

# Oaxaca de Juárez y su cuerpo reglamentario en el contexto de su zona conurbada

## Oaxaca de Juárez and its regulatory body in the context of its metropolitan area

**Rigoberto Ramírez López**

**Gerardo Zamora Fernández de Lara**

*Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.*

(Fecha de recepción: 11 de julio de 2018, Fecha de aceptación: 19 de diciembre de 2018)

### Resumen

La mayoría de las ciudades-capital del país presentan el fenómeno de la conurbación, entendida como continuidades físicas y demográficas que forman dos o más centros de población. Oaxaca tiene ese doble carácter de ser ciudad-capital y epicentro de un área conurbada, con las implicaciones que esto tiene para el desempeño de la gestión gubernamental.

Esta doble condición de Oaxaca se vincula con los resultados de un estudio comparado de reglamentación municipal, realizado en doce ciudades-capital. Este ejercicio comparativo muestra varios tópicos de interés que pueden tener incidencia para la gestión gubernamental en un contexto de conurbación que exige mayor atención de los asuntos públicos. Efectivamente, si ampliamos la mirada hacia esa zona conurbada, se apreciará que el cuerpo reglamentario diseñado para la ciudad de Oaxaca es insuficiente para atender con eficacia y eficiencia los servicios municipales, así como para la resolución de los problemas de ese conglomerado urbano.

**Palabras clave:** zona conurbada, cuerpo reglamentario, gestión gubernamental.

### Abstract

*In most of the capital cities of the country, the conurbation phenomenon has arisen the generation of physical and demographic continuities forming two or more population centers. The municipality of Oaxaca has a dual nature of being a state capital city and epicenter of a metropolitan area, along with the consequences it entails for the government's management performance.*

*This dual condition of Oaxaca is linked to the results of a comparative study of the municipal regulation, made for a set of twelve capital cities. This comparative exercise shows several topics of interest that can have an impact for government management in a conurbation context requiring more attention of the public affairs. If we look at the complexity of the metropolitan area, it will be noted that the regulations designed for the city of Oaxaca are insufficient to fulfill, effectively and efficiently, the municipal services, and problem solving of this urban conglomerate.*

**Keywords:** metropolitan area, regulations, government management.

## Presentación

Se aborda el municipio de Oaxaca en su doble carácter de ser ciudad-capital del estado y epicentro de un área conurbada de creciente complejidad, con las implicaciones que esto tiene para el desempeño de la gestión gubernamental. A partir de ello, se vincula esa doble condición a los resultados que Oaxaca registra en el *Estudio comparado de la reglamentación municipal en ciudades-capital*.<sup>1</sup>

Conviene señalar desde ahora que todo estudio comparado se integra por varias unidades, cuya singularidad se somete a cierto sentido de conmensurabilidad entre sí, sin que por ello las unidades sujetas a comparación pierdan la importancia de su particularidad. Por supuesto, esta es también la característica del estudio mencionado.

De manera que analizaremos la ciudad-capital de Oaxaca como elemento constitutivo del estudio y bajo los parámetros teórico-metodológicos que permiten su comparación dentro del conjunto de las doce ciudades-capital,<sup>2</sup> tratando de poner en relieve la singularidad que arroja el estudio respecto al caso de Oaxaca. Cabe señalar que un propósito de la investigación es analizar en qué medida la reglamentación municipal es un instrumento que promueve un mejor desempeño de las funciones y tareas sustantivas que desarrollan los gobiernos en sus localidades.

Además, es importante mencionar que en la mayoría de las ciudades-capital del país se ha presentado el fenómeno de la conurbación, entendida como “la generación de continuidades físicas y demográficas que forman dos o más Centros de Población” (Ley de Planeación y Desarrollo Urbano, artículo 3, fracción IX). En este sentido, alrededor de Oaxaca de Juárez se ha configurado una de las zonas conurbadas más complejas, comparativamente con las de otras ciudades-capital, pues en ella deben actuar y decidir entre 20 y 23 gobiernos municipales; es decir, intervienen actores autónomos que deciden en función de sus intereses y de sus propias agendas gubernamentales y ciudadanas (Aguilar, 2003: 29).

## Apunte teórico metodológico

Un elemento fundamental del diseño institucional de los municipios es la facultad reglamentaria que constitucionalmente se les otorga como facultad expresa; esto es, como facultad exclusiva de los municipios aun cuando está inscrita jerárquicamente en el régimen jurídico-político estatal y nacional. Así, formalmente, la reglamentación municipal tiene un estatuto propio en el régimen del derecho mexicano y, por tanto, es un “un instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula la acción gubernativa [...] especialmente el que involucra la acción administrativa del Ayuntamiento y su gestión frente a la comunidad que representa” (Pontifes, 1988: 49 y 86). Por otra parte, se concibe a la reglamentación municipal como capital institucional, lo cual implica un modo de pensar acerca de ella, de su entendimiento y de la manera de abordarla; ello permite el acotamiento comparativo de los campos relacionales enmarcados en su propia normatividad, definiendo la singularidad de sus características y formando un subsistema dentro del régimen jurídico-político mexicano.

Un concepto que se debe tener claro es el de “reglamento municipal”. Se puede decir que este es un conjunto de normas de carácter jurídico-administrativo vinculatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley (Aguilar, 2013: 24). Los reglamentos norman relaciones y actividades específicas del ámbito municipal acorde con las características socioeconómicas, culturales e históricas de cada municipio. Así, el conjunto de reglamentos expedidos por un Ayuntamiento, en ejercicio de sus facultades constitucionales, configuran el *cuerpo reglamentario* de cada localidad, adquiriendo con ello un carácter institucional en la medida que regula las diversas relaciones de la vida municipal.

El estudio comparado de la reglamentación municipal *toma como unidad de análisis el Cuerpo Reglamentario*, integrado por el conjunto de reglamentos correspondientes a cada ciudad-capital. Si bien, se revisaron cada uno de los reglamentos en particular, no son estos los elementos de comparación directa, sino el conjunto que aquí llamamos Cuerpo Reglamentario y cuyas características resultan, claro está, del análisis particular y agregado

de los reglamentos correspondientes a cada uno de los campos de gestión.

Un criterio fundamental para todo estudio comparado es, parafraseando a D. Waldo, diseñar “un modelo lo suficientemente amplio para abarcar todos los fenómenos sin llegar a ser, a causa de su tamaño, demasiado general e incapaz para manipular y comprender [los aspectos particulares de] la administración” (Heady, 2000: 54). Siguiendo este criterio y en atención al propósito de indagar en qué medida la reglamentación municipal es un instrumento adecuado para la gestión gubernamental, se elaboró un modelo de análisis con cuatro categorías analíticas acordes con ese objetivo, a saber: estructura jurídica, gobernabilidad, gobernanza y gestión estratégica (su definición y aplicación se encuentran en el apartado 3).

De acuerdo con las categorías mencionadas y para su operacionalización, se diseñó una *matriz que asienta los tópicos e indicadores* (véase Anexo), cuya presencia o ausencia se registró en una ficha técnica, luego de la revisión de cada uno de los reglamentos, asignándoles, además, un valor específico para finalmente lograr una ponderación cuantitativa y cualitativa para cada categoría de análisis.<sup>3</sup> Se trata de un modelo de observación y análisis que fungió como guía de orientación para el estudio comparado de la reglamentación de las doce ciudades-capital consideradas; cuestión que no es meramente técnica sino que se corresponde con las categorías de análisis de la matriz diseñada y atiende a la lógica del método comparado que, como dice R. Rose, supone presentar “algún tipo de datos empíricos con la intención de comparar sistemática y explícitamente fenómenos políticos” (en Laiz y Román, 2003: 6). En nuestro caso, la reglamentación municipal de las ciudades-capital.

En el diseño de la presente investigación, tanto en la selección de las ciudades-capital como en el caso de los funcionarios municipales por entrevistar, se contempló la utilización de la técnica de “*muestreo subjetivo por decisión razonada*”, donde:

[...] las unidades de la muestra no se eligen de forma probabilística, sino en función de algunas de sus características. Es un tipo de muestreo que se emplea cuando el tamaño de la muestra es muy limitado y se requiere evitar oscilaciones causales. ¿Significa esto

que las muestras no probabilísticas no son representativas de la población? No necesariamente [...]. [Se puede asegurar que] usando muestras no probabilísticas logramos identificar tendencias y descubrir indicios sobre los comportamientos de los fenómenos (Corbeta, 2003: 308 y 309).

Lo cual es un buen inicio para un campo de estudio desconocido o poco conocido. En este sentido, el estudio de la reglamentación municipal como instrumento de gestión es un campo poco explorado en nuestro país; por tanto, los resultados del estudio, pese a que no pueden ser generalizables, sí identifican relaciones causales, de indicación y posibles tendencias (Aguilar, 1996a: 59-61).

## El fenómeno de conurbación en Oaxaca

Como se aprecia en los datos contenidos en el Cuadro 1, la zona conurbada de Oaxaca no es la más grande en términos poblacionales. De los casos estudiados, la más grande, desde el punto de vista demográfico, es la zona conurbada de la ciudad de Querétaro, pues concentra 14.30% de la población total del conjunto estudiado; le siguen en ese orden: Aguascalientes, 11.98%; Cuernavaca, 11.20%; Saltillo, 10.52%; Chihuahua, 10.46%; Tuxtla Gutiérrez, 8.56% y en el séptimo lugar se encuentra la zona conurbada de la ciudad de Oaxaca, donde se concentra 7.51% de la población de los casos de estudio. Así que en términos demográficos, la zona conurbada de Oaxaca no es la más grande;<sup>4</sup> sin embargo, desde el punto de vista del número de los actores políticos y gubernamentales involucrados en la toma de decisiones, sí es la más compleja.<sup>5</sup>

Con lo anterior queremos subrayar que las decisiones tomadas en un municipio relacionadas con la urbanización, tienen efectos en el funcionamiento de los otros municipios de la zona conurbada, incluida la ciudad-capital. Este escenario que describimos es el típico problema que analizaron Pressman y Wildavsky, quienes documentaron ampliamente y demostraron que en la fase de implementación de las políticas públicas, mientras mayor es el número de los actores y más son los puntos de decisión, será más grande la probabilidad de que las políticas sean llevadas a cabo de manera deficiente o con retrasos importantes.<sup>6</sup>

**Cuadro 1**  
**Zonas conurbadas**

Estado	Ciudad-Capital	Municipios que forman la zona conurbada	Población 2015	% Pobl. de las zonas conurbadas
Aguascalientes	Aguascalientes	3	1,044,049	11.89
Coahuila de Zaragoza	Saltillo	3	923,636	10.52
Colima	Colima	5	359,392	4.09
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	2	751,183	8.56
Chihuahua	Chihuahua	3	918,339	10.46
Guanajuato	Guanajuato*	1	184,239	2.10
Morelos	Cuernavaca	7	983,365	11.20
Nayarit	Tepic	2	471,026	5.36
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	20	659,234	7.51
Querétaro	Santiago de Querétaro	4	1,255,185	14.30
Sonora	Hermosillo*	1	884,273	10.07
Zacatecas	Zacatecas	2	346,419	3.95
<b>Población total de las zonas conurbadas seleccionadas</b>			<b>8,780,340</b>	<b>100.00</b>

\* Las ciudades-capital de Guanajuato y Hermosillo, según el Sistema Nacional de Áreas Conurbadas del Conapo, no cuentan con zonas conurbadas.

Fuente: elaboración propia, con datos del Conapo e INEGI, Encuesta intercensal 2015, México, 2016.

En el caso de la zona conurbada de Oaxaca, las observaciones de Pressman y Wildavsky cobran mucho sentido,<sup>7</sup> dado que la interacción de 22 unidades de gobierno en esta zona es muy distinta a la que debe realizarse, por ejemplo, en la zona conurbada de Tepic, donde únicamente interactúan dos unidades de gobierno que deben negociar y diseñar un plan de actuación conjunto.

Adicionalmente a lo anterior, mostraremos que el marco reglamentario para el desarrollo y desempeño de las facultades del gobierno de la Ciudad de Oaxaca termina siendo insuficiente y poco funcional si no es diseñado desde un enfoque metropolitano, pues hay funciones y servicios que trascienden las fronteras jurisdiccionales de cada gobierno, como las vialidades, la infraestructura urbana, la construcción de zonas habitacionales y, en general, los servicios públicos municipales, que dada la continuidad espacial y demográfica de los

municipios sería más eficiente prestarlos de manera coordinada y bajo esquemas de cooperación, como por ejemplo, el manejo y disposición de la basura, entre otros.

Creemos que desde el Gobierno Federal y en particular desde la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se ha hecho un diagnóstico acertado,<sup>8</sup> en el sentido de incorporar mecanismos de coordinación para que las zonas conurbadas establezcan medidas para que los gobiernos actúen de manera articulada, apegados a planes previamente acordados por las partes y desarrollen de manera corresponsable las acciones de urbanización sin generar afectaciones mutuas. La nueva ley de asentamientos humanos, aprobada por el Congreso Federal en el mes de octubre de 2016, ha sentado las bases para crear dichas instituciones, con la idea de construir instituciones jerárquicas con una línea de mando clara, así como espacios de ne-

gociación para dirimir conflictos entre las partes.<sup>9</sup> Las medidas establecidas en dicha ley abren una oportunidad de políticas (Aguilar, 2003: 43), para que la institucionalidad de los gobiernos municipales se actualice, en conexión con las transformaciones que ha experimentado la sociedad desde el punto de vista demográfico, político y cultural. Es una gran oportunidad para afrontar y resolver los problemas conurbados de las ciudades-capital, en particular los de la Ciudad de Oaxaca de Juárez.

También, al analizar la configuración demográfica de la Zona Metropolitana de Oaxaca de Juárez (veáse Cuadro 2), se aprecia que la ciudad capital

concentra 40.08% de la población de dicha zona metropolitana, es decir, cuatro de cada diez habitantes están asentados en dicha ciudad. Sin embargo, en términos constitucionales y en tanto municipio, la ciudad capital tiene el mismo estatus jurídico que el municipio de Santa María Coyotepec, donde solamente se asienta 0.45% de la población de la zona conurbada. Esto abre un escenario que los estudiosos de la implementación de políticas llaman “complejidad de la acción conjunta”, donde se presentarán problemas en la definición de objetivos y una serie de juegos<sup>10</sup> políticos a la hora de implementar las políticas públicas.

**Cuadro 2**  
**Zona conurbada de Oaxaca de Juárez**

Municipio	Población	%
Oaxaca de Juárez	264,251	40.08
San Agustín de las Juntas	9,342	1.42
San Agustín Yatareni	4,334	0.66
San Andrés Huayápam	5,336	0.81
San Antonio de la Cal	23,038	3.49
San Bartolo Coyotepec	9,105	1.38
San Jacinto Amilpas	15,720	2.38
Ánimas Trujano	3,917	0.59
San Lorenzo Cacaoatepec	15,735	2.39
San Pablo Etla	15,993	2.43
Villa de Etla	10,737	1.63
San Sebastián Tutla	18,195	2.76
Santa Cruz Amilpas	12,814	1.94
Santa Cruz Xoxocotlán	93,188	14.14
Santa Lucía del Camino	49,459	7.50
Santa María Atzompa	34,115	5.17
Santa María Coyotepec	2,971	0.45
Santa María del Tule	8,918	1.35
Santo Domingo Tomaltepec	2,988	0.45
Soledad Etla	5,591	0.85
Tlaxiactac de Cabrera	10,208	1.55
Villa de Zaachila	43,279	6.57
<b>Población de la zona conurbada</b>	<b>659,234</b>	<b>100.00</b>

Fuente: elaboración propia, con datos del Conapo e INEGI, encuesta intercensal 2015, México, 2016.



## Oaxaca en el estudio comparado de reglamentación municipal

En correspondencia con el método de trabajo se presentan los resultados de la investigación, ofreciendo, primero, una visión comparada de la situación que guarda el conjunto de 405 reglamentos que integran los cuerpos reglamentarios de las 12 ciudades-capital, dentro de cuyo universo se encuentra el cuerpo reglamentario de Oaxaca, integrado por 34 reglamentos para el caso estudiado. Posteriormente se expondrá un breve análisis comparativo de la percepción que tienen funcionarios clave de las capitales, en torno a tópicos fundamentales de sus marcos reglamentarios.

### El comparativo de los cuerpos reglamentarios

La visión comparada del universo de los 12 cuerpos reglamentarios y la presencia y peso que corresponde a Oaxaca en dicho universo, tanto en sentido cuantitativo como cualitativo, se presenta en seguida bajo un esquema secuencial de exposición por categorías de análisis, conforme al diseño mismo de la investigación. Veamos los resultados que arroja el estudio en cada categoría de análisis.

#### Estructura jurídica

Al ser parte del régimen jurídico nacional, la reglamentación municipal debe estudiarse observando si su estructura formal y textual contiene los anclajes que lo vinculan a los diversos ordenamientos legales y así tener una adecuada consistencia jurídico-política (Pérez, 2007: 27). Esta categoría de análisis comprende, por tanto, las referencias que remiten a los anclajes que tienen los reglamentos municipales con: la Constitución de la república, la Constitución estatal, la legislación federal, la legislación estatal, las normas oficiales mexicanas y la propia reglamentación local; así como la presencia de un glosario que ofrezca claridad para su interpretación y aplicación; y precisión en el lenguaje. Se trata de ocho variables o referentes que definen e integran esta categoría de análisis.

Los resultados de la categoría de estructura jurídica que se muestran en la Gráfica 1, manifiestan el estado que guarda cada conjunto reglamentario de las 12 ciudades y, en términos generales, se

aprecia, a juzgar por los porcentajes, que la armonización de sus reglamentos no está bien articulada al marco jurídico federal, estatal y municipal. Como se observa en la Gráfica 1, arriba del promedio general (44%), se encuentran seis cuerpos reglamentarios de ciudades-capital, pero sólo tres de ellas alcanzan un porcentaje superior a 50% con respecto del puntaje esperado;<sup>11</sup> e incluso para las de mayor puntaje (Tuxtla Gutiérrez y Chihuahua), la brecha respecto de lo esperado tiene un déficit de entre 41 y 48 puntos porcentuales. En el caso de Oaxaca, la brecha es mayor, pues al alcanzar sólo 41% de los puntos esperados en esta categoría, la distancia por recorrer es de 59 puntos.

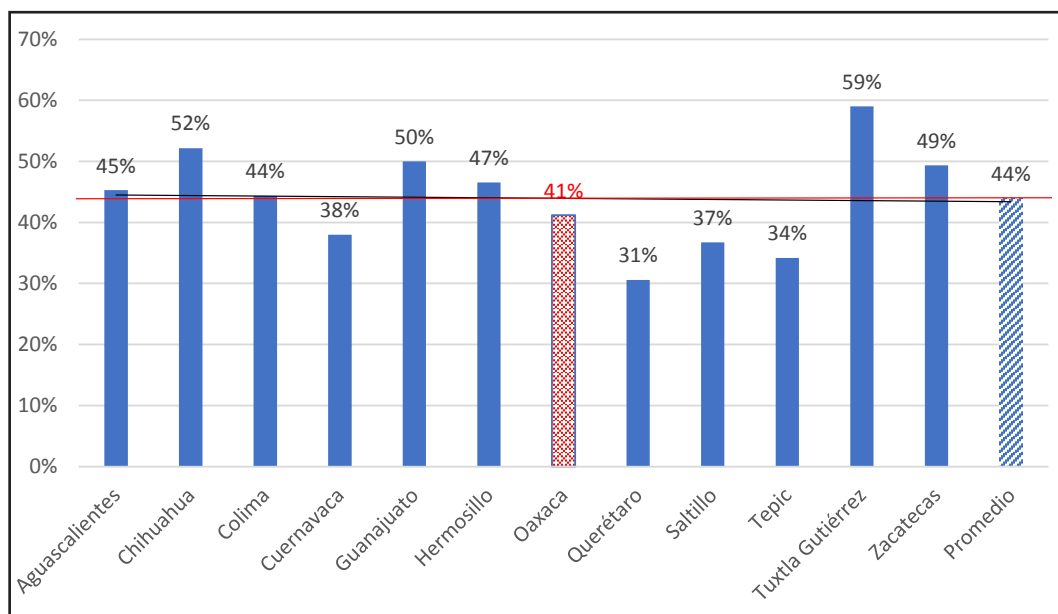
Ahora bien, la ponderación cualitativa general de la reglamentación, en cuanto a su estructura jurídica, reporta una tendencia mayoritaria hacia el nivel *deficiente/insuficiente* de calidad, puesto que más de dos tercios (70%) de los reglamentos analizados se sitúan en esos rangos de baja calidad, como se observa en la Gráfica 2. Desde luego, justo es apreciar el otro tercio de reglamentos que reportan *buena* calidad, incluyendo un segmento minoritario con *muy buena* calidad en su estructura jurídica.

En términos de calidad, Oaxaca tiene en su cuerpo reglamentario una mejor distribución, toda vez que su porcentaje de calidad deficiente es menor al promedio general y mejora en los otros dos rangos de calidad superior.

#### Gobernabilidad

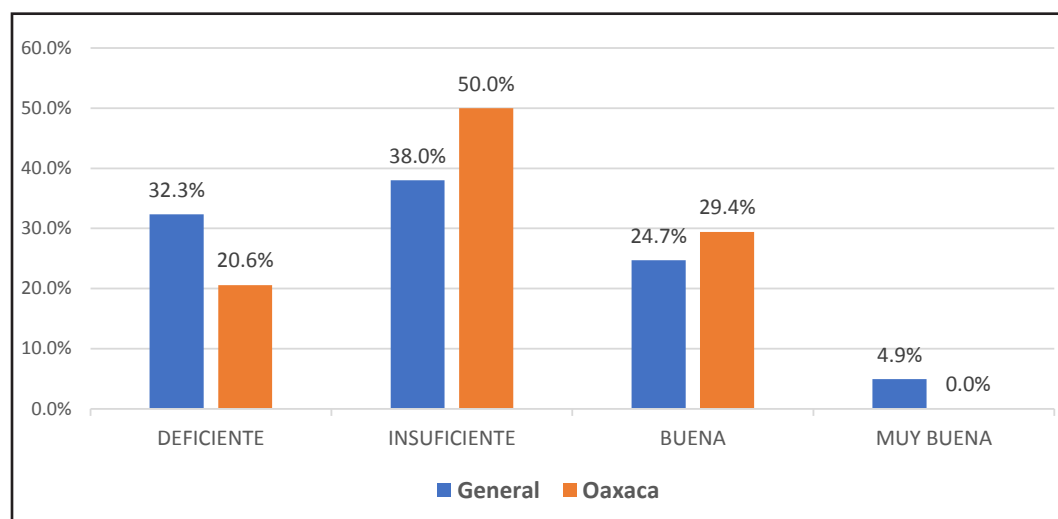
Por gobernabilidad se entiende la capacidad que tienen los gobiernos para atender con eficacia y eficiencia los requerimientos y necesidades de su población bajo condiciones de consenso y estabilidad social (Aguilar, 2006: 72-74). Se debe suponer que una premisa para desarrollar esa capacidad se encuentra, en el caso de los municipios, en la reglamentación que norma los distintos campos de la gestión municipal, disponiendo los esquemas organizacionales y estructuras de funcionamiento para el desempeño responsable y coordinado de los planes y programas de los gobiernos municipales. En razón de ello, los indicadores para el análisis reglamentario en esta categoría, son: ejecutores o responsables de las acciones del gobierno en los distintos campos de intervención; coordinadores de las políticas específicas a que den lugar

**Gráfica 1**  
**Porcentaje alcanzado en el factor de estructura jurídica**



Fuente: elaboración propia. Base de datos del programa de investigación, *Estudio comparado de la reglamentación municipal*, Área de Gestión Estatal y Sistema Político, UAM-Xochimilco, noviembre 2016.

**Gráfica 2**  
**Calidad estructura jurídica**



En la estructura jurídica (máximo 8 puntos), la ponderación cualitativa es la siguiente: Deficiente (0–2 puntos); Insuficiente (3–4 puntos); Buena (5–6 puntos); Muy buena (7–8 puntos).

Fuente: elaboración propia. Base de datos del programa de investigación, *Estudio comparado de la reglamentación municipal*, Área de Gestión Estatal y Sistema Político, UAM-Xochimilco, noviembre 2016.

los programas de gobierno municipales; coadyuvantes o proveedores que auxilien la concreción de las políticas; agentes supervisores del desempeño gubernamental; beneficiarios y/o sectores de la población, objeto de la atención de programas y políticas.

Quizá valga la pena señalar que los factores de gobernabilidad son los elementos más tradicionales de la gestión pública que aluden a los temas clásicos de la administración pública y que ponen énfasis en la definición jerárquica de competencia y en el control de los agentes administrativos y, por tanto, corresponden a los principios básicos en los que se fundamenta el modelo burocrático tradicional.

Debemos consignar que la categoría de análisis con mayor promedio porcentual para el universo de los cuerpos reglamentarios de las ciudades-capital es la de gobernabilidad, donde la mayoría de las reglamentaciones (siete) alcanza puntuaciones aprobatorias (60%). En efecto, como se indica en la Gráfica 3, se aprecian dos bloques: uno, conformado por seis capitales, cuyos cuerpos reglamentarios alcanzan un porcentaje mayor a la media (61%), y otro, integrado también por seis capitales, donde sus reglamentaciones quedan

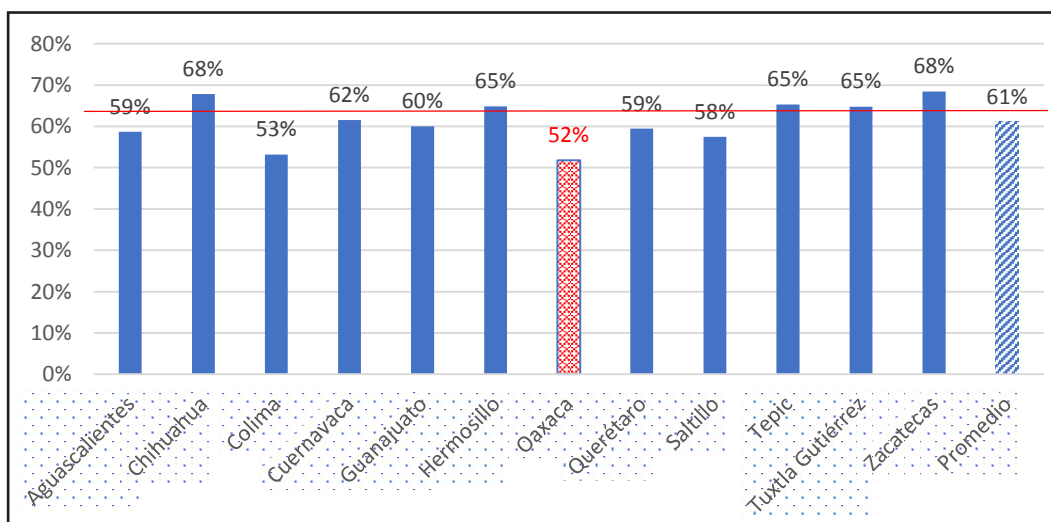
por debajo de la media. Destacan con los mejores puntajes Chihuahua y Zacatecas (ambas con 68%), mientras que Oaxaca es la más rezagada en esta categoría de gobernabilidad.

Los cuerpos reglamentarios analizados reflejan en la categoría de gobernabilidad un registro de calidad *bueno/muy bueno* (35.3%), nada desdeñable; sin embargo, no debe soslayarse el espectro de calidad insuficiente (32.6%) y deficiente (32.1%) que deberían superarse (véase Gráfica 4). En esta categoría donde, en términos generales, la reglamentación cumple aceptablemente, encontramos también un mayor rezago cualitativo de Oaxaca al manifestar una mayor proporción (41%) de reglamentos con calidad deficiente.

### Gobernanza

Desde el enfoque de la gobernanza (Cerrillo, 2005: 83), la gestión gubernamental debe tener un fuerte vínculo con la sociedad, más allá de la obligación y responsabilidad que implica el sentido de gobernabilidad circunscrito al ámbito político-administrativo interno del aparato de gobierno; esto es, para la gobernanza no basta la indispensable presencia de los agentes gubernamentales en la actuación pública, sino que también requiere de la participación

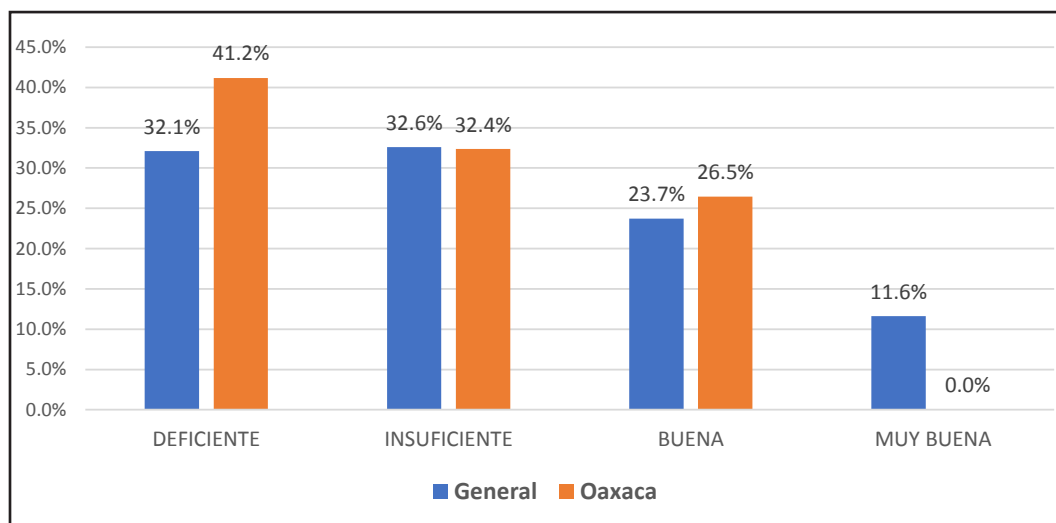
**Gráfica 3**  
Porcentaje alcanzado en el factor gobernabilidad



Fuente: elaboración propia. Base de datos del programa de investigación, *Estudio comparado de la reglamentación municipal*, Área de Gestión Estatal y Sistema Político, UAM-Xochimilco, noviembre 2016.



**Gráfica 4**  
**Calidad factor gobernabilidad**



En la categoría de gobernabilidad (máximo 5 puntos), la ponderación cualitativa es la siguiente: Deficiente (0–2 puntos); Insuficiente (3 puntos); Buena (4 puntos); Muy buena (5 puntos).

Fuente: elaboración propia. Base de datos del programa de investigación, *Estudio comparado de la reglamentación municipal*, Área de Gestión Estatal y Sistema Político, UAM-Xochimilco, noviembre 2016.

de los actores sociales en la decisión y operación de las políticas públicas. En este sentido, el estudio indagó hasta qué punto el marco reglamentario de las ciudades-capital propicia o estimula desde su normatividad la participación de actores sociales. Para ello, los indicadores fueron: actores sociales como ejecutores o corresponsables de programas y políticas públicas en los distintos campos de gestión; coordinadores sociales para las políticas específicas a que den lugar los programas de gobierno municipales; miembros de los diferentes sectores sociales que coadyuvan y auxilian en la concreción de las políticas; agentes sociales en la supervisión del desempeño gubernamental; beneficiarios y/o sectores de la población objeto de la atención de programas y políticas.

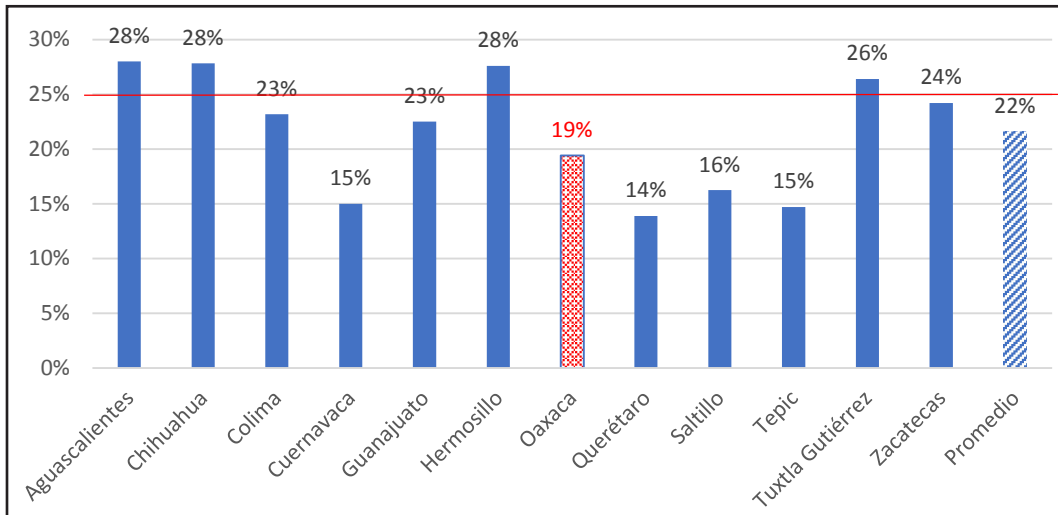
Contrario a la categoría de gobernabilidad, en la de gobernanza encontramos que todos los cuerpos reglamentarios tienen puntuaciones muy bajas. En la Gráfica 5 se aprecian los resultados sobre el factor de gobernanza, y debe mencionarse que el promedio del universo reglamentario analizado es apenas de 22%. Importa anotar que

si bien siete de los cuerpos reglamentarios están por encima del promedio, ninguno llega siquiera a cubrir 30% de los indicadores esperados; de manera que las tres ciudades-capital con mayor puntaje (28%) son Aguascalientes, Chihuahua y Hermosillo que, sin despegarse claramente del promedio, cuentan con mejores resultados en esta categoría. Por supuesto que aquí las brechas por superar son muy amplias, como se observa en la Gráfica 5: siempre con un trecho mayor de 70% por cubrir.

En esta categoría de gobernanza, donde los resultados son muy bajos, Oaxaca mantiene una posición intermedia en el conjunto de ciudades-capital (se ubica en 5° lugar entre el conjunto de las doce capitales).

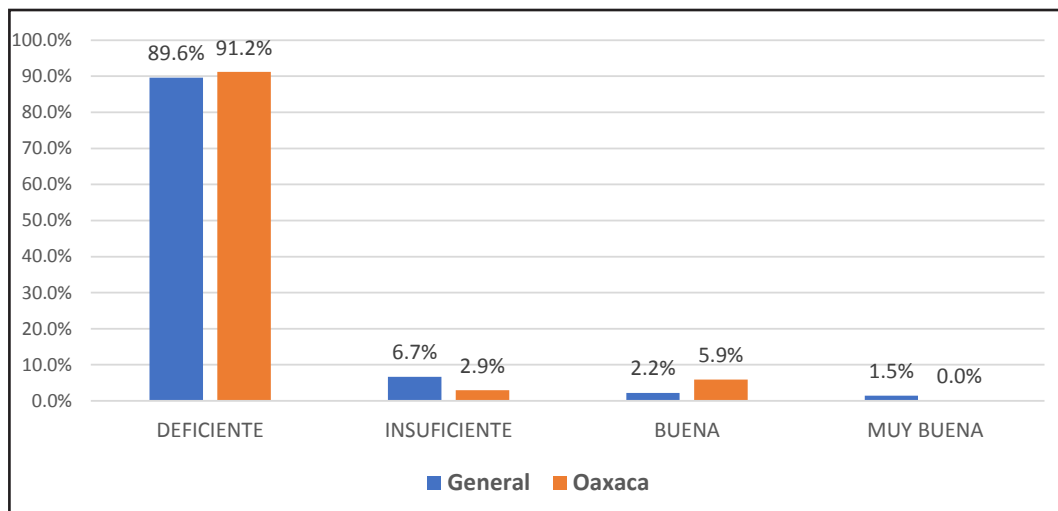
Como lógica consecuencia de lo arriba apuntado, la ponderación cualitativa de la reglamentación, en cuanto a la presencia en ella de los factores de gobernanza es bastante crítica, como se manifiesta en la Gráfica 6. En ella se observa una pesada tendencia con predominio de calidad *deficiente* que abarca 89.6% de las reglamentaciones consideradas. Acaso deba apuntarse para Oaxaca un

**Gráfica 5**  
**Porcentaje alcanzado en el factor gobernanza**



Fuente: elaboración propia. Base de datos del programa de investigación, *Estudio comparado de la reglamentación municipal*. Área de Gestión Estatal y Sistema Político, UAM-Xochimilco, noviembre 2016.

**Gráfica 6**  
**Calidad factor gobernanza**



En la categoría de gobernabilidad (máximo 5 puntos), la ponderación cualitativa es la siguiente: Deficiente (0–2 puntos); Insuficiente (3 puntos); Buena (4 puntos); Muy buena (5 puntos).

Fuente: elaboración propia. Base de datos del programa de investigación, *Estudio comparado de la reglamentación municipal*, Área de Gestión Estatal y Sistema Político, UAM-Xochimilco, noviembre 2016.

asomo relativamente positivo, al colocar 6% de su cuerpo reglamentario con buena calidad.

### Gestión estratégica

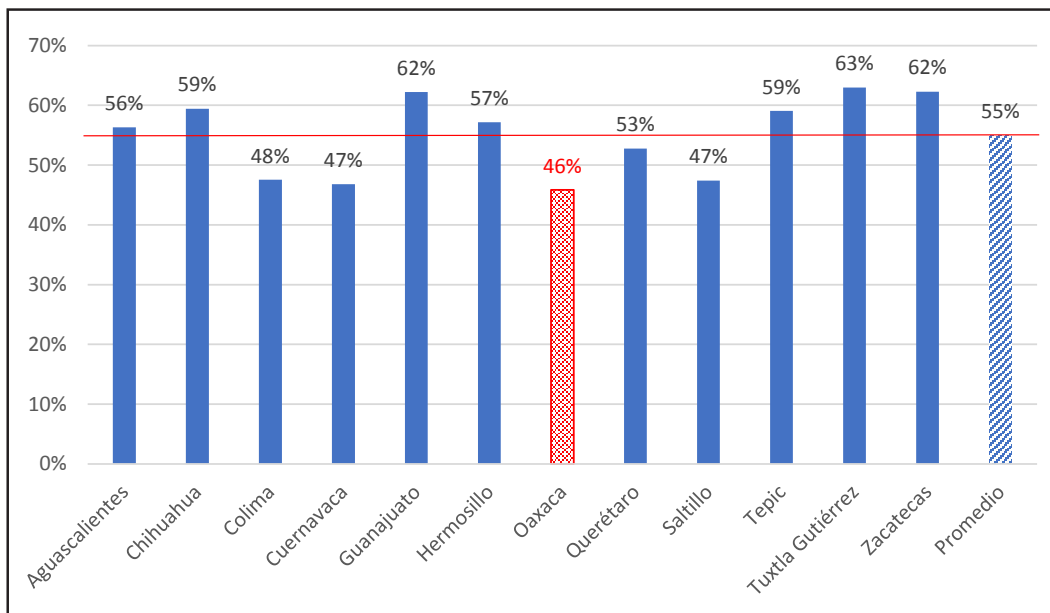
El enfoque estratégico (Cabrero, 1999: 27-29) en la reglamentación municipal implica observar la presencia en ella de varios factores que rebasen el mero sentido tradicional de planeación, y apunten hacia la contextualización de la gestión gubernamental en medios complejos que exigen a los gobiernos un desempeño no sólo con eficacia, eficiencia y calidad, sino también con una visión de largo alcance. No hay duda de la influencia de este enfoque, así sea por la cada vez más frecuente denominación de gestión estratégica que se adopta para indicar una orientación distinta a la gestión burocrática tradicional. De manera que los indicadores para esta categoría, fue la presencia en los reglamentos de: Responsable(s) de su aplicación; Planeación y programación; Procesos y cursos de acción; Eficacia, eficiencia y calidad; Monitoreo y evaluación; Coordinación intergubernamental; Dirección y supervisión del ayuntamiento; Incumpli-

miento y sanción; Comunicación y transparencia; Población objetivo (societal); Sentido público-comunitario; y Ética del servicio público-gubernamental.

Los registros en esta categoría dan cuenta de resultados relativamente más homogéneos entre los cuerpos reglamentarios de las capitales, pues las diferencias entre ellos son menos amplias, como se aprecia en la Gráfica 7. Si bien ésta es la segunda categoría de análisis con mejor puntuación, no por ello los datos son alentadores, puesto que el promedio sólo alcanza 55% con respecto a lo esperado. Son siete los cuerpos reglamentarios que se alcanzan de ese promedio, pero lo hacen con muy pocos puntos adicionales, siendo sólo tres las ciudades-capital que logran un puntaje aprobatorio para sus reglamentaciones: Guanajuato (62%), Tuxtla Gutiérrez (63%) y Zacatecas (62%). Éstas resultan las capitales con reglamentaciones mejor posicionadas en la categoría de planeación estratégica.

De nuevo, Oaxaca se encuentra con la ponderación más baja, al reportar 46% de satisfacción en los indicadores contemplados.

**Gráfica 7**  
**Porcentaje alcanzado en el factor planeación estratégica**



Fuente: elaboración propia. Base de datos del programa de investigación, *Estudio comparado de la reglamentación municipal*, Área de Gestión Estatal y Sistema Político, UAM-Xochimilco, noviembre 2016.

Ahora bien, en términos de ponderación cualitativa, los cuerpos reglamentarios de las capitales reflejan una tendencia predominante de 80.7% concentrada en las calidades *insuficiente/buena*; pero conviene apuntar que también cabe otra lectura de la Gráfica 8, que daría cuenta de dos polos diferenciados de concentración cualitativa y prácticamente con el mismo peso: uno, con una tendencia de 50.9% ubicada en la calidad *deficiente/insuficiente* y otro, de 49.1% agrupado en la calidad *buena/muy buena*, que en sí misma es bastante positiva en el espectro de los registros obtenidos en el conjunto del análisis reglamentario.

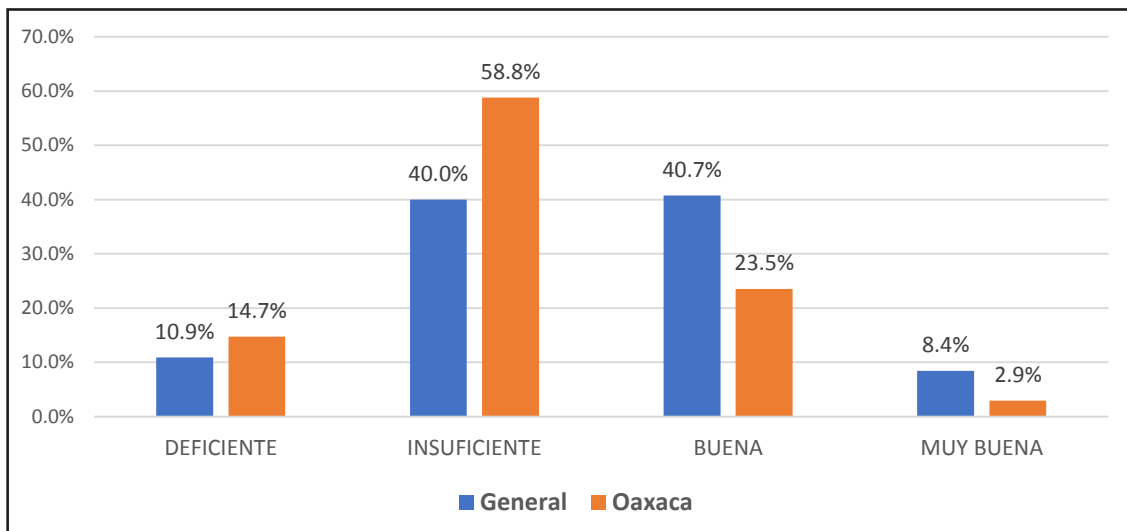
Para el caso de Oaxaca, si tomamos esos dos polos de referencia, el correspondiente a la calidad *deficiente/insuficiente* pesa mucho más (73.5%) que el polo de calidad *buena/muy buena* (26.5%). El balance cualitativo es claramente desfavorable para el cuerpo reglamentario de Oaxaca en esta importante categoría.

Con base en las categorías analíticas, el estudio refleja que, tanto cuantitativamente como cualita-

tivamente, los cuerpos reglamentarios de que disponen las ciudades-capital para su gestión pública, todavía mantienen signos de precariedad con respecto a la matriz de indicadores; pero también hay elementos positivos, como el uso más intensivo de la facultad reglamentaria por parte de los ayuntamientos y con ello el incremento de cobertura reglamentaria hacia diversos campos de gestión. La mayor atención y cuidado en la armazón jurídica de sus reglamentos y la mejoría normativa en torno al sentido de gobernabilidad y gestión estratégica, son aspectos que deben alentarse en beneficio de la facultad reglamentaria como recurso de gestión.

La expresión más homogénea de los indicadores de gestión estratégica en los cuerpos reglamentarios y su reporte de indudable mejor calidad, manifiestan un punto de fortaleza en apoyo de la acción gubernamental en las ciudades-capital. El punto más débil es la ausencia de estímulos en los contenidos de la reglamentación que propicien la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público y abran espacios a la relación de gobernanza municipal.

**Gráfica 8**  
**Calidad factor gestión estratégica**



En la categoría de gestión estratégica (máximo 12 puntos) la ponderación cualitativa es la siguiente: Deficiente (0–3 puntos); Insuficiente (4–6 puntos); Buena (7–9 puntos); Muy buena (10–12 puntos).

Fuente: elaboración propia. Base de datos del programa de investigación, *Estudio comparado de la reglamentación municipal*. Área de Gestión Estatal y Sistema Político, UAM-Xochimilco, noviembre 2016.

**El comparativo de la percepción de funcionarios**

Las leyes y reglamentos constituyen el marco de referencia obligado para los servidores públicos, pues ahí es donde se describen de manera detallada las facultades y funciones de los actores gubernamentales en las distintas circunscripciones. En otras palabras, la norma legal en sus diferentes acepciones es la fuente de referencia para saber qué debe hacer el gobierno, cómo hacerlo, e incluso los plazos en los que debe realizar dichas acciones. En este sentido, la reglamentación municipal es un recurso e instrumento fundamental para la gestión y la administración municipales y, por tanto, conocer la opinión de los responsables de la gestión es de vital importancia.

Por ello, en este apartado se presenta la opinión de los funcionarios<sup>12</sup> sobre la reglamentación municipal, particularmente sobre algunos tópicos de interés que pueden incidir en la gestión gubernamental en un contexto de conurbación que exige mayor atención de los asuntos públicos. Los tópicos se presentan a continuación.

**Concepción y uso de la reglamentación municipal**

En las entrevistas del estudio se pidió a los funcionarios municipales que con tres palabras o frases expresaran su opinión sobre la reglamentación municipal, mismas que luego se clasificaron de manera dicotómica (positiva/negativa) y cuyos resultados se incluyen en el Cuadro 3.

Como se puede observar, la tendencia predominante acerca de la concepción que los funcionarios tienen sobre la reglamentación municipal es mayoritariamente positiva (76.7%), lo cual permite suponer que se le considera como un instrumento adecuado y favorecedor de una buena gestión, aunque no pueden soslayarse las opiniones negativas (23%) expresadas sobre ella. El caso de Oaxaca se ubica prácticamente en el promedio que arrojó este ejercicio.

Es un hecho irrefutable que la vida pública en la sociedad mexicana presenta nuevas y variadas problemáticas que los gobiernos deben enfrentar, dotándose de marcos regulatorios actuales,

**Cuadro 3**  
**Tres palabras o frases que expresen su concepción acerca de la reglamentación municipal (a+b+c)**

Ciudades capital	Podría mencionarnos tres palabras o frases que expresen su concepción acerca de la reglamentación municipal (a+b+c)		Total
	Positivo	Negativo	
Aguascalientes	64.3%	35.7%	100.0%
Colima	100.0%	0.0%	100.0%
<b>Oaxaca</b>	<b>78.6%</b>	<b>21.4%</b>	<b>100.0%</b>
Saltillo	83.3%	16.7%	100.0%
Tepic	62.5%	37.5%	100.0%
Zacatecas	78.6%	21.4%	100.0%
<b>Promedio muestra</b>	<b>76.7%</b>	<b>23.3%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: elaboración propia. Base de datos del proyecto, *Estudio comparado de la reglamentación municipal*; entrevistas con funcionarios municipales, 2016, LAGEEM, UAM-Xochimilco.

adicionales y complementarios a los tradicionales. Surgen campos de gestión modernos (ecología y medio ambiente, comunicación y transparencia, participación ciudadana, equidad de género, etcétera) a la par que los campos tradicionales se complejizan (toda la gama de servicios públicos urbanos). La gestión gubernamental, incluyendo la municipal, requiere normas reglamentarias para el ordenamiento de la vida pública. Esta problemática también se abordó en las entrevistas con los funcionarios municipales (véase Cuadro 4).

Los reglamentos que a juicio de los entrevistados resultan imprescindibles para el ordenamiento de la vida pública en el municipio son, en su mayoría, de carácter tradicional (67.2%), pero también incluyeron reglamentaciones modernas (31.8%) para la atención de nuevas problemáticas. El predominio de reglamentaciones tradicionales es natural, mas resulta interesante observar la emergencia de reglamentaciones modernas; desde luego, el cambio del peso específico en cada ciudad-capital obedece a distintos factores que habría que indagar. El caso de Oaxaca parece mostrar menos presencia del segmento moderno (23%) en su cuerpo reglamentario, comparativamente con las otras capita-

les del estudio, con excepción de Colima. En todo caso, se muestra una tendencia donde los temas emergentes han llegado a tomar un espacio en la agenda pública y de gobierno, aunque todavía no son los grandes referentes de actuación del gobierno en las capitales del país.

Por último, presentamos las respuestas a una pregunta cuya intención era conocer la expresión intergubernamental en la operación cotidiana de la gestión municipal, tomando como base la recurrencia al tipo de normatividad, según su ámbito jurisdiccional. Así, a los funcionarios se les solicitó que señalaran el tipo de reglamentos a los que apelan para atender el área de su competencia. Los resultados se encuentran en el Cuadro 5.

Resulta muy claro que la referencia inmediata y más frecuente para el desempeño de sus funciones es la reglamentación municipal (82.2%) y comparativamente la recurrencia a los ordenamientos estatales y federales son muy escasos: 9.6% y 6.8% respectivamente. Sin ser determinante, las respuestas de los funcionarios entrevistados reflejan una baja vinculación intergubernamental, al menos en la relación entre los marcos normativos de los tres órdenes jurisdiccionales.

**Cuadro 4**  
**Tres reglamentos para el ordenamiento de la vida pública en el municipio**

Ciudades capital	Mencione tres reglamentos que a su juicio son imprescindibles para el ordenamiento de la vida pública en el municipio (tipo de reglamento)			Total
	Tradicional	Moderno	Ninguno	
Aguascalientes	67.5%	32.5%	0.0%	100.0%
Colima	80.6%	19.4%	0.0%	100.0%
<b>Oaxaca</b>	<b>71.8%</b>	<b>23.0%</b>	<b>5.2%</b>	<b>100.0%</b>
Saltillo	61.0%	39.0%	0.0%	100.0%
Tepic	66.7%	33.3%	0.0%	100.0%
Zacatecas	61.2%	38.8%	0.0%	100.0%
<b>Promedio muestra</b>	<b>67.2%</b>	<b>31.8%</b>	<b>1.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: elaboración propia, Base de datos del proyecto, *Estudio comparado de la reglamentación municipal*; entrevistas con funcionarios municipales, 2016, LAGEEM, UAM-Xochimilco.



**Cuadro 5**  
**Reglamentos que tienen relación con su área de competencia**

Ciudades capital	Cuáles son los reglamentos que más directamente tienen relación con su área de competencia (orden jurisdiccional)				Total
	Local	Estatad	Federal	“Ambiguo/Otro”	
Aguascalientes	92.9%	7.1%	0.0%	0.0%	100.0%
Colima	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
<b>Oaxaca</b>	<b>71.4%</b>	<b>14.3%</b>	<b>14.3%</b>	<b>0.0%</b>	<b>100.0%</b>
Saltillo	75.0%	16.7%	8.3%	0.0%	100.0%
Tepic	87.5%	0.0%	12.5%	0.0%	100.0%
Zacatecas	71.4%	14.3%	7.1%	7.1%	100.0%
<b>Promedio muestra</b>	<b>82.2%</b>	<b>9.6%</b>	<b>6.8%</b>	<b>1.4%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: elaboración propia. Base de datos del proyecto, *Estudio comparado de la reglamentación municipal*; entrevistas con funcionarios municipales, 2016, LAGEEM, UAM-Xochimilco.

Sin embargo, es destacable que los funcionarios entrevistados en Oaxaca señalen una mayor recurrencia a las normatividades estatal y federal (28.6%) en el ejercicio de sus funciones, lo cual podría explicarse por la condición epicéntrica de esta capital, en una zona conurbada que les demanda una gestión con enfoque más intergubernamental, dentro del conglomerado de 22 municipios que integran dicha zona.

### Reflexión final

El estudio de la Reglamentación Municipal, con las cuatro categorías analíticas, permite un acercamiento objetivo a la situación que guarda este importante marco normativo y revela una condición de precariedad respecto a las categorías e indicadores a cuyo examen fue sometido. En efecto, con severidad se puede interpretar que, salvo en la categoría de gobernabilidad, las ponderaciones cuantitativas y cualitativas no alcanzan mención aprobatoria para la mayoría de los cuerpos reglamentarios de las ciudades-capital incluidas en el estudio. A la luz de estos resultados, los cuerpos re-

glamentarios de las ciudades-capital no presentan condiciones adecuadas para servir como un buen instrumento de gestión gubernamental.

En el caso particular de Oaxaca, esa condición de rezago en su cuerpo reglamentario respecto a las categorías de análisis también se presenta, incluso de manera acusada, en los factores de gobernabilidad. Estos resultados no tienen porque llevar hacia posiciones alarmistas, pero sí conminan a tomarles en cuenta para mejorar la capacidad institucional de Oaxaca capital y el desempeño de su gestión tanto al interior de su municipio como en la zona conurbada.

Efectivamente, si ampliamos la mirada a la complejidad de la zona conurbada, se apreciará que el cuerpo reglamentario diseñado para una ciudad como Oaxaca es insuficiente para atender con eficacia y eficiencia los servicios municipales y participar en la solución de los problemas de un conglomerado de 22 municipios; para ello se hace necesaria la generación de estructuras organizacionales con claridad en la línea de mando, la actuación coordinada de los actores locales, el establecimiento de mecanismos de solución de conflictos, y una ges-

tión intergubernamental que aliente dinámicas de negociación con enfoque de ganar-ganar, en beneficio de los municipios de la zona y de su población. El reto gubernamental e institucional es mayúsculo.

Ahora bien, el estudio también revela que en la reglamentación se encuentran rasgos positivos, tales como la ponderación cualitativa *buena/muy buena* (excepto en la categoría de gobernanza) aplicable al menos a 25% de los reglamentos revisados (veáanse Gráficas 2, 4 y 8), lo cual no es desdeñable y puede servir como plataforma para mejorar progresivamente el marco regulatorio de las ciudades-capital. Además, la valoración que los funcionarios tienen de la reglamentación municipal como instrumento de gestión es predominantemente positiva, y ello posibilita que su normatividad sea operante en el desempeño cotidiano de la gestión municipal y no se quede en mera formalidad.

Al respecto y frente a la problemática anotada para la zona conurbada de Oaxaca, que demanda mecanismos de coordinación para que los gobiernos actúen de manera articulada, conviene resaltar que el empleo cotidiano del marco regulatorio por parte de los funcionarios de esta ciudad-capital, revela que ellos son quienes recurren con más frecuencia a la normatividad estatal y federal, lo cual representa una importante experiencia en el manejo del recurso reglamentario y puede ser la base para desarrollar un capital institucional que favorezca una gestión con enfoque intergubernamental, como lo requiere la zona conurbada.

Finalmente, es oportuno reiterar que el estudio de la reglamentación municipal resulta imprescindible para el análisis de la gestión gubernamental y para el entendimiento del desempeño político-administrativo de los gobiernos. Se trata de una línea de investigación poco explorada en nuestro país, pero cada vez más indispensable y necesaria de atender.

## Notas

<sup>1</sup> Zamora Fernández de Lara G. y Ramírez López R. (2017), *Estudio comparado de la reglamentación municipal en doce ciudades-capital*, Reporte de Investigación, Área de Gestión Estatal y Sistema Político. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

<sup>2</sup> Las doce ciudades-capital que incluye el estudio son: Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Cuernavaca, Guanajuato, Hermosillo, Oaxaca, Querétaro, Saltillo, Tepic, Tuxtla Gutiérrez y Zacatecas. Para la selección de la muestra de las ciudades-capital se utilizaron tres criterios fundamentalmente: 1. Geográfico (representación de las zonas norte, centro y sur del país); 2. Demográfico (ciudades-capital medianas y pequeñas; es decir, menores a un millón de habitantes); y 3. Político electoral (ciudades-capital que hayan experimentado alternancia política).

<sup>3</sup> A cada uno de los indicadores se les asignó el valor de "1" en la ficha técnica del reglamento, en caso de contar con ellos, o de "0" en caso contrario. Por ejemplo, en la categoría de Gestión Estratégica se tiene un "puntaje" máximo de 12, en cada ficha por reglamento (ficha-reglamento). A partir de esta tabulación cuantitativa, se procedió a definir la siguiente ponderación cualitativa: Deficiente (0 a 3 puntos); Insuficiente (4 a 6 puntos); Buena (7 a 9 puntos); Muy buena (10 a 12 puntos).

Finalmente y de manera más agregada, el complemento de esta medición cuantitativa-cualitativa es su expresión porcentual (%): (a) Qué porcentaje del total de indicadores en cada categoría, fue cubierto por los *cuerpos reglamentarios* de cada ciudad-capital; y (b) Qué porcentaje de reglamentos obtuvo alguna de las cuatro ponderaciones cualitativas: Deficiente, Insuficiente, Buena y muy Buena, en cada categoría y en cada cuerpo reglamentario correspondiente a la ciudad-capital y/o al campo de gestión.

<sup>4</sup> Las fuentes utilizadas para documentar el proceso de conurbación en las ciudades-capital discrepan en el caso de Oaxaca: fuentes del CONAPO hablan de 20 municipios conurbados, mientras que los estudios del gobierno del estado hablan de 23 municipios conurbados; en todo caso, la diferencia de tres municipios no altera el hecho de que, frente a los otros casos de conurbación aquí mencionados, Oaxaca es la ciudad-capital que requiere de una acción coordinada con el mayor número de actores políticos y/o unidades de gobierno, con lo que ello implica.

<sup>5</sup> Recordar que en la gestión de políticas: "El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos,

cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control” (Aguilar, 1996b: 63).

<sup>6</sup> La solución que proponen estos autores para reducir dicha probabilidad, es la generación de estructuras jerárquicas con claridad en la línea de mando, el aumento de la actuación coordinada de los actores, el establecimiento de mecanismos para resolución de conflictos, el establecimiento de plazos concretos de ejecución de acciones y alentar dinámicas de negociación con enfoque ganar-ganar (Pressman y Wildavsky, 1998: 178).

<sup>7</sup> En efecto, “[...] cuando más de una agencia está involucrada en el proceso de implementación, las líneas de autoridad son más confusas” (Aguilar, 1996b: 202). El reto del diseñador de políticas, es construir controles y sistemas de medición del desempeño de la política, para reducir lo más posible dicha confusión y delimitar responsabilidades.

<sup>8</sup> En México la población que vivía en 2012 en las Zonas Conurbadas era de 63,836,779 habitantes, lo que equivalía al 57% de la población total; es decir, es una problemática que tendrá un impacto demográfico muy amplio. Fuente: Catálogo. Sistema urbano nacional (CONAPO, 2012: 22).

<sup>9</sup> De hecho, la nueva ley contempla en su capítulo sexto el tema de la gobernanza metropolitana en los artículos 36, 37, 38 y 39, en donde se establece una serie de disposiciones que tienen como propósito que los problemas comunes a la zona metropolitana sean tratados y atendidos de manera colegiada.

<sup>10</sup> El término “juego” se entiende como el conjunto de estrategias y técnicas de interacción por medio de las cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado. Bardag propone una tipología de cuatro grupos de juegos: 1. Desvío de recursos; 2. Distorsión de objetivos; 3. Resistencia; 4. Disipación de energías personales y políticas (en Aguilar, 1996b: 63-64).

<sup>11</sup> Aquí y en lo sucesivo, el “puntaje esperado” se refiere al total de los indicadores correspondientes

a la categoría de análisis que se trate; y los porcentajes corresponden a la cobertura alcanzada por los cuerpos reglamentarios, respecto a ese total de indicadores (véase la nota 3).

<sup>12</sup> Las entrevistas se aplicaron a los mandos altos, medios y operativos de las administraciones municipales. Desafortunadamente las entrevistas no pudieron realizarse en las ciudades de Tuxtla Gutiérrez, Guanajuato, Cuernavaca, Querétaro y Hermosillo, ya fuera por problemas para establecer una agenda de entrevistas, o por una abierta negativa de las autoridades municipales. El total de funcionarios entrevistados fue de 73 y es sobre este conjunto que se presentan los resultados obtenidos. Consideramos que se trata de una muestra representativa de los funcionarios de las seis ciudades-capital que accedieron a la entrevista. Conviene señalar que los encuentros se realizaron en los primeros meses de 2016.

## Fuentes bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2003), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, vol. 3, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996a), *La hechura de las políticas*, vol. 2, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996b), *La implementación de las políticas*, vol. 4, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Villanueva, L. F. (2013), *Gobierno y administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2013), *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*, México: Editorial Crítica.
- Bergman, M. y Rosenkrantz, C. (2009), *Confianza y derecho en América Latina*, México: FCE/CIDE.
- Cabrero Mendoza, E. (1999), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Cerrillo I Martínez, A. (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 1a edición, Madrid: Institu-

- to Nacional de Administración Pública/Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Corbeta, P. (2003), *Métodos y técnicas de investigación social*, Madrid: Mc Graw Hill.
- Córdova, L. (2010), *Derecho y poder*, México: FCE/IJ-UNAM.
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Heady, F. (2000), *Administración pública comparada*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Laiz, C. y Román, P. (2003), *Política comparada*, Madrid: McGraw-Hill.
- Pérez Bourbon, H. (2007), *Manual de técnica legislativa*, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pontifes Martínez, A. (1988), *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*, México: Centro Nacional de Estudios Municipales.
- Rose, R. (1998), *El gran gobierno un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México: FCE.

- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, A. (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México: FCE.
- Wright Deil, S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: FCE.
- Zamora, G. y Ramírez, R. (2018), *La reglamentación municipal como instrumento de gestión. Estudio comparado en ciudades-capital*, México: Bonilla Artigas Editores/UAM-Xochimilco.

### Otras fuentes

- Cámara de Diputados (2016), *Ley de Planeación y Desarrollo Urbano*, México: Congreso de la Unión.
- Consejo Nacional de Población (2012), *Catálogo. Sistema Urbano Nacional*, México: CONAPO.
- Base de datos del programa de investigación (2016), *Estudio comparado de la reglamentación municipal*, México: Área de Gestión Estatal y Sistema Político, UAM-Xochimilco, noviembre.

**ANEXO****Matriz de categorías analíticas**

Categoría analítica	Tópicos o indicadores
Estructura jurídica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</li> <li>• Referencia a la Constitución estatal.</li> <li>• Referencia a la legislación federal.</li> <li>• Referencia a la legislación estatal.</li> <li>• Referencia a normas oficiales mexicanas.</li> <li>• Referencia a la reglamentación municipal.</li> </ul>
Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecutores o responsables de las acciones del gobierno en los distintos campos de intervención.</li> <li>• Coordinadores de las políticas específicas a que den lugar los programas de gobierno municipales.</li> <li>• Coadyuvantes o proveedores que auxilien la concreción de las políticas.</li> <li>• Agentes supervisores del desempeño gubernamental.</li> <li>• Beneficiarios y/o sectores de la población objeto de la atención de programas y políticas.</li> </ul>
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actores sociales corresponsables de programas y políticas públicas en los distintos campos de gestión.</li> <li>• Coordinadores sociales para las políticas específicas.</li> <li>• Sectores sociales que coadyuvan y auxilian en la concreción de las políticas.</li> <li>• Agentes sociales en la supervisión del desempeño gubernamental.</li> <li>• Beneficiarios y/o sectores de la población-objetivo.</li> </ul>
Gestión estratégica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsable(s) de su aplicación.</li> <li>• Población objetivo (societal).</li> <li>• Planeación/Programación.</li> <li>• Procesos y cursos de acción.</li> <li>• Eficacia/Eficiencia/Calidad.</li> <li>• Monitoreo/Evaluación.</li> <li>• Comunicación y transparencia.</li> <li>• Dirección y Supervisión del Ayuntamiento.</li> <li>• Coordinación intergubernamental.</li> <li>• Incumplimiento y sanción.</li> <li>• Sentido público-comunitario.</li> <li>• Ética del servicio público.</li> </ul>