



# La política de Obra pública como estrategia de gobernabilidad: Caso del Municipio de Santa Catarina Loxícha, Pochutla, Oaxaca

## Public works policy as governance strategy: Case of the Municipality of Santa Catarina Loxícha, Pochutla, Oaxaca

Miguel Guerrero Olvera\*  
Felipe Martínez Martínez\*\*

Recibido: 20 de abril 2022  
Aceptado: 08 de septiembre 2022

### Resumen

*El presente trabajo sostiene que la política de obra pública puede ser una estrategia de gobernabilidad a nivel municipal, por lo cual se incursiona en un estudio de caso, en específico en el municipio de Santa Catarina Loxícha Pochutla, Oaxaca. Por acuerdo con los actores entrevistados, y para guardar el anonimato, se omitirá referir el periodo investigado y el nombre de dichos actores, lo cual no restringe los alcances de la investigación, dado que se logró el objetivo de demostrar que la política de Obra pública como estrategia de gobernabilidad del ayuntamiento de este municipio permitió interactuar y cohesionar las demandas de infraestructura social básica de los ciudadanos permitiendo una sana relación con el Consejo de Desarrollo Municipal, los Representantes municipales y los Contralores sociales logrando tener eficacia administrativa, legitimidad política y estabilidad social*

**Palabras clave:** *Gobernabilidad, Obra pública, Gobierno por usos y costumbres, Participación social, Planeación*

### ABSTRACT

*The present work maintains that the public works policy can be a governance strategy at the municipal level, for which a case study is ventured, specifically in the municipality of Santa Catarina Loxícha Pochutla, Oaxaca. By agreement with the actors interviewed, and to preserve anonymity, the period investigated and the name of said actors will be omitted, which does not restrict the scope of the investigation, given that the objective of demonstrating that at the municipal level the policy of public works may well act as a governance strategy.*

**Key words:** *Governance, Public works, Government by uses and customs, Social participation, Planning*

\* Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública, Maestro en Administración Pública, y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Facultad de Ciencias Políticas y sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* Es Licenciado en Administración Pública y Maestro en Ciencias Sociales.

## 1. Introducción

La tarea de gobernar implica toda una serie de retos y desafíos por parte de los gobernantes en turno, lo cual requiere de una forma o estilo que permita tanto la conducción al interior del gobierno, como de la conducción social en general. En este sentido, se buscó conocer las estrategias, las formas, los estilos, los modos de conducción interna del gobierno, las relaciones que se tejen, los obstáculos, los significados, los valores de grupo y los acuerdos o desacuerdos que se generan al interior del gobierno, lo cual permite u obstaculiza el desempeño gubernamental.

Al no tener un estilo de gobierno, una lógica de conducción, una dirección o estrategia a seguir, se empiezan a generar fallos de gobierno o a actuar de forma pasiva en él, lo que se manifiesta en incapacidad de acción, entorpecimiento en las decisiones, clima de confusión y descontento social. Ante esto, las mismas políticas como herramientas de conducción se vuelven parte del problema, generando rechazo social. Por esta razón, cuando la política, la estrategia y los estilos de conducción no bastan para mantener el orden y la estabilidad social, surge la necesidad de pensar y repensar nuevos caminos que permitan la conducción interna y externa del gobierno.

En este orden, el presente estudio incursiona en las formas, los estilos, las lógicas, las estrategias y los modos de conducción de uno de los gobiernos tradicionales en Oaxaca: el caso del Municipio de Santa Catarina Loxícha, donde los caminos transitados, aunque son particulares, han permitido la cohesión social y la resolución de conflictos de manera colegiada, la generación de acuerdos en asambleas, el fortalecimiento de sus instituciones (el tequio, la asamblea, el consejo de ancianos, el sistema de cargos) que se acercan más a las estrategias deliberativas propias de cada comunidad.

En este estudio se buscó responder a dos preguntas: a) ¿Cuál fue la estrategia de gobernabilidad que utilizó el gobierno del Municipio de Santa Catarina Loxícha para tener eficacia, legitimidad política y mantener la estabilidad social? b) ¿Cuál fue el proceso de Obra pública llevada a cabo por el gobierno del Municipio de Santa Catarina Loxícha y cómo este proceso generó condiciones para la gobernabilidad municipal?

Tomando en cuenta lo anterior, el presente documento se estructura en cinco apartados: marco teórico, metodología, análisis de resultados, consideraciones finales y bibliografía.

## 2. Gobernabilidad

Una manera de lograr la comprensión de la gobernabilidad es a partir de las definiciones que autores claves le han atribuido desde diferentes posturas ideológicas, enfoques, valores y

contextos de análisis. En este sentido, una primera aproximación nos la ofrece Oriol (2003), quien la define como “la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas”. (p. 249) En este acercamiento el autor hace énfasis en la capacidad del gobierno, pero al concepto se le ha asociado también con la calidad del desempeño gubernamental, con la cualidad o propiedad del gobierno, con un estado de equilibrio o, simplemente, con el mantenimiento de las condiciones necesarias para la actuación eficaz y legítima del gobierno en relación con la sociedad.

En este orden, Alcántara (1995) entiende por gobernabilidad una “situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste”. (p. 38) Se trata entonces no sólo de la capacidad del gobierno, sino también del mantenimiento de las condiciones favorables para que pueda darse. Buscando acotar estas condiciones, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2004) refiere que éstas deben ser “políticas y sociales” (p.13). Además de esto, Flisfisch (1989) agrega que no basta con mantener las condiciones necesarias, ya que también importa la calidad del desempeño gubernamental en cuanto a su capacidad para tomar decisiones oportunas, su efectividad y el grado de aceptación de dichas decisiones.

Por su parte, Arbós y Giner (2002) definen gobernabilidad como “la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía”. (p. 13) La aportación de estos autores es más acotada, ya que hablan de la cualidad propia de una comunidad política, de cualquiera, pero sin que las cualidades de cada una de ellas pueden ser las mismas. Es así como Camou (2001) concretiza las definiciones anteriores como “el estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/ gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”. (p. 36) Definición que se refuerza con la apreciación de Prats (2006) quien sentencia: “Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad”. (p. 46)

Hasta este punto, la gobernabilidad se entiende como una relación o estado de equilibrio entre quienes dirigen y quienes son guiados, existiendo una correspondencia mutua, ya que unos tienen la capacidad y conocimiento para dirigir y tomar decisiones efectivas, mientras que los otros aceptan ser dirigidos, situación que, cabe señalar, puede prestarse para decisiones autoritarias. Además, en una comunidad por pequeña que sea siempre habrá resistencias, puntos de vistas diferentes, opiniones encontradas, formas y apreciaciones diferentes de la realidad y el equilibrio ideal tiende a diluirse. Al respecto, se abre un nuevo debate sobre la gobernabilidad democrática, que implica una sociedad más activa, dinámica, con instituciones sólidas,

libertad de información, mayor control social, pesos y contrapesos de poderes (Fleury, 2006; Pansters, 2013).

Esto implica que el nuevo orden y equilibrio que busca la gobernabilidad debe darse en un plano más abierto, plural y heterogéneo, desfasándose de la centralidad y verticalidad en la formulación e implementación de decisiones públicas. Sin embargo, la gobernabilidad así planteada sigue siendo un ideal para cualquiera que pretende dirigir o conducir una sociedad por pequeña que sea, ya que al instante saldrán a flote los malentendidos, los programas incompatibles, los errores humanos, los contratiempos e imprevistos que pondrán en entredicho la estabilidad, eficacia y aplicación del modelo de gobernabilidad ideal. Por otra parte, está el contexto en que se pretende mirar el concepto, ya que no es lo mismo hablar de gobernabilidad en un país democrático, que en otro que se encuentra en proceso de transición hacia la democracia, como en el caso mexicano, donde afloran prácticas y costumbres a veces contrarios a los valores democráticos. Por consiguiente, el concepto que bien puede referir a la realidad heterogénea de México, y en específico de los municipios de Oaxaca, es la apreciación de Arbós y Giner (2002) cuando hablan de cualidad propia de una comunidad política, y que, en el caso que nos ocupa, se hace alusión las características propias de cada estado y municipio que permiten o no tener las condiciones, las capacidades y las características necesarias para mantener la gobernabilidad.

Estas condiciones, como se verá más adelante, no sólo son propias del gobierno federal, estatal o municipal, sino también de instituciones privadas, ya que puede hablarse de gobernabilidad en las empresas, familias, consejos y hasta en la iglesia. El fin es mantener un equilibrio, que no siempre se logra o alcanza plenamente a tal punto que siempre se encontrarán conflictos, desajustes, desequilibrios y desacuerdos mutuos en cualquier organización. Cuando esto sucede, es común hablar de crisis de gobernabilidad, lo que no implica ingobernabilidad, ya que las sociedades son gobernables en menor o mayor grado (Alcántara, 1995).

Por ello, Camou (2001) habla de cinco grados de gobernabilidad, refiriendo que la gobernabilidad ideal se caracteriza por ausencia de conflictos y de un equilibrio o relación plena entre demandas sociales y la capacidad de respuesta del gobierno a dichas demandas. Se habla de gobernabilidad normal cuando hay una discrepancia entre las demandas y la capacidad de respuesta, pero este desequilibrio es dinámico, esperado, aceptado y tolerado por los miembros de la comunidad política. Existe déficit de gobernabilidad cuando hay desequilibrio entre las demandas y la capacidad de respuesta, pero dichos desequilibrios o anomalías en algunas áreas de la sociedad son considerados inaceptables. Se tiene crisis de gobernabilidad cuando la conjunción de desequilibrios o anomalías intolerables e inaceptables proliferan en diversas

áreas de la sociedad. Finalmente, existe ingobernabilidad cuando se diluye totalmente la relación entre gobierno y sociedad, que sería lo contrario a la gobernabilidad ideal.

Cuando las anomalías empiezan a desbordarse en varios sectores de la sociedad, se cumple lo señalado por Camou (2001), y se empieza a mirar no sólo la incapacidad de los niveles de gobierno para atender de manera eficaz dichas anomalías, sino su impotencia para actuar. En el caso de México, y lo que está pasando en sus estados y municipios, los índices de violencia, malestar social, manifestaciones masivas, represión y falta de coordinación, dan signos de que se está navegando entre este margen de déficit de gobernabilidad y crisis de gobernabilidad. (Valdez, 2000; Konvitz, 2012).

### **3. La obra pública como un caso de política pública**

La política de obra pública como estrategia de gobernabilidad municipal es el vínculo que conglomerará a los actores locales, permite el diálogo y acuerdo entre el ayuntamiento con los representantes municipales de las localidades o agencias, con la asamblea general, que es donde se recogen las demandas y propuestas; con los contralores sociales y con la sociedad en general. Entender la política de obra pública como proceso solamente técnico, quitándole su esencia política, puede ser contraproducente para los gobiernos municipales, ya que estarían pensadas sólo en función del gobierno, en función de los que “saben” (ingenieros, arquitectos, albañiles, asesores técnicos), dejando de lado la apreciación de la comunidad, que es quien vive en la cotidianidad la ausencia o existencia de obras públicas.

Por consiguiente, cuando la obra pública sólo es pensada como proceso técnico, es común encontrar resistencias a su ejecución y bloqueos de los trabajos en pleno proceso de construcción. En este sentido, de manera generalizada, y para romper la visión puramente técnica, definiremos a la obra pública como proceso político que engrana las condiciones para la gobernabilidad municipal, dado que con ella los gobiernos municipales obtienen legitimidad social.

En tanto que la obra pública es el aterrizaje de las políticas públicas, es importante entender qué son las políticas públicas. Para Aguilar (2000a) las políticas públicas son decisiones de gobierno; para Meny y Thoenig (1992) son “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (p.89); para Canto (2002) son “cursos de acción tendientes a la resolución de problemas públicos” (p. 62), y para Lahera (2002) son un “curso de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática”. (p.16)

Con lo anterior, tenemos que la política pública tiene el fin de atender, por lo menos de manera parcial, una situación indeseada, por lo que están involucrados tanto el gobierno como diversos actores de la sociedad (empresarios, organizaciones civiles, universidades, sindicatos, grupos de presión, técnicos, administrativos y personas en general...etc.). Estos actores involucrados pueden decidir hacer o no hacer nada respecto a la situación indeseada, dependiendo de los costos y beneficios (políticos, económicos y sociales) que esto les conlleve. En el caso de la falta de obras e infraestructuras sociales básicas de una comunidad (escuelas, centros de salud, drenajes, alcantarillados, caminos rurales, puentes peatonales, plantas de tratamiento de aguas residuales), la política de obra pública consiste principalmente en que el gobierno en conjunto con la sociedad actúe coordinadamente para remediar al menos parcialmente una situación insatisfactoria.

La política de obra pública entonces bien puede servir de estrategia que permita la gobernabilidad municipal si se mira como proceso no lineal, tal como lo entendían los autores claves de la política pública. Como proceso que se interrelaciona, se reformula y adapta de manera constante conforme la marcha, pero que, para fines académicos, y de acuerdo con los autores revisados, bien lo podemos clasificar o dividir en cinco pasos o etapas: 1) identificación de los problemas o formación de la agenda, 2) diseño y análisis de alternativas, 3) toma de decisiones, 4) implementación y 5) evaluación (Aguilar, 2000b; Canto, 2002; Roth, 2002; Lahera, 2002; Bardach, 1998).

De acuerdo con lo anterior, la primera etapa consiste en identificar los problemas prioritarios a través de un proceso de discusión, negociación, persuasión, imposición de temas y problemas por parte del gobierno y actores estratégicos. Sin embargo, la dificultad de definir los problemas puede estar en su recorte teórico, en su delimitación, en si atacan causas o síntomas, en la interpretación y apreciación diversa, tanto de los que sufren el problema como de los analistas de políticas, y en la dificultad de captar ese malestar social y que el respaldo de los actores no se desvanezca, sino que se mantenga vigente. Existe también el riesgo de que los problemas definidos resulten ser problemas menores y los problemas prioritarios y urgentes queden fuera, ya que los problemas que quedan definidos como prioritarios son el resultado de pactos, acuerdos y negociaciones dados por la capacidad de los actores, por los recursos existentes, y por las estrategias y las influencias de los actores participantes (Bardach, 2000).

Una vez definido el problema, se diseña la política y se analizan las alternativas de solución. Al respecto, hay varias propuestas que van desde los que proponen análisis y soluciones totales, hasta los que proponen análisis y soluciones parciales o de limitado alcance, pasando por los que se sitúan en un punto medio (Aguilar, 2000b). La primera propuesta de análisis, relaciona-

do con cálculos racionales y tecnocráticos, busca un análisis completo, tanto de causas como de consecuencias y de las alternativas de solución, buscando elegir la alternativa que maximice los resultados y que disminuya los costos, buscando garantizar resultados óptimos (March y simón, 1993; Lasswel, 2000).

La segunda propuesta refiere a que los análisis, tanto de los problemas como de las alternativas de solución, siempre serán limitados y nunca totales, ya que existen diversos límites (información, recurso, control, tiempo, capacidad de conocer, interpretar y analizar) y los problemas son complejos. Además, están los intereses, valores, ideologías, sentimientos, emociones, costumbres, difíciles de medir, calcular e interpretar; por lo que resulta difícil comparar y saber los impactos de cada una de las alternativas de solución. En este sentido, se propone pensar en pequeño, dar pasos pequeños, soluciones parciales, soluciones incrementales. Por consiguiente, la política dará resultados satisfactorios, subóptimos; implica sólo pequeños cambios. (March y simón, 1993; Lindblom, 2000).

La tercera propuesta es una visión ecléctica del análisis de los problemas y de las alternativas, por lo que se propone utilizar conjuntamente los dos lentes de análisis para tener una perspectiva más completa, ya que en la realidad dicho análisis es más un trabajo artístico que se va construyendo, tejiendo, deshilando, tirando, conforme se avanza en el diseño y análisis y de acuerdo como vaya surgiendo nueva información. (Mojone, 2000; May, 2000;).

Habiendo realizado el diseño y el análisis, se elige la alternativa de solución al problema, buscando que ésta sea factible de lograr (política, técnica, social y económicamente). Por lo anterior, se debe conciliar entre lo que se debe y lo que se puede hacer, entre los cálculos técnicos y los cálculos políticos, ya que el analista busca satisfacer lo que los ciudadanos necesitan, mientras que los políticos buscan atender los deseos del electorado (Roth, 2002; Canto, 2002).

El siguiente paso es la implementación de la alternativa; etapa que durante mucho tiempo se consideró sólo como la puesta en marcha, la ejecución, la secuencia de ciertos pasos, o como una cuestión meramente técnica, dándole prioridad al diseño, al análisis y elección racional de la política. Sin embargo, debido a los múltiples fracasos de las grandes políticas y a partir de los estudios de caso, se fue descubriendo que la implementación es más que un proceso técnico, sacando a relucir su carácter eminentemente político. Bajo esta lógica, la política es sólo una hipótesis que se pone a prueba durante el proceso de implementación, proceso en el que intervienen una multiplicidad de actores, que entienden y absorben de manera distinta la política pública; lo que requerirá cambios en el diseño, análisis y elección primaria.

Por ello, la implementación como un proceso político, implica la negociación de la misma política pública entre los diversos actores participantes para dirimir resistencias. Por lo tanto, resulta clave entender el proceso de implementación en la complejidad, donde participan múltiples instancias, múltiples niveles de gobiernos, jerarquías y múltiples actores. Durante este proceso, la interacción, comunicación, consensos, acuerdos y adaptación mutua, tanto de la política pública como de los involucrados, son claves. En este sentido, el proceso es cíclico e interdependiente, como todas las demás etapas. Reconocimiento también merece en este proceso la capacidad, el uso de los recursos (vigilancia, supervisión, persuasión, cooptación, negociación, estrategias, presión), las actitudes, los beneficios y los intereses afectados de cada uno de los involucrados en la política.

Por lo anterior, el análisis de la implementación debe mirarse desde perspectivas diversas (micro implementación, de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba, la visión prospectiva y retrospectiva), teniendo como centro el trasfondo político y social de la implementación, sin desvalorar su alcance económico y técnico. Especial atención merece la implementación a “ras de tierra” considerando en este caso el poder, la actitud, la ideología, el interés, el grado de involucramiento, la responsabilidad y determinación de los implementadores más bajos de la política pública; ya que son los que interactúan directamente con el problema y su peso es insoslayable. El riesgo de no tomar en cuenta los factores anteriores es que se puede caer en el juego de la simulación, por lo que los retrasos, los incumplimientos, los fallos saldrán seguido a flote. (Rein y Ravinovitz, 2000; Elmore, 2000).

Finalmente, se evalúa qué tanto se redujo ese malestar social que se buscó combatir con la política pública para pasar a niveles satisfactorios. En este sentido, la evaluación no sólo tiene un sentido económico, visto en la relación medios-fines, costo-eficiencia o racionalidad técnica (apego a la norma, apego al procedimiento), sino más bien debe leerse en términos de impactos, es decir, saber si los cambios en la situación o problema se debió a la solución implementada o ésta pudo deberse a otros factores ajenos a la política pública. Por lo tanto, la evaluación debe ser aborda de forma parcial, utilizando los métodos y técnicas disponibles desde diversas perspectivas para tener una visión más completa del alcance real de la política (monitoreo, auditorias, visitas físicas, encuestas de satisfacción, entrevistas a beneficiarios). Los resultados que arroje la evaluación servirán desde luego para rediseñar la política, tomando en cuenta que se está en un proceso de aprendizaje constante (Roth, 2002; Lahera, 2002; Canto, 2002; Gertler, Martínez, Premand, Rawlings y Vermeersch, 2011).

#### 4. El contexto particular de la gobernabilidad municipal

En efecto, los riesgos, desafíos y crisis de gobernabilidad que hoy se dejan ver, en mayor o menor grado en el territorio nacional, se explican en gran parte por la fragmentación, desprestigio, desincorporación y desmantelamiento de las formas tradicionales de conducir la vida social, si no es que por la ausencia de un modelo propio de gobernabilidad acorde con la realidad. La generalización de modelos con fuertes tendencias económicas, traídos de contextos distintos, y que se siguen al pie de la letra desde los años ochenta, han causado serios impactos políticos, económicos y sociales, dejando un clima de irritación social y encontrando fuertes resistencias en diversos sectores de la sociedad. Mismas que se manifiestan en desprestigio de la clase gobernante, ineficacia gubernamental e inestabilidad social tanto en los estados como en los municipios del país.

Por lo anterior, la gobernabilidad como estado de equilibrio entre la eficacia, legitimidad y la estabilidad, sigue siendo un ideal en el caso mexicano, ya que los índices de pobreza, violencia, represiones a la libertad de expresión, desempleo, corrupción, exclusión, desigualdad social, pobreza extrema, marginación y rezago social que se ve en el día a día, se manifiestan en descontento social, conflictos sociales, resistencias y bloqueos carreteros, oposición y entorpecimiento de las acciones del gobierno en turno, en diversos sectores. Esto en vista de que se han roto los canales de intermediación entre la sociedad y el gobierno, los lazos formales e informales se han desmantelado, subordinando los principios económicos por encima de los principios sociales, y, además, no se han creado otros mecanismos, estrategias e instrumentos que permitan el destrabe del clima de tensión y crisis actual.

Esto se complica aun si sumamos la diversidad cultural, lingüística, indígena y política del país. Ante esto, los retos y desafíos para la gobernabilidad se encuentran en conciliar la vida social a partir de modelos, políticas públicas y estrategias acordes al contexto, la capacidad institucional, las reglas formales e informales, las costumbres y tradiciones particulares, pensados desde las cualidades, recursos y potencialidades de cada país, región, estados y municipios. En ausencia, la crisis de gobernabilidad es notoria ante los vacíos de poder que bien son acaparados por los sectores de la informalidad (narcotráfico, economía informal, grupos delictivos) generando violencia, restándole capacidad y tutela a los tres niveles de gobierno en la conducción social.

Todo esto nos obliga revisar la lógica de operación, el estilo, los caminos o estrategias seguidas por los distintos niveles de gobierno que nos tienen atrapados en la crisis actual. Requiere también buscar nuevos caminos, nuevas lógicas de proceder en el gobierno que permitan la

sana convivencia, privilegiando el dialogo, la estabilidad y paz social por encima de la fuerza bruta, la represión, la imposición y las amenazas. En esta búsqueda, incursionar en la particularidad y naturalidad de los casos resulta interesante para ver que está pasando con la gobernabilidad en las microrregiones, en los estados y en los municipios. Asimismo, mirar cómo se está sobrellevando o enfrentando esta crisis de gobernabilidad a nivel municipal, cuáles son las estrategias que se están tomando ante los retos y desafíos de la gobernabilidad sobre todo en estados donde se manejan dos racionalidades de gobierno; el de partidos políticos y el de usos y costumbres.

En esta particularidad resulta interesante lo que está pasando en los municipios de usos y costumbres en el estado de Oaxaca, estado que se ubica en los últimos lugares a nivel nacional, en conjunto con Chiapas y Guerrero, en índices de marginación, pobreza y rezago social; al tiempo que es donde más conflictos sociales han surgido en los últimos años, poniendo en jaque tanto al gobierno estatal y municipal. Por lo tanto, incursionar en estos terrenos de los municipios de usos y costumbres invita a encontrar rutas, andamiajes, estilos, estrategias, lógicas y caminos propios de conducción social; mismas que le permiten a los Ayuntamientos o gobiernos municipales lidiar con los emergentes conflictos, retos y desafíos del día a día. Asimismo, permite mirar cómo se tejen los hilos, las relaciones formales e informales y como se dan los intercambios políticos, sociales y económicos que fortalecen o denigran la legitimidad del gobierno municipal, su eficacia política-administrativa y la estabilidad social.

En suma, la crisis y los desafíos de la gobernabilidad municipal deben atenderse en la particularidad del contexto de cada caso, pero sin pasar por alto que se encuentran inmersos en una realidad nacional e internacional, y por ende, comparten síntomas y anomalías en mayor o menor grado. Ante ello, las acciones, políticas, estrategias y medidas a seguir por los gobiernos en cada caso de análisis deben ser diferenciadas, ya que las cualidades, los contextos, recursos, naturalidades y valores son distintos, aunque se padezca el mismo mal. Inmerso en esta particularidad, los gobiernos municipales de usos costumbres bien pueden navegar y retomar como bandera la política de obra pública que le permita márgenes de maniobra, generar relaciones de confianza, legitimidad y eficacia política-administrativa. La política de obra pública aquí propuesta es entendida como proceso mediante la cual se prioriza, analiza, elige, ejecuta y evalúa la obra pública desde los municipios, acorde a sus costumbres, tradiciones, instituciones y saberes propios.

Al respecto, los retos y desafíos para mantener la gobernabilidad en estos Municipios y que día a día enfrentan los Ayuntamientos son diversos, ya que, aunque se dicen guiar por Usos y Costumbres o más recientemente por sus Sistemas Normativos Internos, se apegan también a

la normatividad vigente, esto implica el manejo de dos racionalidades distintas, la racionalidad jurídica y la interna (normas no escritas). El dar cumplimiento a estas dos racionalidades implica doble carga de trabajo para los Ayuntamientos, en materia de comprobación, por ejemplo, implica comprobar acorde a la normatividad vigente ante las dependencias Estatales y Federales y comprobar internamente acorde a sus formas tradicionales ante la comunidad. Por lo anterior, en el siguiente apartado se desglosa el apartado metodológico que nos sirvió de guía para poder aterrizar la investigación en un estudio de caso.

## 5. Metodología

En este estudio, de los diez integrantes del Ayuntamiento se sabe que cinco son los propietarios y cinco son suplentes, recayendo la responsabilidad directa del cargo en los propietarios, aunque en la práctica se comparten las responsabilidades; por consiguiente, para abarcar más casos y tener otras perspectivas se eligió solo a los cinco propietarios. Tratándose de los representantes municipales de las localidades, se eligió sólo cuatro, ya que, de acuerdo con una búsqueda preliminar en los informes de avances trimestrales de obra, en las tres cuentas públicas y en los expedientes técnicos de obra del trienio; se encontró que sólo se hicieron cuatro obras públicas en las localidades, que tienen monto por encima del millón de pesos y que se hicieron con el Fondo de Infraestructura Social Municipal (Ramo 33 Fondo III).

De acuerdo con lo anterior, se seleccionaron a tres representantes de las localidades más beneficiadas quedando el representante de Localidad de San Bernardo, el representante de la Localidad de Arroyo Lodo y el representante del Barrio Palmita del Sol.

En cuanto a los Contralores sociales, se decidió tomar en cuenta al primer contralor, ya que de acuerdo con los informes de obras y solicitudes que giraron a la autoridad, estos actuaban en conjunto. De acuerdo con lo anterior, se toma en cuenta a cinco propietarios de los diez integrantes del ayuntamiento, tres Representantes municipales que poseen información clave, ya que se hicieron obras públicas en sus localidades, estando directamente involucrados en todo el proceso. Finalmente, con los Contralores que fueron los responsables directos de vigilar las obras públicas durante el trienio, se eligió al Primer Contralor, ya que actuaban en conjunto. Todos los aquí seleccionados participaron directamente en el proceso de priorización, formulación y análisis, selección de las modalidades de obra, la ejecución y monitoreo y evaluación de las obras públicas municipales.

En este sentido, se recurrió en una primera instancia a la consulta de información documental (Libros, revistas, periódicos, documentos electrónicos, archivo municipal, expedientes técnicos, actas de Sesiones del Ayuntamiento, actas de priorizaciones de obras, actas de Sesiones del Consejo de Desarrollo Municipal, actas de Asamblea general, informes de los Contralores Sociales y el Plan Municipal de Desarrollo) y en un segundo momento se procedió hacer trabajo de campo.

Se eligió la entrevista a profundidad como técnica de campo y con una guía de entrevista en mano, durante el periodo comprendido, se aplicaron entrevistas a profundidad a cinco integrantes propietarios que conformaron el Ayuntamiento del Municipio de Santa Catarina Loxícha, ya que en ellos recayó la responsabilidad directa de las acciones y tareas emprendidas para conducir la sociedad municipal. Asimismo, para tener otras perspectivas de análisis y puntos de vista se hicieron entrevistas a profundidad al primer Contralor social que trabajó en este trienio y a tres representantes municipales que formaron parte del Consejo de Desarrollo Municipal donde tuvieron voz y voto al igual que los integrantes del Ayuntamiento.

## **6. La obra pública en Santa Catarina Loxícha Pochutla, Oaxaca**

A nivel municipal se entiende por política de obra pública las acciones y decisiones del gobierno municipal encaminadas a identificar, diseñar, seleccionar, construir, implementar, y evaluar las obras de infraestructura social básica en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, así como el mantenimiento y conservación de los inmuebles existentes. Cabe señalar que la construcción de infraestructura la realiza el gobierno municipal con mezcla de recursos o con recursos diferentes al ramo 33, ramo 28 e Ingresos propios; estas obras bien pueden ser construcción de techumbres, muros de contención, construcción de templos, palacios, mercados, pavimentaciones, caminos rurales, sean estas consideradas básicas o no (CPEUM, 2016: art 115; LOPSR, 2000: Art. 3; LOPSREO, 2001: Art. 2; LCFEO, 2008: Art. 17).

El contexto del análisis de las etapas de la obra pública municipal, en el caso que nos ocupa, y la clasificación de sus etapas, con relación a las referidas en la teoría de las políticas públicas, bien pueden señalarse de la siguiente manera: a) Priorización, b) Análisis y diseño, c) Elección de modalidad de Obra, d) Ejecución, f) Monitoreo y evaluación, por su cercanía con la terminología común en la comunidad estudiada.

En la política de obra pública municipal este proceso existe, aunque muchas veces no se ve reflejado en los planes municipales de desarrollo o no se levantan actas que lo hagan constar. Sin embargo, los representantes municipales, los comités de escuelas, los agentes municipales, las agencias de policía, los líderes de barrios hacen reuniones informales previamente a las priorizaciones formales de obra, donde se identifican al menos los tres problemas más prioritarios que los aquejan. Al mismo tiempo, el ayuntamiento identifica de manera formal (asambleas, sesiones de cabildo) o informal, las obras prioritarias del municipio para llegar con su listado de obras a la priorización formal que se realiza en sesiones de Consejo de Desarrollo Municipal.

Esta etapa culmina con la Asamblea de priorización de obras públicas y servicios relacionados, donde participan integrantes del Ayuntamiento, el Consejo de Desarrollo Municipal, los representantes municipales de agencias, escuelas, centro de salud, los diferentes comités y líderes; quienes discuten, negocian, seleccionan, enumeran y ordenan las obras de sus listados previos en orden de prioridad general, quedando un solo listado, y es finalmente lo que se asienta en el Acta de Priorización de Obras y Servicios Relacionados. Las etapas mencionadas anteriormente no son lineales y acabadas, ya que, en el caso de la priorización, por ejemplo, si en determinado tiempo no hay condiciones sociales para iniciar una o varias de las obras priorizadas, se procede con una repriorización de obras.

En cuanto a la política de obra pública municipal, el análisis y diseño comienza con la integración de los expedientes técnicos de obras, conformación de los catálogos de conceptos a realizar en cada obra, la gestión de los estudios de impacto ambiental, los estudios de suelo, el análisis de costos totales de las obras, el análisis de factibilidad técnica y administrativa del municipio (la maquinaria y equipo con que cuenta, personal técnico-administrativo, recursos económicos), a continuación se realizan las sesiones de cabildo, las Asambleas generales y de Consejo de Desarrollo Municipal para ver si las obras se van a ejecutar por contrato o por administración directa, identificación de los bancos de materiales de la región, en el caso de acordar las obras por administración directa y seleccionar que conceptos de obra pública serán pagados y cuales se van a hacer por tequios<sup>1</sup> o comunitariamente.

Además, están las entrevistas al lugar de las obras y realización de las licitaciones o adjudicaciones directas en caso de que las obras se realizan por contrato. Como puede verse, el análisis que se hace es muy general, hasta en los casos en que las obras públicas se ejecutan

---

<sup>1</sup> El tequio deriva de la palabra en náhuatl *tequitl*, que significa trabajo o tributo, y ésta remite a una costumbre prehispánica que consistía en la cooperación en especie y trabajo de los miembros de una región para construir, reparar y preservar sus alrededores.

por contrato, ya que muchas veces los contratistas no tienen una estimación real y exacta, y los contratos quedan sujetos a prorrogas y sábanas de finiquito que se ajustarán conforme al avance de las obras públicas. Además, el gobierno municipal muchas veces no cuenta con una oficina de obras públicas, y si la tiene, carece de personal, materiales y equipos especializados de análisis de información. Por consiguiente, el análisis en esta etapa es siempre parcial y limitado, y tiende a mejorarse sobre el avance de los trabajos de obra.

A nivel municipal, si la obra pública es por la modalidad de contrato, el contratista se encarga de la implementación de la obra desde el principio hasta su terminación, para la cual la comunidad sólo proporciona los Comités de obra, quienes se encargarán de estar al pendiente que la obra avance día con día conforme al plazo establecido. La autoridad municipal interviene en caso de algún conflicto entre el contratista y los Comités de obra, o entre el contratista y beneficiarios que se inconforman por el retardo o incumplimiento de los conceptos de obra.

El trabajo es más intenso cuando las obras públicas se implementan por administración directa, ya que la autoridad municipal se involucra en todo el proceso de implementación, es decir, de principio a fin. Se encarga, en coordinación con su personal técnico administrativo, de la contratación de los trabajadores (albañiles, peones, electricistas, plomeros, herreros, carpinteros, fierros), compra de materiales, pagos de listas de raya, saqueo y acarreo de materiales de la región, coordinar los trabajos comunitarios, armar la documentación de comprobación, revisar los avances de obra, entrevistar las obras, informar ante el Consejo los avances de obra, integrar los expedientes técnicos y lidiar con los conflictos que surjan en la obra.

Resumiendo, se tiene que la autoridad en conjunto con la comunidad hace suya la obra pública, lo cual les da ese sentido de pertenencia, aceptación y legitimidad social. Este proceso requiere de mucha coordinación para que los trabajos de obra no queden varados, los que dependerá que los recursos (económicos, materiales y humanos) no falten, que se le dé seguimiento continuo a los trabajadores para que cumplan con su horario de trabajo, que se dé el apoyo de la comunidad en cuanto se decida trabajar por tequios (saqueo, acarreo de materiales, colados de lozas, de bases, de muros de contención, etc.) y que exista el respeto al Consejo de Desarrollo Municipal, Representantes, Asamblea y ciudadanos en general.

Tratándose de obras públicas a nivel municipal, la evaluación es continua, ya sea que se ejecuten por contrato o por administración directa. En el caso de las obras por contrato, el seguimiento puntual lo llevan los asesores técnicos del municipio, quienes se encargan de evaluar los avances y hacer las estimaciones y observaciones correspondientes. Además, están las visitas de obra que llevan los Contralores Sociales, la autoridad municipal vía Regidor de obra pública, los Comités de obra y la misma comunidad que vigila día a día el avance de la obra.

En el caso de las obras por administración directa, la supervisión y vigilancia es aún más detallada, ya que el asesor técnico no es sólo un vigilante, sino el responsable de dirigir las obras públicas, cuidando que los trabajos se ejecuten conforme a los trazos y planos de obra. Además, los Comités de obra, en coordinación con la autoridad municipal y los Contralores sociales, están al pendiente de que no falten materiales, de que los trabajadores cumplan con sus horarios de trabajo, que utilicen los materiales conforme a las medidas establecidas en los catálogos de concepto, informando los resultados de obra tanto en las Sesiones del Ayuntamiento, como en las sesiones de Consejo de Desarrollo Municipal. También están los informes de avance de obra que los Ayuntamientos entregan ante la Auditoría Superior del Estado y ante el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda a nivel Federal, informe que se hace indistintamente de la modalidad de ejecución de las obras.

## 7. Estrategia o estilo de gobierno de la administración

En este apartado se describe y analiza lo que se encontró durante las entrevistas, y en el siguiente se describe y analiza la política de obra pública como estrategia de gobernabilidad municipal.

En la primera etapa, llamada Priorización de obras, se incluyeron varios pasos. Primeramente, se encontró que desde meses anteriores a la toma de protesta, el Ayuntamiento electo hizo varias reuniones para comenzar con la formulación del Plan Municipal de Desarrollo, para la cual se contó con la presencia del Ayuntamiento electo, los Representantes de las localidades, Comités de escuelas o instituciones donde no tienen Representantes, Comités de calles o barrios, quienes de acuerdo a los ejes marcados en el Plan municipal, fueron estableciendo sus necesidades de obras y otras necesidades emergentes, mismas que quedaron asentadas e incluidas en un plan general.

Ya estando en funciones, en los primeros meses del año se hizo la Priorización de obras. En este punto, el Ayuntamiento en sesión de cabildo seleccionó previamente las obras prioritarias para la cabecera o centro de la población y se presentó con sus propuestas de obras el día de la Priorización. En el caso de los Representantes y Comités, el Ayuntamiento les envió oficios indicando que hicieran una reunión donde seleccionaran al menos las tres obras más prioritarias para su localidad o grupo que representan, y presentarse con su lista de obras el día de la Priorización. En la fecha programada para la priorización, todos se presentaron con sus listas de obras, mismas que fueron escritas en un pizarrón y entre todos los asistentes le dieron el orden de Prioridad a las obras seleccionadas, tomando en cuenta el número de beneficiarios de la obra y que esté dentro de las partidas de los recursos aplicables.

Con las actas de priorización en mano se pasó a la etapa de análisis y diseño. En el caso revisado, esta etapa o proceso estuvo muy relacionado con el proceso de elaboración del expediente técnico de cada obra, mismo en él se incluyeron: los permisos, los estudios de factibilidad técnica y financiera, la elaboración de los diseños de los planos y presupuestos de obras, los acuerdos internos para ejecutar la obra, incluye también la labor de convencimiento y negociación con los vecinos donde se va a hacer la obra, etc. (Expedientes técnicos de Obras).

Teniendo la obra priorizada, el análisis y diseño de la obra se pasó a seleccionar la modalidad de ejecución de la obra. En el caso de estudio la selección de la modalidad de obra fue primero por sesiones del Ayuntamiento, en otros casos fueron dictados por el Consejo Municipal de Desarrollo y en casos excepcionales como la obra de construcción del palacio municipal, la modalidad de ejecución de la obra fue dictada por la Asamblea general. (Actas de sesiones de cabildo, Actas de Asambleas generales y Actas de sesiones del Consejo de la administración).

Teniendo la modalidad de ejecución de las obras se pasó al proceso de ejecución. Al respecto, las obras acordadas para realizarse por contrato se asignaron a un contratista de acuerdo con las formalidades que establece la Ley de Obras Públicas, la Ley coordinación Fiscal, Ley de Fiscalización de la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca y la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca. Asimismo, se contó con el visto bueno del Ayuntamiento y del Asesor técnico del Municipio. En este caso, el contratista se encargó de la obra desde su inicio hasta su terminación y la autoridad sólo auxilió con el nombramiento de los Comités de Obra y las labores de negociación o convencimiento con los beneficiarios de las obras.

En las obras que fueron acordadas para hacerse por administración directa, la autoridad municipal participó activamente en todo el proceso desde su inicio hasta su terminación. Proceso en el cual involucraron activamente a los ciudadanos que participaron en tequios para avanzar la obra. En este caso, la autoridad municipal se puede decir que fue la encargada de la obra, quien vio todos los movimientos que generó la obra, incluyendo la compra de materiales, arriar materiales al lugar de la obra, sacar materiales de la región mediante tequios para aminorar costos, contratar personal o mano de obra, pagar las listas de raya al finalizar las semanas de trabajo, vigilar constantemente el avance de la obra, realizar mediante tequios algunos conceptos de obra, etc. (Expedientes técnicos de Obras, Actas de Asambleas generales, Actas de sesiones de Cabildo).

Finalmente, estuvo la etapa de Monitoreo y Evaluación. Etapa que busca ver sobre todo los impactos de la política en cuanto a la reducción del malestar social que se buscó combatir con la política. Misma que va más allá del costo-eficiencia, costo-efectividad y apego a la norma o al procedimiento. En el caso objeto de estudio, esta etapa se llevó a cabo en todo el proceso

de cada obra pública, ya que la vigilancia fue continua tanto por parte de las Autoridades municipales, como de los contralores sociales y ciudadanos en general. En el caso de los contralores sociales su recorrido en todas las obras lo hicieron al menos cada quince días y sus reportes o informes le entregaron copia con la autoridad municipal y original a la Contraloría Social del estado cada tres meses.

En el caso de las Autoridades municipales, éstas informaron el avance de las obras ante el Consejo de Desarrollo Municipal y ante la Asamblea general. Los informes incluyeron: modalidad de ejecución de las obras, monto económico asignado a cada obra pública, avance económico y avance físico de cada obra, monto por invertir o por pagar. Asimismo, se informaron los montos de las Participaciones y Aportaciones Federales y los resultados de Ley de Ingreso referentes a los ingresos propios por cada ejercicio Fiscal (Actas de Asambleas generales, Actas de Sesiones de Consejo, Actas de cabildo, informes de gobierno y reportes de los Contralores Sociales del trienio Administrativo).

Con lo anterior, puede notarse que, en el caso objeto de estudio, la política de obra pública tuvo un camino que nació desde el proceso de elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y concretado en las priorizaciones de obras de cada año, pasando por el análisis y diseño, elección de modalidad de obra, ejecución de la obra y monitoreo y evaluación. Proceso en que sus etapas no deben mirarse como aisladas, sino interrelacionadas entre sí, ya que algunas etapas se hicieron simultáneamente, otras tuvieron que reformularse, como en el caso de las priorizaciones de obras, donde en dos ocasiones, finalizando el año, se hicieron actas de repriorizaciones.

Al respecto, la hipótesis utilizada en este estudio refiere que la estrategia de gobernabilidad utilizada por el Ayuntamiento de Santa Catarina Loxícha fue la política de Obra pública entendida como proceso y no sólo como técnica o herramienta, misma que permitió la gobernabilidad municipal manteniendo la estabilidad, legitimidad y eficacia. Seguido se buscó contrastar la hipótesis con los resultados de las entrevistas de donde se encontraron versiones diversas, dependiendo desde el puesto o cargo que se desempeñaron las personas entrevistadas.

En esta referencia, las obras le dieron realce y apoyo al Ayuntamiento. Sin embargo, las obras públicas por si solas no pueden mirarse como un instrumento o técnica al servicio del Ayuntamiento para obtener legitimidad, estabilidad y eficacia, sino más bien como un proceso constructivo que ayuda a homogenizar ideas, sentires y proyectos públicos. Desde este punto de vista, las obras públicas realizadas implicaron una ardua labor de concientización y convencimiento de los receptores o beneficiarios.

Ante ello, pudo notarse que durante la administración si hubo esa “capacidad de gobierno” para responder a las necesidades y demandas sociales de la comunidad, que permitieron el desempeño de las actividades del gobierno municipal. Estas “condiciones políticas y sociales” permitieron una sana relación entre la comunidad y el gobierno municipal, misma que se fue creando durante todo el periodo de gestión logrando obtener la “calidad del desempeño gubernamental”

Con los elementos encontrados en la administración objeto de estudio se pudo notar que sí existió gobernabilidad; se encontraron elementos a favor que indican que el gobierno municipal sí tuvo aceptación, legitimidad, estabilidad y eficacia; y si bien en varios momentos hubo tensiones, no subieron de grado o llegaron a obstaculizar el desempeño del gobierno municipal.

No se encontró “desconfianza en las instituciones de gobierno” ni “falta de liderazgo” del gobierno, se encontró fortaleza y solidez de las instituciones propias de la comunidad, quienes en el momento oportuno respondieron desde sus propias posturas y posiciones, como se miró en las actuaciones de los Representantes municipales, del Consejo municipal, la Asamblea general, los Contralores sociales y las decisiones del propio Ayuntamiento

Tanto los retos como la gobernabilidad lograda durante la administración deben entenderse desde la particularidad del caso objeto de estudio, donde se encontraron inmersas prácticas y creencias arraigadas en la subjetividad de la comunidad. Donde la Autoridad municipal tuvo que lidiar retomando las costumbres y tradiciones del lugar, como el respeto y la valoración a las instituciones propias de la comunidad: la Asamblea general de comuneros, el Consejo municipal, los Representantes municipales los Comités de Obra, los Comités de Contraloría Social y los Principales de la comunidad.

## 8. Consideraciones finales

La política de Obra pública como estrategia de gobernabilidad del Ayuntamiento de Santa Catarina Loxícha permitió interactuar y cohesionar las demandas de Infraestructura Social Básica de los ciudadanos, permitiendo una sana relación con el Consejo de Desarrollo Municipal, los Representantes municipales y los Contralores sociales logrando tener eficacia administrativa, legitimidad política y estabilidad social.

Al respecto, ya se describió la política de obra pública, donde encontramos que tuvo un proceso que comenzó desde la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo hasta el Monitoreo y la

Evaluación. Misma que debe entenderse como un proceso político que va más allá de ser un instrumento o herramienta técnica al servicio del gobierno municipal.

Entender la política de obra pública como estrategia de gobernabilidad implica estar en un plano más amplio, misma que conlleva a enunciarlo con miras a objetivos políticos no como posiciones competitivas, sino a estar más cerca de la practicidad, sin perder de vista el contexto de actuación. Implica entonces un proceso estratégico y político. Lo que nos lleva a mirar la política como medio general para la conducción de las masas, como un trazo general que conduce al punto de llegada, un estilo en la conducción entre muchas otras, la cual puede darse también a través de una articulación de varias estrategias.

En el caso objeto de estudio se puede decir que la política de obra pública fue el pretexto para articular o englobar todas las demás acciones que permitieron la gobernabilidad municipal. Ya que aunado al proceso de la política de obra pública, desde la Priorización hasta el Monitoreo y la Evaluación, se encontraron presentes otros elementos que coadyuvaron a mantener la estabilidad, legitimidad y eficacia. Tal es el caso de la generación de acuerdos, la unidad, el trabajo conjunto, la labor de concientización y convencimiento, la experiencia, la transparencia, la personalidad, el respeto a los beneficiarios y a las instituciones propias del Municipio, la coordinación, el cumplimiento de los acuerdos, la valoración de las decisiones propias del Ayuntamiento y la creencia.

Con los elementos anteriores, podemos ver que la política de obra sí fue ese andamiaje, ese elemento homogeneizador de los sentires, pensamientos y objetivos particulares, pero acompañado de los elementos descritos, coadyuvaron a mantener la gobernabilidad municipal. Asimismo, estuvieron presentes elementos ajenos a la política de Obra pública, como lo fue en su momento la entrega de apoyos diversos, la creencia, el respeto y coordinación con las demás instituciones propias de la comunidad. Se puede decir entonces que la política de Obra pública fue el punto de inicio o de partida, y que los demás elementos y acciones fueron forjándose conforme al transcurso de la administración, acorde al análisis ecléctico de las políticas públicas.

Desde este acercamiento, en el caso objeto de estudio, la política de obra pública fue el cascarón que eslabonó las acciones del Ayuntamiento, pero se hizo acompañar de otras acciones. Entender sólo la política de obra pública o mirarla de forma aislada sería una lente limitada y un espejo pequeño para mirar la gobernabilidad municipal. En este orden, la hipótesis inicial es sustentada solo parcialmente, ya que supone que la política de obra pública fue la estrategia que permitió la gobernabilidad. Sin embargo, con la información recopilada se encontró que la política de obra pública implicó todo un proceso, pero en el transcurso de la administración se hizo acompañar de varios elementos más.

En suma, la política de Obra pública coadyuvo a mantener la gobernabilidad, ya que se entendió como proceso político y se hizo acompañar de muchas otras acciones como: la negociación, la generación de acuerdos, la unidad o el trabajo en equipo, la ardua labor de convencimiento y concientización, el respeto, la coordinación, la personalidad, el trabajo arduo.

## 9. Fuentes de información

- Aguilar, V.L.F., 2000, (Estudio Introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*, Colección de Antología de Políticas Públicas, Primera antología, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, V.L.F., 2000, (Estudio introductorio y edición), *La hechura de las políticas Públicas*, Colección de antologías de políticas públicas, Segunda antología, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alcántara, S.M., 1995, *Gobernabilidad crisis y cambio. Elementos para el Estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Arbós, X. y Giner, S., 2002, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, España: Siglo XXI.
- Bardach, E., 1998, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, E., 2000, *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas*, en Aguilar, V.L.F. (coordinador), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Tercera antología de políticas públicas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Camou, A., 2001, (Comp.). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés.
- Canto Chac, M., 2002, *Introducción a las Políticas Públicas*, con Canto Chac, M. y Castro Soto O (Coordinadores), *Participación Ciudadana y Políticas públicas en el Municipio*, México.
- Elmore, R.F., 2000, *Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas*, en Aguilar, V.L.F. (coordinador), *La implementación de las políticas públicas. Colección de antología de políticas públicas*, Cuarta antología. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fleury, S., 2006, *Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad*, en Binetti, C. y Carrillo, F.F. (Edit.), *¿DEMOCRACIA CON DESIGUALDAD? Una mirada de Europa hacia América Latina*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo-La Unión Europea.
- Gertler, P.J; Martínez, S; Premand, P; Rawlings, L.B y Vermeersch, C.M.J, 2011, *La evaluación de impacto en la práctica*, Washington D.C: Banco Mundial.
- Lahera, Parada, Eugenio, 2002, *Introducción a las políticas públicas*, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H. L, 2000, *La Concepción emergente de las ciencias de políticas*, en Aguilar Villanueva L.F (coordinador), *El estudio de las políticas públicas. Colección de Antología de Políticas Públicas*, Primera antología, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- Lindblom, C.E, 2000, La ciencia de salir del paso, en Aguilar, V.L.F (Coordinador), *La hechura de las políticas Públicas. Colección de antologías de políticas públicas*, Segunda antología, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, G, 2000, Los usos del análisis de políticas, en Aguilar, V.L.F (Coordinador), *La hechura de las políticas Públicas. Colección de antologías de políticas públicas*, Segunda antología, México: Miguel Ángel Porrúa.
- March, J. G. y Simón H. A., 1993, Los límites cognitivos de la racionalidad, en Ramió Carles y Ballart Xavier, *Lecturas de teoría de la organización*, Volumen I, España: Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, I y Thoenig, 1992, *Las políticas Públicas*, España: Editorial Ariel, S.A.
- Pansters, W, 2013, La gobernabilidad en México y los agujeros negros de la democracia, en Silva, P. y Rojas, A.F. (Compiladores), *Gobernabilidad y Convivencia democrática en América Latina: Las dimensiones regionales, nacionales y locales*, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Prats, J, 2006, Gobernabilidad para el Desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico, en Binetti, C. y Carrillo, F.F. (Edit.), *¿DEMOCRACIA CON DESIGUALDAD? Una mirada de Europa hacia América Latina*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo-La Unión Europea.
- Rein, M. y Rabinovitz, F.F, 2000, La implementación: una perspectiva teórica. Entre la interacción y la acción, en Aguilar, V.L.F. (coordinador), *La implementación de las políticas públicas. Colección de antología de políticas públicas*, Cuarta antología, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Roth Deubel, A.N, 2002, Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación, Colombia: Ediciones Aurora.
- Flisfisch, A., 1989, Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.51. N.1.
- Konvitz, J, 2012, Infraestructura, deuda y desarrollo. Lecciones actuales de la crisis mexicana 1994-1996, en *Gestión y Política Pública*, N.2, Volumen XXI.
- Oriol, P.J, 2003, El concepto y el análisis de la gobernabilidad, en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España.
- Valdez, Z.A, 2000, Seguridad Pública y Gobernabilidad: Teorías, Relaciones y Aproximaciones, en *Estudios Políticos, Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*. N. 24.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, Publicado en el Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917, última reforma DOF 29 de enero de 2022, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2022).

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2020, última actualización realizada el 17 de febrero de 2022, disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/75/1.htm?s=> (fecha de consulta: 05 de marzo de 2022).

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados del Estado de Oaxaca, Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 11 de septiembre de 2001, última reforma publicada el 31 de diciembre de 2013, disponible en: <http://www.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/legislacion/Ley%20de%20bras%20Publicas%20y%20Servicios%20Relacionados%20del%20Estado%20de%20Oaxaca.pdf> (fecha de consulta: 25 de marzo de 2022).

Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, publicada en el periódico oficial del Estado el 29 de diciembre de 2008, última reforma publicada el 31 de diciembre de 2013, disponible en: <http://www.oaxaca.gob.mx/wpcontent/uploads/legislacion/Ley%20de%20Coordinaci%C3%B3n%20Fiscal%20para%20el%0Estado%20de%20Oaxaca.pdf> (fecha de consulta: 25 de marzo de 2022).



ENCRUCIJADA  
REVISTA ELECTRÓNICA DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

42° NÚMERO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2022

Revista Electrónica del  
Centro de Estudios en Administración Pública de la  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en  
Administración Pública  
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretaria General: *Lic. Patricia G. Martínez Torreblanca*

Secretario Administrativo: *Lic. Jesús Baca Martínez*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado:  
*Dra. María Areli Montes Suárez*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:  
*Mtra. Alma Iglesias González*

Jefe de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a  
Distancia: *Mtro. Adolfo Gracia Vázquez*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:  
*Dr. Adán Arenas Becerril*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:  
*Dr. Arturo Hernández Magallón*

Coordinador de Informática:  
*Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego*

LA REVISTA

**Director de la Revista:**  
Dr. Maximiliano García Guzmán

**Editor de la Revista:**  
Mtro. Eduardo Leal Hernández

**Consejo Editorial:**  
Dr. Alejandro Navarro Arredondo  
Dr. Arturo Hernández Magallón  
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez  
Dra. Fiorella Mancini  
Dr. Eduardo Villarreal Cantú  
Dr. Roberto Moreno Espinosa

**Diseño, integración y publicación electrónica:** Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCRUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 13, No.42, septiembre-diciembre 2022, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext.84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, [ceap@politicas.unam.mx](mailto:ceap@politicas.unam.mx). Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Eduardo Leal Hernández, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 23 mayo de 2022.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.