia del aparato administrativo, la introducción de estructuras lógicas y valores. Pero también la necesidad de establecer nuevos roles y responsabilidad basado en evidencia y exigencia de resultados de la administración pública municipal, y así alcanzar políticas públicas territoriales fincadas sobre la cohesión territorial y un desarrollo urbano sostenible.

### **Importancia:**

- Compatibilizar los esfuerzos sectoriales, que si bien resuelven problemas específicos no tienen visión de conjunto y generan problemas colaterales.
- Abrir los procesos que involucran la elaboración de políticas territoriales para establecer conexiones más estrechas entre los distintos actores.
  - a) Implementar nuevos mecanismos de gestión y decisión de la política territorial y urbana, que logren acuerdos de visiones compartidas entre municipio, ciudadanos y constructoras.
- Otorgar a la sociedad civil un papel importante dándole «voz» a las preocupaciones de los ciudadanos y proveyendo de herramientas que resuelven las necesidades del entorno social.
- Trabajar en una visión horizontal de gobierno. Priorizar coordinación, cooperación y participación en función de los objetivos de ordenación del territorio en el municipio.

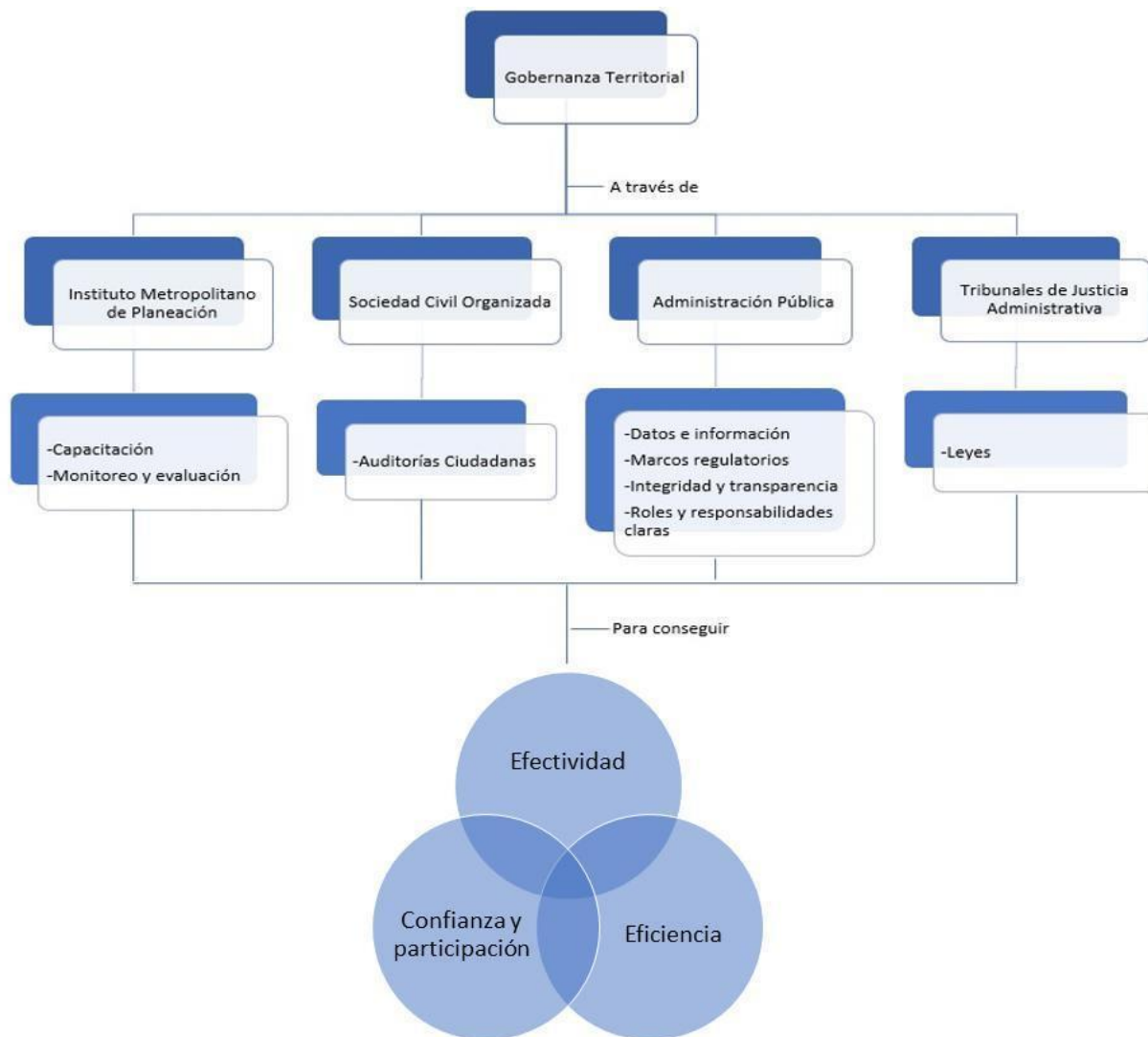
### **Meta:**

Lograr que el proceso de gobernanza (reglas, procesos y comportamientos), sea el eje articulador en cada una de las propuestas que en esta investigación se exponen. Que se integren, en los procesos administrativos, legislativos, de transparencia y gestión, grupos ciudadanos que sean co-responsables junto con organismos de gobierno y privados de proporcionar solución a los problemas detectados.



**Fuente:** Elaboración propia con información de Joaquín Farinós, 2008.

## Propuesta para este caso específico



**Fuente:** Elaboración propia

#### **4.4 Recomendaciones**

*“El reto de las sociedades liberales, radica en aceptar aquellas diferencias que permiten mejorar la situación de los menos favorecidos”*

*John Rawls*

Los fraccionamientos cerrados son un problema que por su naturaleza es considerado de carácter público. Lo es porque involucra elementos como la corrupción urbana y la transgresión de la norma de manera sistemática por parte de los administradores públicos, tribunales y desarrolladores. A pesar de una modificación de normas, reglamentos y legislaciones estatales los esfuerzos son insuficientes si no se pone atención en el proceso político dentro de los marcos regulatorios urbanos. Si bien es cierto que es necesario regular el territorio y su ordenamiento, esto debe ir acompañado de procesos de discusión pública que estén anclados bajo el concepto de ciudad abierta y cohesionada. Construir argumentos lo suficientemente bien sustentados para hacer contrapeso a las aspiraciones de seguridad y movilidad social, y apostar por un modelo de inclusión social, territorial y cuidado al medio ambiente. La regulación debe venir acompañada de instrumentos de medición con respecto a los efectos económicos que esto tendría, a su vez el proceso de gestión e implementación debe contemplar el proceso político; es necesario comenzar por establecer una relación causal entre corrupción, planeación urbana y entorno político. Por último, apostar por modelos de ciudad abierta equilibrados en donde se garantice seguridad para los ciudadanos, inversión y rentabilidad a los desarrolladores, pero sobre todo transparencia en materia urbana. Los efectos económicos de regulación del suelo tienen implicaciones sociales de largo alcance, con la finalidad de garantizar el desarrollo sustentable y la protección al medio ambiente.

Los estudios realizados por López Moreno (2014) afirman que la proliferación de zonas residenciales muy alejadas y funcionalmente desestructuradas y no articuladas de la ciudad restringe oportunidades y ampliación de riesgos de fracturas sociales, contexto que propicia nuevas formas de desigualdad espacial. Lo describe de la siguiente manera:

*“Los habitantes que viven separados de la urbe no solo sufren tiempos de viaje más largos y altos costos de transporte, sino que también ven aumentada la distancia social que los separa de las ventajas, de los recursos y de las comodidades que ofrece la ciudad. La distancia –física y social– de las grandes ciudades se traduce en una “trampa de pobreza espacial” que separa a ricos y pobres de diversas maneras”.*

Los comportamientos característicos de una ciudad que divide a la sociedad los describe López Moreno (2014) de la siguiente forma:

- a) Limita las opciones de empleo, lo que deja a una gran parte de los habitantes en zonas alejadas en condiciones económicas vulnerables debido al aumento del costo asociado a la movilidad.
- b) Aumenta la desigualdad entre los géneros debido a los inminentes conflictos de violencia y la dificultad para acceder al transporte.
- c) Empeoran las condiciones de vida para algunos trabajadores que en el ánimo de subsistir económicamente se ven obligados a compartir espacios hacinados en zonas cercanas al trabajo.
- d) La exclusión y la marginalización social se ensanchan, así como la posibilidad de acceder a espacios públicos suficientes y en condiciones dignas.
- f) Se agrava la incidencia delictiva, y coloca a los pobres como víctimas y/o perpetradores.

**La desigualdad en la ciudad no solamente es a partir de los ingresos**, también tiene implicaciones de carácter físico. Los patrones arraigados hacia una utilización segregadora del espacio separan las zonas de ricos de la de los pobres con una poca o nula interacción entre sus habitantes. Según López Moreno (2014) las fronteras de los territorios son invisibles, argumenta que es posible dividir las como “los de arriba y los de abajo”, “el centro y la periferia”, entre otras formas que contribuyen a fragmentarlas social y espacialmente

por factores geográficos, políticos, históricos e institucionales. De la misma manera el autor señala que entre los efectos negativos que esta segregación conlleva se pueden observar en las condiciones de vida, la infraestructura, el transporte y el tipo de vivienda; observa que, por un lado, los más aventajados viven con un mayor acceso a la infraestructura, educación, salud, seguridad, transporte y con áreas verdes, muchas veces al interior de sus fraccionamientos. Sin embargo, en Zapopan colindan con ellos barrios desprovistos de servicios públicos con menos áreas recreacionales y mayores niveles de delincuencia. Así pues, se construyen las ciudades polarizadas como se explica a continuación:

*“En las ciudades latinoamericanas la segregación se asocia con distintas calidades de servicios y, en general, con distintos niveles de funcionamiento de la ciudad. (...) Este fenómeno también viene impulsado por el modelo actual de desarrollo, el cual tiende a dividir y separar las ciudades. Tal división se ha acentuado sobre todo en los últimos años con la emergencia de los condominios cerrados o urbanizaciones privadas, con los barrios de pobreza y con la aparición de zonas alejadas más allá de las periferias conocidas. Estos espacios segregados no solamente llevan en sí los gérmenes de la desigualdad, sino que son generadores de nuevas desigualdades, algunas marcadas por la forma en la que se usa el espacio.”*

La aparición de agentes económicos en el desarrollo de nuestra ciudad es innegable. La naturaleza de cualquier empresario es buscar la rentabilidad de su negocio; sin embargo, esto ha traído una disociación entre los intereses privados y los intereses públicos.

La autoridad local han sido el principal aliado de los desarrolladores al momento de promover urbanismos defensivos. La corrupción y la impunidad son elementos necesarios para que la aplicación de la norma pase a convertirse en letra muerta. Por acción u omisión, los desarrolladores han encontrado en las instituciones del Estado a sus gestores que permitan la aparición de fraccionamientos cerrados. El desarrollo inmobiliario en Zapopan es identificado por los actores entrevistados en el presente trabajo como una rama productiva ligada a la corrupción.

A pesar de los esfuerzos reales o simulados por parte de los diseñadores de política pública, las negociaciones se dan de manera extrainstitucional o a través de órganos no técnicos como lo es el caso de los tribunales administrativos. En algunos casos el respeto a la ley y a la reglamentación vigente por parte de algunos desarrolladores no los exime de corrupción pues la autoridad a través de sus mandos medios y bajos han encontrado una forma de obtener ganancias mediante su facultad otorgada por el Estado.

Los fraccionamientos cerrados son un problema público que se ha instaurado en la agenda pública lo que permite que este trabajo tenga pertinencia y relevancia. El seguimiento de las reglas y el cumplimiento de las leyes son por antonomasia elementos básicos de un plano democrático. La obligación de los cuerpos encargados de regir el entorno urbanístico en la aplicación de la norma tiene como principio ver por el cumplimiento previsto por las leyes. Los excesos por parte de los administradores públicos y los desarrolladores traen consigo daños ambientales, sociales y económicos para la ciudad. Si bien no podemos erradicar la violencia en un cien por ciento debemos de reducir el espacio de maniobra para que el acto de corrupción tenga un costo alto y sus beneficios estén por debajo.

En el caso de los fraccionamientos cerrados tenemos un problema de dos salidas, fallas de Mercado y del Estado. Ambas esferas deben modificar sus conductas para lograr un diseño urbanístico cohesionado, abierto, conectado, y más. Dotar de transparencia el proceso regulatorio, ahí es donde descansa la legitimidad; el desarrollador al ser sujeto regulado debe tener certidumbre sobre la transparencia en las reglas del juego, si no cualquier esfuerzo será en vano.

Esta propuesta de política pública es ante todo una afirmación de valores. Una postura en la que invariablemente supone la intervención del Estado, la sociedad civil organizada, academia e iniciativa privada sobre la ciudad y el espacio público, y este debe ir en función de la consolidación tanto del espacio público y contribuir de manera expresa al bien común. Ninguna política pública parte de la neutralidad ética. Ninguna política debe pretender y atribuirse como neutra respecto a la realidad normativa, sino de una posición de poder. Como ninguna política pública es infalible, apostar por una definición de valores permite establecer un parámetro mínimo que dote de horizonte a los objetivos que se quieren

alcanzar. La transparencia y el combate a la corrupción urbana, así como la apuesta por una ciudad incluyente deben de entenderse desde las instituciones y su complejidad; es decir, se rigen a través de un marco normativo, pero estas instituciones y normas se van adecuando a su contexto, minadas por intereses internos (burócratas) y externos (desarrolladores), pero también la falta de profesionalización de los mismos servidores que terminan por deber su lealtad a redes externas de las que laboran. Por lo que se debe actuar con cautela ya que una propuesta de política de esta naturaleza no genera resultados en automático, esto sería un grave error.

En suma, los fraccionamientos cerrados son causa y consecuencia de la desigualdad, tal y como menciona López Moreno (2014) es necesario revertir un modelo de políticas urbanas fincadas en el paradigma del *laissez faire* por uno centrado en el concepto de derecho a la ciudad en donde la conexión espacial y la cohesión social sean clave para crear un entorno donde todos tengan las mismas oportunidades.

## 5. Fuentes consultadas

AGUILAR, L.F. (1996) "El Estudio de las Políticas Públicas" (Estudio introductorio y edición), México, Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR, L.F. (2002) "La implementación de las políticas" (Estudio introductorio y edición), México, Miguel Ángel Porrúa.

ALBI, E. (1997) "Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos", Barcelona, Ariel 5.

ARELLANO, D., y BLANCO, F. (2013) "Políticas públicas y democracia", México, Instituto Federal Electoral.

BLACKMAN, T. (1995) "Urban policy in practice", London, Routledge.

CABRALES, L. (2001) "Segregación residencial y fragmentación urbana: los fraccionamientos cerrados en Guadalajara", en Espiral No. 20, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

CABRALES, L. (2006) "Tendencias recientes de las urbanizaciones cerradas y polarización residencial en Guadalajara", en Segregación y Mercados de Suelo. Patrones Emergentes de Segregación: Los Casos de México y Chile, México, UNAM, Puec, Coordinación de Humanidades. Consultado en:

[http://www.saludambiental.udg.mx/maestria/II\\_dip\\_files/Modulo\\_II/Urbanizaciones%20Cerradas%20en%20Guadalajara.pdf](http://www.saludambiental.udg.mx/maestria/II_dip_files/Modulo_II/Urbanizaciones%20Cerradas%20en%20Guadalajara.pdf)

COCHRANE, A. (2007) "Understanding urban policy: a critical approach", Oxford, UK., Blackwell.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO (Publicada el 1 de agosto de 1917 y última reforma publicada el 10 de abril de 2014) Consultada en: [https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constituci\\_n\\_politica\\_del\\_estado\\_de\\_jalisco.pdf](https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constituci_n_politica_del_estado_de_jalisco.pdf)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Publicada el 5 de febrero de 1917 y reformada por última vez el 15 de septiembre de 2017) Consultada en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)

Danziger, M. (1988) "Option and Decision Memos: Basic Components", Harvard Kennedy School.

DETR (2000) "Our Towns and Cities: The Future. Delivering an Urban Renaissance, London: Department of Environment, Transport and the Regions.

DROR, Y. (1997) "La capacidad de gobernar", México, Fondo de Cultura Económica: Primera Edición.

DUCCI, M.E. (2009) "Conceptos básicos de urbanismo", México, Editorial Trillas.

ESTRADA, G. (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. 33, no.1, México, El Colegio de México.

ENRÍQUEZ, J.A. (2006) "Ciudades de muros. Supuestos y claves de entrada para el estudio de las urbanizaciones cerradas", Imaginales: Revista de Investigación Social, No. 4.

ENRÍQUEZ, J.A (2007) "Socialización y tipología de las urbanizaciones cerradas en Tijuana". Revista Frontera Norte, Vol. 38, No. 19.

ENRÍQUEZ, J.A. (2010) "Arquitecturas alegóricas y urbanismos defensivos" coord. Méndez, E., Rodríguez, I., Enríquez, J.A. México, El Colegio de Sonora, Universidad de Sonora.

FAINSTEIN, S. S., and FAINSTEIN, N. I. (1982) "Neighborhood enfranchisement and urban redevelopment", Journal of Planning Education and Research 2.

FARINÓS, J. (2008) "Inteligencia para la gobernanza territorial", en De Souza Iglesias, A. y Simancas Cruz, M.R. (coord.), en Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible, Santa Cruz de Tenerife, Gobierno de Canarias.

FRANCO, J. (2013), Diseño de Políticas Públicas, México, Editorial IEXE.

GIL-GARCÍA, R. (2010) "Enfoque sistémico y simulación para el análisis de políticas públicas" en Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública, México: FCE, CIDE.

GUTIÉRREZ, P. M. (2007) "Mapas sociales: método y ejemplos prácticos", en Diálogos: Educación y formación de personas adultas, no. 25, España.

HEAD, B. (2008) "Wicked problems in public policy", Australian Public Policy Network, Vol. 3, No. 2, Australia, University of Queensland.

PFANNENSTEIN, B., HERRERA, E.E. y SEVILLA, S. (2017) "La ciudad cerrada y su diversificación como reto del Área Metropolitana de Guadalajara, México" en Revista de geografía Norte Grande No.68, Santiago de Chile.

HIDALGO, R., (2004). "De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000)" en EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.

HIDALGO, R., SALAZAR, A., ÁLVAREZ, L. (2003) "Expansión metropolitana y condominios cerrados en el área metropolitana de Santiago de Chile", Santiago de Chile, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

HURTADO, J., (2001) "El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas", México: Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara.

ICKX, W. (2000). "Documento para el seminario interno sobre los fraccionamientos cerrados", Maestría en Urbanismo y Desarrollo, Centro de Estudios Metropolitanos, CUAAD, Universidad de Guadalajara, (inédito).

IRACHETA, A. (2009) "Políticas Públicas para gobernar las metrópolis mexicanas", México, El Colegio Mexiquense, Miguel Ángel Porrúa.

IRACHETA, A. (2012) "Sustainable City: Crisis and Opportunity in México" en Krause, Linda, Sustaining Cities. Urban Policies, Practices, and Perceptions, Nueva Jersey, Estados Unidos, Rutgers University Press.

JALISCO CÓMO VAMOS, "Encuesta de Percepción 2014 ¿Cómo nos vemos los tapatíos?", Jalisco, México. Consultada en: <http://www.jaliscocomovamos.org/?portfolio=bases-de-datos-2014>

JANOSCHKA, M. (2002) "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", en EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, vol. 28 No. 85.

KINGDON, J.W. (1995) "Agendas, Alternatives, and Public Policies", New York, 2<sup>nd</sup> Edition, Harper Collins.

KLIJN, E. (1998) "Redes de políticas públicas: una visión general", Londres, Sage Publications.

LASSWELL, H. (1951) "The policy orientation", The policy sciences: recent developments in scope, method, Standford, Standford University Press.

LEY DE PLANEACIÓN PARA EL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS (Publicada el 19 de diciembre de 2000 y reformada por última vez el 8 de abril de 2014). Consultada en: [https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley\\_de\\_planeacion\\_para\\_el\\_estado\\_de\\_jalisco\\_y\\_sus\\_municipios-10.pdf](https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_planeacion_para_el_estado_de_jalisco_y_sus_municipios-10.pdf)

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (Publicada el 28 de noviembre de 2016) Consultada en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf)

LONGO, F. y ECHEBARRÍA K. (2000) "La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas" en Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina, Caracas, Ed. CLAD.

LÓPEZ MORENO, E. (2014) "Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina", Colombia, CAF - Latin American Development Bank, ONU Hábitat.

LOWI, T. (1972) "Four Systems of Policy, Politics, and Choice, Public Administration Review", U.S.A., American Society for Public Administration.

MASSIRIS, A. (2006) "Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos", Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC.

NOLON, S. (2013) "Land in conflict: managing and resolving land use disputes", Cambridge, MA. Lincoln Institute for Land Policy.

NORTH, D. (1990) "Institutions, institutional change and economic performance", Cambridge, Cambridge University Press.

O'DONNELL, G. (1996) "Ilusiones acerca de la consolidación", en revista Nueva Sociedad No. 144.

ORNELAS, J. (2000) "La ciudad bajo el neoliberalismo", Papeles de Población, vol. 23, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población.

POZO-SOLÍS, A. (2007) "Mapeo de Actores Sociales", documento de trabajo PREVAL- FIDA, Lima.

REGLAMENTO DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN (Publicado el 28 de septiembre de 2012 y modificado por última vez el 28 de enero de 2016) Consultado en: <https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2016/02/Reglamento-de-Desarrollo-Urbano-y-Ordenamiento-del-Territorio-del-Municipio-de-Zapopan-Jalisco.pdf>

REGLAMENTO ESTATAL DE ZONIFICACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO (Publicado el 27 de octubre de 2001 y reformado por última vez el 29 de mayo de 2003) Consultado en: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Reglamento%20Estatal%20de%20Zonificacion.pdf>

SEIXAS, J. (2015) "La ciudad en la encrucijada: repensar la ciudad y su política", Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch.

SIMON, H.A. (1976) "Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization", London, U.K., 3th Edition, The Free Press, Collier Macmillan Publishers.

SUBIRATS, J. (1992) "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración", Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

TROITIÑO, M. (2006) "Ordenación del territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del mundo", Geocalli, Cuadernos de geografía, no. 14. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.

VAN LIDTH DE JEUDE, M. y SCHÜETTE, O. (2010) "GAM(ISMO): Cultura y Desarrollo Urbano en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica". Costa Rica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).