



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS



## **UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS**

### **FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA**

### **TESIS**

La Política de Obra Pública como estrategia de gobernabilidad: Caso del  
Municipio de Santa Catarina Loxícha, Pochutla, Oaxaca; periodo  
administrativo 2011-2013.

Presenta: **Martínez Martínez Felipe**

Para obtener el grado de: **Maestro en Ciencias Sociales**

Bajo la dirección del **Dr. Miguel Guerrero Olvera**

Comisión Revisora:

**Dra. Miriam de la Cruz Reyes**

**Dr. Jorge Ariel Ramírez Pérez**

**Dr. Héctor Gómez Peralta**

**Dra. Marta Caballero García**

**Marzo de 2020**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS



## **UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS**

### **FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA**

### **TESIS**

La Política de Obra Pública como estrategia de gobernabilidad: Caso del  
Municipio de Santa Catarina Loxícha, Pochutla, Oaxaca; periodo  
administrativo 2011-2013.

Presenta: **Martínez Martínez Felipe**

Para obtener el grado de: **Maestro en Ciencias Sociales**

Bajo la dirección del **Dr. Miguel Guerrero Olvera**

Comisión Revisora:

**Dra. Miriam de la Cruz Reyes**

**Dr. Jorge Ariel Ramírez Pérez**

**Dr. Héctor Gómez Peralta**

**Dra. Marta Caballero García**

**Marzo de 2020**

## AGRADECIMIENTOS

A Dios...

A mi director de tesis: Dr. Miguel Guerrero Olvera por apoyarme de principio a fin para terminar esta tesis.

A mis revisores de tesis: Dr. Jorge Ariel Ramírez Pérez, Dra. Miriam de la Cruz Reyes, Dr. Héctor Gómez Peralta y Dra. Marta Caballero García por sus valiosas sugerencias y comentarios al documento.

A los integrantes del Ayuntamiento 2011-2013 de Santa Catarina Loxícha, a los Representantes municipales, a los Contralores Sociales de esta administración por facilitarme información para concluir este trabajo.

A las personas entrevistada que con amabilidad y paciencia contestaron mis preguntas.

A mi linda y querida Santa Catarina Loxícha terruño que me vio nacer.

## INDICE

	Pág.
<b>RESUMEN.</b>	5
<b>INTRODUCCION</b>	6
<b>I. MARCO TEORICO</b>	11
1.1 Gobernabilidad.	11
1.1.1 Crisis de gobernabilidad.	14
1.1.2 Retos y desafíos de la gobernabilidad.	24
1.2 Estrategias de gobernabilidad.	29
1.3 La Política de Obra Pública como estrategia de gobernabilidad.	35
<b>II. METODOLOGIA</b>	50
2.1 Presentación de los actores entrevistados.	61
<b>III. PRESENTACION DE RESULTADOS</b>	67
3.1 Estrategias o estilos de gobernabilidad del Ayuntamiento 2011-2013 del Municipio de Santa Catarina Loxicha.	67
<b>IV CONSIDERACIONES FINALES</b>	97
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	101
<b>ÍNDICE DE TABLAS</b>	<b>Pág.</b>
<b>Tabla N.1</b> Integración de la muestra.	55
<b>Tabla N.2</b> Concentrado de los elementos esenciales de cada variable.	60

## RESÚMEN

El presente trabajo sostiene que la Política de Obra Pública entendida como acciones y decisiones del gobierno municipal encaminada a identificar, diseñar, seleccionar, construir, implementar, y evaluar las Obras de infraestructura social básica; puede ser una estrategia de gobernabilidad a nivel municipal. Por lo cual incursiona en un estudio de caso, en específico en el Municipio de Santa Catarina Loxícha, Pochutla, Oaxaca; donde de acuerdo con fuentes de la Contraloría Social municipal, este Municipio en el trienio de estudio (Administración 2011-2013) ocupó el Primer lugar en Contraloría Social a nivel Estado de Oaxaca en el año 2012 y el Segundo lugar a nivel Federal en el año 2013.

De acuerdo a lo anterior, se incursionó en los documentos administrativos manejados en el Municipio durante el trienio 2011-2013 respecto a las Obras Públicas y se entrevistó a nueve participantes en esta administración; donde se encontró en un primer momento que la Política de Obra Pública tuvo un proceso que comenzó desde la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y la Priorización de Obras. Seguido pasó por el Análisis y Diseño, la Selección de modalidad de Obra, la Ejecución, el Monitoreo y la Evaluación.

En un segundo momento, se encontró que la Política de Obra Pública no actuó solo, ya que durante todo el proceso se hizo acompañar de otros medios como: la ardua labor de concientización y convencimiento, el respeto y la coordinación, el estilo o personalidad de cada actor, la generación de acuerdos, el trabajo en equipo, el cumplimiento de los acuerdos, la transparencia en las acciones, la toma de decisiones propias y la experiencia de los servidores públicos y las creencias propias de la Comunidad. Asimismo, estuvo el respeto y valoración de las instituciones propias de la comunidad (la Asamblea general, El Consejo municipal, Los Representantes municipales, los Principales de la Comunidad y los Comités diversos).

## INTRODUCCIÓN

La tarea de gobernar implica toda una serie de retos y desafíos por parte de los gobernantes, para lo cual requieren de una forma o estilo de conducción acorde a la realidad, misma que le permite la conducción al interior del gobierno y de la conducción social en general. En este sentido, se busca mirar 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 municipal, mismas que permiten u obstaculizan el desempeño gubernamental. En este orden, Aguilar (2013) es uno de los primeros en cuestionar “como se gobierna el gobierno”, ya que como bien refiere: “en México y en la América Latina se ha estudiado todo menos el gobierno del gobierno”.

Por lo anterior, es visible en México una crisis de conducción interna y externa del gobierno. Entendiendo el gobierno como el responsable de dirigir, conducir, timonear y guiar el barco social (Foucault, 2006; Passerin, 2001) parece ser que se navega sin rumbo, “sin brújula”, sin bandera y sin dirección (Cárdenas, 2006; García, 2016a, 2016b). Las instituciones de gobierno se tambalean ante los retos y conflictos sociales que surgen en el día a día, donde las tradicionales herramientas o estrategias de gobierno parecen ya no estar funcionando como medio de conducción, tanto del gobierno como de la sociedad en general.

Los medios de conducción tradicionales como: las leyes, los reglamentos, el poder, la autoridad, la fuerza, las relaciones de poder (Foucault, 2006; Passerin, 2001) están quedando fuera de contexto en ambientes de gran incertidumbre social. Y si a esto agregamos la supresión del corporativismo y el clientelismo como canales tradicionales de interlocución del gobierno a

partir de los años ochenta, la capacidad de conducción del gobierno se ve disminuida por el surgimiento de conflictos sociales y manifestaciones masivas que ponen en jaque la estabilidad, la eficacia administrativa y la legitimidad del gobierno en turno (Guerrero, 2008; Hernández, 2014).

Al no tener un estilo de gobierno, una lógica de conducción, una dirección o estrategia a seguir se empieza a navegar en círculos o actuar de forma pasiva en el gobierno; misma que se manifiesta en incapacidad de acción, entorpecimiento en las decisiones del gobierno, 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 ya no bastan para mantener el orden y la estabilidad social (Vásquez, 2006) surge la necesidad de pensar y repensar nuevos caminos que permitan la conducción interna y externa del gobierno.

Por otra parte, en vista de los límites de las leyes, las relaciones de poder, los reglamentos, la fuerza, la represión y la imposición se hace necesario la búsqueda de estrategias y caminos propios de conducción acordes al contexto o nivel de gobierno. En este orden, el presente estudio incursiona en las formas, los estilos, las lógicas, las estrategias y los modos de conducción de uno los gobiernos tradicionales en Oaxaca. Centrándose en el caso del Municipio de Santa Catarina Loxícha, estudiando el periodo Administrativo 2011-2013, donde de acuerdo a las fuentes del Comité de Contraloría Social, el Municipio en este trienio ocupó el Primer lugar en Contraloría Social a nivel Estado en el año 2012 y el Segundo lugar a nivel Federal en el año de 2013.

Donde de acuerdo con estudios previos (Hernández y Juan 2007; Vásquez, 2011, Labastida, Gutiérrez y Flores, 2009; López, 2016) los caminos, aunque son particulares han permitido la cohesión social. Asimismo, 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 las estrategias deliberativas propias de cada Comunidad.

El estudio se justifica por la escasez de información en esta área del conocimiento, ya que existen pocos estudios enfocados a mirar la forma, los estilos y las lógicas de conducción del gobierno. Se busca por lo tanto, incursionar al interior de los gobiernos tradicionales como del caso de estudio, mismas que pueden arrojar una chispa de luz que conduzcan a nuevos senderos, formas y modelos propios de conducción que se adapten al contexto nacional, sin desvalorar los conocimientos acumulados hasta la actualidad (leyes, reglamentos, fuerza, relaciones de poder, la autoridad) en el quehacer del gobierno.

Ante lo anterior, el estudio buscó responder a dos preguntas: a) ¿Cuál fue la estrategia de gobernabilidad que utilizó el gobierno del Municipio de Santa Catarina Loxícha durante el trienio administrativo 2011-2013 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 durante la administración 2011-2013 y como este proceso generó condiciones para la gobernabilidad municipal? Teniendo estas dos preguntas de base se procedió a enunciar los objetivos que en este caso fueron tres: a) describir la Política de Obra Pública en el Municipio de Santa Catarina Loxícha llevada a cabo durante el trienio 2011-2013, b) describir la estrategia de gobernabilidad que utilizó el gobierno del Municipio de Santa Catarina Loxícha durante el trienio administrativo 2011- 2013 para tener gobernabilidad, c) analizar la Política de Obra Pública como estrategia de gobernabilidad en el Municipio de Santa Catarina Loxícha durante el trienio administrativo 2011-2013.

El estudio también comenzó con la siguiente hipótesis: la Política de Obra Pública como estrategia de gobernabilidad del Ayuntamiento de Santa Catarina Loxícha administración 2011-2013, 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.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente estudio se estructura en cuatro capítulos: Marco teórico, Metodología, Presentación y Análisis de resultados, Consideraciones finales y se complementa con la bibliografía revisada. En el primer capítulo se expone desde la perspectiva de autores claves, lo que se entiende por gobernabilidad, crisis de gobernabilidad, retos y desafíos de la gobernabilidad, estrategias de gobernabilidad y la Política de Obra Pública. En el segundo capítulo referido a la metodología se describe el camino seguido durante la presente investigación y que arrojaron los resultados presentes. Se presenta también a los entrevistados con el fin de ubicarlos al momento de interpretar la información.

En el capítulo tres se presenta los resultados del caso de estudio, donde se describe a grandes rasgos el proceso de la Política de Obra Pública seguido por el gobierno municipal de Santa Catarina Loxícha durante la administración 2011-2013, misma que comenzó desde el proceso de elaboración del Plan Municipal de Desarrollo que estuvo a la par con las Priorizaciones de Obra de cada año, seguido por el Análisis y Diseño, la Elección de modalidad de Obra, la Ejecución de la Obra y el Monitoreo y Evaluación. Seguido se analizan los resultados de campo a la par de lo que refiere la teoría de la gobernabilidad.

En el capítulo cuatro se expone las consideraciones finales a las que se llegó con el primer acercamiento al caso de estudio. Concretando que la Política

de Obra Pública por si sola es una lente limitada para mantener la gobernabilidad municipal, ya que debe acompañarse de otros medios propios de la Comunidad. Finalmente, se refiere la bibliografía consultada durante la presente investigación, mismas que le dan sustento teórico.

# I. MARCO TEÓRICO

## 1.1 Gobernabilidad.

Una manera de acercarnos a 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 (2003:249) quien la define como “la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas.” 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 a la sociedad.

En este orden, Alcántara (1995:38) 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”. Se trata entonces, no solo de la capacidad del gobierno sino también del mantenimiento de las condiciones favorables para que pueda darse. Tratando de acotar estas condiciones, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales refiere que estas deben ser “políticas y sociales” (FLACSO, 2004:13). Además de esto, Flisfisch (1989:113) 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, la efectividad de las decisiones y el grado de aceptación de dichas decisiones.

Por su parte, Arbós y Giner (2002:13) 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”. La aportación de estos autores es más acotada, ya que nos hablan de la cualidad propia de una comunidad política, que puede ser una comunidad cualquiera pero que las cualidades de cada comunidad no pueden ser las mismas. En efecto, Camou (2001:36) 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”. Definición que se refuerza con la apreciación de Prats (2006:46) quien sentencia; “Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad”.

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 uno tiene la capacidad y conocimiento para dirigir y tomar decisiones efectivas, mientras que los otros aceptan ser dirigidos, situación que 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 malos entendidos, los programas incompatibles, los errores humanos, los contratiempos e imprevistos que pondrán 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 nos acerca 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 este caso se hace alusión a 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 municipal.

Estas condiciones necesarias como se verá más adelante no solo son propias del gobierno Federal, Estatal o Municipal sino también de instituciones privadas, ya que puede hablarse de gobernabilidad hasta 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 de encontrar 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 (2001:38-39) 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

governabilidad normal cuando hay una discrepancia entre las demandas y la capacidad de respuesta, pero éste 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 ingovernabilidad cuando se diluye totalmente la relación entre gobierno y sociedad, que sería lo contrario a gobernabilidad ideal.

Cuando las anomalías empiezan a desbordarse en varios sectores de la sociedad, se cumple este cuarto recorte que hace Camou (2001) y se empieza mirar no solo la incapacidad del gobierno para atender de manera eficaz dichas anomalías. En el caso de México y lo que está pasando en sus Estados y Municipios donde los índices de violencia, malestar social, manifestaciones masivas, represión y falta de coordinación dan signos de que se está divagando entre este margen de déficit de gobernabilidad y crisis de gobernabilidad (Cárdenas, 2016; Beauregard, 2016; Valdez, 2000; Konvitz, 2012).

### **1.1.1 Crisis de gobernabilidad.**

Desde la perspectiva de Camou (2001) existe crisis de gobernabilidad cuando hay serios desequilibrios y anomalías en la relación entre capacidad de un gobierno y la cantidad de demandas sociales, pero que además esto ya es extensivo a diversas áreas o sectores de la sociedad y que resulten ser inaceptables e intolerables. En este orden, a nivel internacional y hablando de países con democracias avanzadas (Austria, Holanda, Bélgica, Inglaterra, Francia y España, Japón y Estados Unidos) la crisis de gobernabilidad de los años setentas se explica por el agotamiento o éxito de los Estados de

Bienestar, mismas que generaron un incremento de las demandas sociales y la incapacidad del gobierno para atenderlas, refiriéndonos con esto a la escases de recursos tanto económicos como de capacidad institucional de los Estados para responder a dichas demandas.(Torres 1993; Camou, 2001; Prats, 2006; Camou, 2013; Linz, 1991). En el año 2000 un nuevo estudio encuentra que la crisis de gobernabilidad en estos países deriva de la creciente desconfianza en las instituciones y de falta de liderazgos políticos (Prats, 2006).

En el caso de América Latina donde las democracias no se han consolidado, la crisis de gobernabilidad bien puede explicarse por las crisis del autoritarismo y por los efectos de los procesos de transición hacia las democracias (Torres, 1993). En esta lógica, Reis (2001) resume que a nivel Región conviven en menor o mayor grado tres tipos de crisis que afectan la gobernabilidad, mismas que denomina crisis de sobrecarga (crisis de las socialdemocracias), crisis pretoriana (precariedad institucional y política de los países de la periferia capitalista) y crisis hobbesiana generado por consecuencias políticas de la fragmentación causada por la globalización (Reis, 2001 citado en Fleury, 2006: 83).

Con énfasis en el sistema económico, Camou (2013:9) asocia la crisis de gobernabilidad de la región a tres factores que se fueron interrelacionando a partir de los años ochenta, destacando el proceso de crisis económica, ajuste y reestructuración económica y el agotamiento del modelo del Estado interventor. Además, están: la pérdida de liderazgo, de control, de facultades y de recursos del sistema presidencialista causado por el agotamiento del modelo de mercado interno y sustitución de importaciones por una parte y por el otro; la irrupción de las políticas neoliberales, las políticas de reforma y modernización del Estado (Sulbrandt,1994). Sin pasar por alto también las “oscilaciones del mercado internacional y fracaso de los experimentos de estabilización económica llevados a cabo a partir de mediados de la década

de 1980” (Diniz, 2006: 279). Esto en vista que se sobrevaloró el aspecto histórico de la Región, misma que al caer de golpe las intervenciones de las políticas económicas de ajuste, representaron una ruptura de las formas tradicionales de conducción de los Países que hasta ese momento habían tenido por modelo.

Por otro lado, Hernández (2014) va más allá del impacto de las intervenciones abruptas de la política económica en la gobernabilidad de la Región, mencionando que los fallos que llevaron a la crisis fueron el declive de los acuerdos corporativos y en el debilitamiento de los consensos políticos. Apreciación que coincide con Fleury cuando argumenta que la crisis de gobernabilidad en América Latina se debe entre otros factores “al agotamiento del pacto corporativo que legitimó el ejercicio del poder político del Estado desarrollista y por otra parte, están las dificultades de readecuación de las economías nacionales al proceso de globalización en curso” (Fleury, 2006:83)

En otra vertiente, Prats (2006:17) asocia la crisis de gobernabilidad de la Región a lo arcaico de las reglas y procedimientos institucionales para resolver problemas de interrelación de actores estratégicos, a la debilidad o inadecuada institucionalización de reglas y procedimientos duraderos, la irrupción de nuevos actores que sugieren cambios radicales en las reglas y procedimientos, los cambios estratégicos que proponen los actores a las reglas y procedimientos aceptados y finalmente; la incapacidad de los actores estratégicos para mantener niveles básicos de ley y orden.

Aunado a esto, Barreda y Costafreda (2006:139) añaden el tema de exclusión y la desigualdad que a pesar del proceso de democratización en América Latina no se ha podido concretar en vista de factores diversos como: la incapacidad de las instituciones para reducir las brechas de desigualdad y exclusión, la captura del proceso político por una élite que

impone sus intereses sobre el interés general de los ciudadanos y el peso que tiene la institucionalidad informal como el clientelismo y el prebendismo. Y si se mira más allá de la exclusión, se encuentran las fallas estructurales de la pobreza generalizada, la informalidad económica, la heterogeneidad y fragmentación social; la persistencia de la violencia urbana y rural (Kruijt, 2013).

México al estar inmerso en esta Región no es muy ajeno a lo que sucede en el resto de los países de América Latina, ya que presenta estos síntomas en menor o mayor grado (pobreza, desigualdad, exclusión, violencia, inseguridad, crisis económica, narcotráfico, crimen organizado, grado de madurez institucional, desempleo) que ponen en jaque la capacidad de las instituciones del Estado para responder eficaz y legítimamente a las demandas sociales. Ante tal situación, México se sitúa en este tránsito del autoritarismo hacia la consolidación democrática donde en ocasiones salen de su armario las calaveras incómodas de su pasado autoritario (represión, imposición, medidas autoritarias) para mantener la gobernabilidad.

Tomando el recorte que hace Camou (2008) y la bibliografía revisada sobre gobernabilidad en México, el Estado mexicano se sitúa entre déficit de gobernabilidad y crisis de gobernabilidad y en procesos de transición entre la gobernabilidad autoritaria y la gobernabilidad democrática. Al respecto, Hernández (2015) menciona que México vive actualmente una crisis de gobernabilidad misma que ha derivado del desmantelamiento del gran pacto social concretado en la constitución de 1917 y que en los últimos años tan solo en los periodos presidenciales que abarca de Carlos Salinas de Gortari a Felipe Calderón se le hicieron 273 reformas a la Constitución, trastocando artículos de gran contenido social. En consecuencia:

“los cambios constitucionales atizaron la crisis de gobernabilidad, para empezar el Estado perdió su esencia social, entonces el Estado Mexicano

pasó a ser un Estado fuerte autoritario con base social relativamente amplia, a un Estado fallido carente de legitimidad y gobernabilidad democrática” (Hernández, 2015: 12-13).

En este tenor las reformas llevadas a cabo trastocaron los derechos sociales básicos generando un clima de tensión y conflicto social. Desde la postura de López (2013) en su análisis del periodo comprendido de 1929 al 1968 gobernado por el Partido Revolucionario Institucional, cuestiona seriamente aun el llamado “desarrollo estabilizador” refiriendo que aun en este periodo manejando la lógica de “imposición-negociación-concesión-represión” y donde apremió el (arrebato, las prestaciones, la cooptación, las alianzas, la manipulación, la construcción de infraestructura) se estuvo divagando entre un margen de déficit de gobernabilidad y la gobernabilidad normal. Las tensiones estuvieron presentes hasta llegar a su cúspide en 1968 donde se cambió la lógica de operación de las variables centrándose en la represión “represión-imposición-negociación-concesión”.

En el periodo más reciente, Hernández (2014) refiere que el estado de gobernabilidad del México actual se debe que a partir de la década de los 80s con el Presidente Miguel de la Madrid, arriban al poder una élite de tecnócratas que subordinaron la política a la racionalidad económica, además se encargaron de dismantelar las prácticas tradicionales de interacción entre sociedad y gobierno (el corporativismo), bajo el logo o estrategia de que este corporativismo no permitía la participación directa de los ciudadanos y que representaba un medio de control y manipulación de la clase política tradicional pero que a la par no crearon otra forma de intermediación. En concreto:

“la tecnocracia ha afirmado la marginación de la política y de la que fue por décadas su principal objetivo: el manejo del conflicto social. No sólo se ha desplazado la política como recurso útil para la convivencia social, sino que se

ha eliminado el principal recurso que el sistema político había creado para acercarse a la sociedad, el corporativismo”. (Hernández, 2014: 360).

Haciendo énfasis en esta subordinación de lo político a la racionalidad económica, Guerrero (2008) enfatiza que se introdujo a partir de los años setentas el proceder del Estado en la lógica del mercado lo que trajo como consecuencia impactos negativos en el ámbito social, donde al aplicarse recetas de naturaleza mercantil al ámbito público se procedió con el achicamiento del Estado y por ende, se le restó capacidad de acción socavando su naturaleza propia. En efecto:

“Lo que en realidad se dio lugar fue a un proceso privatizador del espacio público, al debilitamiento de la capacidad de hacer de la participación política un medio para la defensa de los intereses de aquellos grupos que en los intercambios privados manifiestan una marcada debilidad frente al poder derivado de la posición económica de los propietarios del capital, con lo que la frontera entre lo público y lo privado tendió a diluirse a favor de la sociedad mercantil y en perjuicio de los sectores más vulnerables de la población.” (Guerrero, 2008:92).

En esta línea de reflexión Castelazo (2004) hace énfasis que con la aplicación de recetas como el Consenso de Washington, se tendió a la apertura de los recursos estratégicos de los países de la periferia al capital trasnacional y que con ello no se logró la ansiosa estabilidad económica, política y social. Por ello, refiere que la gobernabilidad puede alcanzarse regulando los principios (libertad y justicia), normas (estado de derecho) y prácticas político-administrativas; mismas que deben estar interrelacionados; destacando la coherencia, el grado de vinculación y grado de correspondencia entre ellos. Por lo tanto, para lograr la estabilidad debe entenderse que no solo se trata de implementación de técnicas económicas, sino de un proceso eminentemente político, donde se busque el equilibrio y

la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, ponderando el consenso por encima de la opresión.

En este sentido, Silva (2007) menciona que si bien con la aplicación de las recetas económicas aplicadas en México se logró privilegiar la estabilidad macroeconómica y contrarrestar la inflación pero esto no se tradujo en crecimiento económico y empleo, se sigue estancado y para salir se requiere al menos de un crecimiento del 5%. Para la cual habrá que recuperar la capacidad promotora y activa del gobierno sin caer en los excesos del pasado. También como complemento a las recetas neoliberales (políticas de ajuste fiscal, la liberación del comercio, el achicamiento de la burocracia, desmantelamiento del corporativismo) en este traslape del papel del mercado al gobierno se subordinó también los valores propios de lo público (justicia, equidad, igualdad, responsabilidad social, bien común, derechos civiles) a los valores del mercado (ciudadano cliente, eficiencia económica, consumidor, racionalidad económica, calidad total, reingeniería, competencia) lo que significó el detrimento de lo social (Santana, 2004).

Esto se agrava por el clima de violencia, inseguridad, crimen organizado y narcotráfico que se vive en los Estados y Municipios del País, donde los altos grados de inseguridad y de violencia inciden en el grado de gobernabilidad, ya que deslegitiman y desacreditan al gobierno al no poder brindar y garantizar la seguridad pública, creando una percepción de disfuncionalidad del Estado y por ende, se propician las protestas sociales que a la vez generan condiciones para las actividades delictivas. Dicha inseguridad presente ya desde la década de los noventa aunado a la pobreza, discriminación y desigualdad en oportunidades, ponen en jaque el estado de derecho mostrando la impotencia del Estado para actuar (Valdez, 2000; Konvitz, 2012). En este sentido, “la violencia genera, además, una serie de trastornos sociales y perjuicios económicos en el país, reduciendo el

ahorro y la inversión y disminuyendo las perspectivas de crecimiento a largo plazo”. (Valdez, 2000: 289).

Ante esto, García (2014) al referir lo sucedido en Iguala Guerrero con la desaparición de 43 estudiantes hace notar que no se muestra la capacidad de reacción de las instituciones para enfrentar estos remolinos de violencia que ponen en jaque no solo la gobernabilidad a nivel Estatal y Municipal sino también Regional. Sin embargo, tomando en cuenta este periodo de tránsito o bisagra en la que se encuentra México Pansters sentencia:

“México muestra una incómoda mezcla de un razonable grado de madurez y profundidad institucionales, y significativos faltantes en cuanto a la supervivencia de prácticas tradicionales, desequilibrios sociales, económicos, y en cuanto a la aplicación del estado de derecho, además de desequilibrios en las relaciones y facultades entre los poderes legislativo y ejecutivo que alientan o al menos permiten las fricciones entre ellos” (Pansters, 2013:110).

Al respecto, si bien México avanza hacia una consolidación democrática con miras hacia la gobernabilidad democrática se tiene que hacer énfasis en consolidar la cultura de la transparencia y de la legalidad aunada al comportamiento ético-político de los servidores públicos. (Uvalle, 2007; Castellanos, 2004). Además, sin dejar de lado la aportación de Hernández (2014:365) cuando dice que “política e intermediación social podrían ser las soluciones a los desafíos de la gobernabilidad en tendencias con fuertes democracias financieras”. Por ello, tomando en cuenta que la inestabilidad y la volatilidad fiscal le pegan al crecimiento económico vía fuga de inversiones; mantener la gobernabilidad nacional es crucial para salir del estancamiento económico de los últimos trienios que oscila entre el 2 y 3 por ciento (Aleaga, 2015; Hernández, 2014).

En consecuencia, como reflejo de lo que sucede a nivel nacional, impacta directamente en los Estados y Municipios. Por ello, el problema de la gobernabilidad en México requiere revisar más a fondo los factores como la desigualdad social, la exclusión, la pobreza extrema, el rezago social, la falta de servicios básicos, falta de infraestructura social y la misma diversidad económica, cultural y política. No se puede esperar paz social sin entender el contexto local o tratando de implementar generalizadamente políticas económicas, sociales ajenas a la realidad. Ante esto, afloran resistencias, demandas propias de los ciudadanos en los Estados y Municipios, ya que no es lo mismo gobernar en un Estado del Norte que un Estado del Sur del País (Chouza ,2014).

Asimismo, debe revisarse los entramados sociales que persisten en los Estados y Municipios, las relaciones tanto formales como informales, los nexos y prácticas propias de cada comunidad, costumbres y tradiciones persistentes, mismas que permiten u obstaculizan la gobernabilidad Estatal y Municipal. Por ende, la crisis de gobernabilidad debe entenderse en la particularidad de la sociedad de análisis, ya que las causantes pueden ser por motivos diversos que están a favor o en contra de la forma natural de conducir o dirigir la sociedad del que se trate, como es el caso de los Municipios de Usos y Costumbres en los Estados de Puebla, Chiapas y Oaxaca.

Los índices de violencia, corrupción, narcotráfico, inseguridad manifestada en los Municipios de Nuevo León, Chihuahua, Sinaloa, Estado de México, Guerrero y Chiapas (Gómez,2016; Mandujano, 2016; Campos, 2016; Beauregard, 2016) si bien no se difunde de manera generalizada, dan signos de serios problemas de gobernabilidad Estatal y Municipal, donde la autoridad ve rebasada su capacidad de acción. Por citar un dato, en los últimos 10 años 40 alcaldes o presidentes municipales han sido asesinados a nivel Federal lo que implica que esta relación de equilibrio, cualidades de las

comunidades, calidad del desempeño gubernamental están tendiendo de un hilo sino es que ya están rotos (Redacción, 2016). Recientemente el problema se agrava con marcada violencia y los conflictos en los Municipios de Badiraguato, san Juan Chamula, Pungarabato, Ayotzinapa (Gutiérrez, 2016; Hernández, 2016; Beauregard, 2016;).

En el caso del Estado de Oaxaca no es la excepción, ya que los conflictos están a la orden del día tanto a nivel Estatal como a nivel Municipal. De acuerdo con Matías y Rodríguez (2016) conviven en la entidad más de 31 conflictos sociales colocando al Estado en la segunda más conflictiva del País. Conflictos que incluyen demandas de comunidades enteras que se oponen a megaproyectos mineros, conflictos por problemas de tierras, conflictos electorales, conflictos por reconocimientos de derechos de las comunidades, entrega de recursos para Obras Públicas, mismas que empeoran con los bloqueos magisteriales que año con año ponen en crisis la gobernabilidad del Estado. (Vélez, 2011).

Lo más visible de la crisis de gobernabilidad Estatal y Municipal es el conflicto magisterial incendiado en Oaxaca y otros Estados como Chiapas, Guerrero y Michoacán. Sin duda son focos rojos de la gobernabilidad nacional pero en concreto con lo sucedido en Nochixtlán Oaxaca las condiciones de gobernabilidad Municipal se ven seriamente amenazadas, ya que se deja mirar la incapacidad de los tres órdenes de gobierno para dar salida a las demandas sociales de forma pacífica. (Matías y Rodríguez, 2016b; Carrasco y Dávila, 2016a, 2016b).

En suma, para enfrentar estos conflictos y por ende la crisis de gobernabilidad requiere todo un desafío y fuertes retos a los gobiernos en turno, que de no atenderlas y entenderlas con tino, cuidado y sensibilidad se les puede salir de las manos y hacerse una escalada de revueltas sociales. Y si a esto sumamos los grados de aceptación y legitimidad de los diversos

órdenes de gobierno, las condiciones no son propicias para la gobernabilidad. (Zavaleta, 2016; Mayorga, 2016; Animal político, 2016).

### **1.1.2 Retos y desafíos de la gobernabilidad.**

Los retos y desafíos de la gobernabilidad son distintos dependiendo del grado de consolidación de los gobiernos, instituciones, sistemas políticos, regímenes políticos y sociedades en particular del que se trate. En este sentido, no es lo mismo hablar de gobernabilidad en países con sistemas políticos y regímenes democráticos consolidados (países de Europa Occidental, Estados Unidos, Japón) y hablar de gobernabilidad en países con regímenes democráticos no consolidados, donde existen aún signos de autoritarismo y estructuras informales de poder (Europa del Este, Europa del Sur y América Latina), (Camou, 2001; Alcántara, 1995). Retos y desafíos que se deben a varios factores que tienen que ver con procesos, etapas de transición, configuración geográfica y déficits históricos de los países. (Tilly, 2006, Patiño, 2005).

A nivel América Latina los retos y desafíos se centran en los fuertes problemas de democracia y gobernabilidad, mismas que tienen sus raíces en la profunda desigualdad e inequidad, entendido esto como algo que va más allá de la inequidad en la distribución de la renta y la riqueza e implica hablar de desigualdad de capacidades y oportunidades que deben entenderse desde la raíz o desde la propia naturaleza del problema. En este sentido, los retos y desafíos no deben buscarse en los fallos de la política o el mercado sino en la particularidad histórica de cada región, ya que problemas como: las desigualdades de género y grupos étnicos, el acceso a la seguridad, los derechos de propiedad, el acceso a la educación y salud, el acceso a oportunidades empresariales y de empleos que se viven en la América Latina no son consecuencias sino causas.

Por ello, para la consolidación de la democracia y gobernabilidad en América Latina no se requiere de una fábrica o recetario de políticas sociales sino de una refundación profunda de las instituciones tanto formales como informales para garantizar las libertades y derechos básicos. Asimismo, dicha reforma y refundación más que técnica debe ser política, es decir, reforzar los liderazgos políticos para liderar tanto consensos como conflictos. Se requiere a la vez del desarrollo de una cultura de la legalidad, reducir los índices de violencia, atender a los tres sectores en riesgo (los niños, las mujeres y los pueblos indígenas); reconocer además el multiculturalismo y tener una voz común (Sulbrandt, 1994; Bodemer, Prats y Whitehead, 2006; Rojas, 2013; Kruijt, 2013 ).

Al respecto, Diniz (2006:257) refiere que uno de los desafíos más grandes para la gobernabilidad en América Latina es atender los estragos de las abruptas intervenciones de las políticas neoliberales tanto en los países con democracias incipientes como los que apenas salieron de las dictaduras y regímenes autoritarios. Estos desafíos se concretizan en tres déficits existentes en el marco de la reforma del Estado: déficit de inclusión, déficit de capacidad del Estado para producir resultados aceptables y déficit de accountability o rendición de cuentas. Ante todo esto, también debe repensarse la reforma del Estado, la sostenibilidad de la misma democracia incipiente y alcanzar la estabilidad a largo plazo. Camou (2013:12) resume este desafío para América Latina en como “construir un orden político – que concebimos como democrático – a la vez legítimo y eficaz”. Desafío que se mira difícil de superar en un futuro próximo, sobre todo si agregamos la heterogeneidad de los casos, la apatía política, las fallas estructurales y el nivel de consolidación institucional.

México no está exento de estos desafíos ya que si revisamos los problemas estructurales como la pobreza extrema, la exclusión, la desigualdad, el desempleo, la corrupción, los altos grados de marginación, la

heterogeneidad, la multiculturalidad, por citar algunos. Tenemos que gobernar, dirigir y conducir en estas condiciones implica todo un reto para mantenerse a flote en el día a día, ya que los conflictos aparecerán tarde o temprano y requerirá de capacidad, intermediación y sensibilidad política para mantener grados aceptables de gobernabilidad sin trastocar los derechos básicos de la ciudadanía.

En efecto, Pansters (2013:107-108) sitúa los riesgos de la gobernabilidad en México en tres puntos, ubicándolas “en las nuevas autonomías generadas por la liberalización política; en los cambios institucionales provocados por la propia democratización y las herencias del autoritarismo y, por último; en las consecuencias de la generalización de la inseguridad y la violencia.” En este caso, se hace énfasis que la desmantelación de las estructuras que servían de base al régimen priista como el corporativismo, la subordinación del congreso al Ejecutivo, la subordinación de los gobernadores al ejecutivo Federal y la centralización de los recursos han debilitado el control y el poder centralizado del Estado; creando tensiones, tambaleando las instituciones y minando la capacidad de conducción del gobierno.

En este orden, los retos y desafíos de la gobernabilidad deben buscarse en la particularidad de los casos (Internacional, Nacional, Estatal, Municipal o en las empresas privadas, sindicatos, universidades u organizaciones civiles) sin perder de vista que se está inmerso en el mundo global. En particularidad situamos al Estado de Oaxaca que al ser un Estado multicultural tiene sus propios retos y desafíos para la gobernabilidad. Políticamente hablando cuenta con 570 Municipios con poblaciones diversas y conviven en ella dos racionalidades distintas en la forma de gobernar, el Sistema de Partidos que son lo menos (152 Municipios) y el Sistema de Usos y Costumbres que son los más (418 Municipios). Si profundizamos más en los Municipios de Usos y Costumbres estos se pueden clasificar por los periodos administrativos de gobierno que son de un año, de un año y medio, de dos años y de tres años

respectivamente, lo que complejiza la organización y la relaciones política de la entidad (Hernández y Juan, 2007; Labastida, Gutiérrez y Flores, 2009).

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 otra parte, muchos de estos Municipios tienen una recaudación por debajo del 10% lo que implica que dependen económicamente de las Aportaciones y Participaciones Federales, carecen también de Infraestructura Social Básica (Agua Potable, Drenaje, Electrificación, Escuelas, Centros de Salud, Caminos Rurales), falta de personal (asesores políticos, técnicos, personal administrativo), las fuentes de empleo son escasas por lo que en algunos Municipios aflora la migración hacia el extranjero u otros Estados y los que se quedan se dedican principalmente a las labores del campo, generando producción solo para el autoconsumo (INEGI, 2015, CONEVAL, 2015, CONAPO, 2015).

Las autoridades no gozan de un sueldo como tal sino de una dieta que varía de acuerdo al Municipio del que se trate. Ante esto, si se quiere clasificar los retos y desafíos en externos e internos, tenemos que los externos están más apegado a la racionalidad de cumplir con la normatividad vigente, ya que tienen escasas de personal capacitado, falta de maquinaria y equipo,

dependen de los recursos Federales y Estatales que les llegan condicionados o etiquetados para gastar solo en ciertos rubros, las autoridades no tienen goce de sueldo, carecen también de profesionalización para interpretar la norma por lo que en ocasiones son estafados por consultorías o contratistas.

En cuanto a las costumbres internas esta debe lidiar con el consejo de ancianos o principales, los sistemas de cargos, el tequio, las asambleas de barrios, las asambleas de escuelas, las festividades religiosas (mayordomías), las asambleas generales, las reuniones del Consejo Municipal, las Sesiones del Ayuntamiento, las demandas y prioridades de los representantes de las localidades, barrios y escuelas, cumplir el servicio acorde con la costumbre y finalmente; lidiar directamente con las demandas del día a día de los ciudadanos.

Si a esto sumamos que en muchos Municipios que se autodefinen como de Usos y Costumbres, ya se encuentran inmersos los partidos políticos o están incursionando en ellos. Esto tensa las relaciones naturales de las comunidades generando divisionismos internos. En efecto, el gobierno municipal se encuentra acorralado entre estas dos racionalidades y más contratiempos que vayan surgiendo sobre la marcha, para la cual tiene que tener una idea general del camino a seguir, que hacer, que no hacer y en qué momento hacerlo o dejar de hacerlo. En ausencia de una referencia o punto de llegada y de una estrategia o camino, los gobiernos municipales corren el riesgo de perderse en el trayecto o quedarse a mitad del periodo administrativo en el mejor de los casos.

Por consiguiente, los gobiernos municipales deben pensar una estrategia política-económica que les permita caminar como Ayuntamiento y en conjunto con la comunidad. Esto en vista de que el Ayuntamiento al no tener una ruta a seguir se vuelve también parte del problema generando

entorpecimiento, disputas, conflictos, falta de acuerdos, oposiciones, bloqueos de proyectos y planes al interior del propio gobierno municipal. Lo anterior envía mensajes equivocadas ante la sociedad, provocando ineficacia administrativa, deslegitimación del Ayuntamiento, inestabilidad y por ende; reducidos márgenes de actuación y gobernabilidad. (Vázquez, 2011). Externamente, esto se traduce en descontento social, generando bloqueos de Obras Públicas, cierre y bloqueo de las oficinas del gobierno municipal, disputas y jaloneos en las Asambleas generales, la no aceptación de los informes de gobierno, retrasos en las comprobaciones de los recursos municipales y en ocasiones hasta la destitución y agresiones físicas en contra de los servidores públicos municipales.

## **1.2 Estrategias de gobernabilidad.**

Es necesario mencionar que la *estrategia* es un término que deriva del campo militar y que implica dirigir, conducir, guiar los ejércitos en las batallas y en el campo de lucha; teniendo como fin último el mantenimiento de la paz. Dicho término con el paso del tiempo se fue adaptando al campo económico y político, en esta búsqueda de conducción de las grandes masas de personas. Al respecto, es necesario aclarar y diferenciar entre *fin último*, *estrategia* y *táctica*. En el arte de la guerra el *fin último* es la búsqueda de la paz, las *estrategias* son las guerras como continuación de la política y las *tácticas* son cada una de las batallas (Tzu, 2007; Clausewitz, 2002; Schröder, 2004).

Por su parte, Mintzberg (2007) hace énfasis en la *estrategia* como plan de acción, ya sea en la milicia, en la teoría de juegos o en la administración; tomando en cuenta el análisis de alternativas, el contexto cambiante, la toma decisiones y los cursos de acción. En el ámbito público y en especial como herramienta del gobierno, la *estrategia* es el medio general para la conducción de las masas, es el trazo general que conduce al punto de

llegada, implica una forma y un estilo en la conducción entre muchas otras, la cual puede darse también a través de una articulación de varias estrategias (López, 2013). Por consiguiente, las tácticas y acciones concretas que el gobierno adopte están hilados a la estrategia general, girando en la misma dirección para lograr el objetivo principal que es la gobernabilidad. De lo contrario; las acciones serían aisladas y no irían a ningún lado. De acuerdo con Stewart y Stewart en el ámbito público la estrategia:

“ha de expresar objetivos políticos no posiciones competitivas...la naturaleza de la estrategia en el ámbito público se configura a partir de la imposibilidad de establecer fronteras a las preocupaciones públicas, del proceso político como principio-guía, de los múltiples valores perseguidos, y de los variados intereses que deben equilibrarse” (Stewart y Stewart, 1996:70).

Aunado a lo anterior, vale aquí también la apreciación de Maquiavelo cuando decía que los profetas sin armas no triunfan o cuando Passerin refiere que el poder no sirve sin la fuerza (Maquiavelo, 2013; Passerin, 2001). Implica por tanto posicionamientos y posturas concretas ante determinados eventos de acuerdo al objetivo político, económico y social que el gobierno persigue; teniendo como fin último mantener la, paz social y la gobernabilidad. En el campo específico de las políticas públicas Metcalfe refiere:

“los gestores públicos no deben tan solo gestionar el trabajo de sus organizaciones eficientemente, sino también participar en un proceso estratégico y político, gestionando las transformaciones estructurales a gran escala de los grupos de organizaciones mediante los cuales las políticas públicas son desarrolladas y llevadas a cabo” (Metcalfe, 1996: 80).

Es necesario entonces contar con estrategias en el ámbito público que permitan equilibrar las diversas fuerzas y alcanzar los objetivos comunes. Por su parte, Schröder (2004:17) complementa diciendo que “no sólo los

partidos, los políticos y los gobiernos necesitan estrategias políticas, sino también las organizaciones no gubernamentales"...todas las entidades necesitan estrategias para lograr sus objetivos a largo plazo". Teniendo esto como referente podemos entonces decir que mediante la estrategia de gobernabilidad el gobierno busca mantener el estado de equilibrio entre eficacia, legitimidad y estabilidad en una sociedad específica. Al respecto, López (2013:7-8) define: "llamaremos estrategia de gobernabilidad a la lógica de operación que perfila la forma de gobernar". Lógica que se da a través de una *articulación estratégica* de varias acciones del gobierno, la cual puede lograrse imponiendo, negociando, concediendo o reprimiendo según el contexto y ambiente político que apremia.

Por lo anterior, en este estudio se entiende que la *estrategia de gobernabilidad* es el camino, andamiaje o lógica de conducción seguido por el gobierno Municipal en la particularidad de su contexto histórico. Misma que le permite mantener la legitimidad, la eficacia en sus acciones y la estabilidad social, política y económica interna. En este sentido, la estrategia de gobernabilidad es también una lógica del proceder del gobierno, misma que es acorde a las cualidades de una sociedad particular como lo es el Municipio.

En este sentido, algunos autores hacen énfasis que el uso de la participación ciudadana y la cooperación política bien pueden tomarse como estrategias para lograr niveles aceptables de gobernabilidad (Jiménez, 2004; Hernández, 2003); o bien haciendo uso de los planes y las políticas públicas como estrategias de gobernabilidad (Aguilar, 2000a; Vásquez, 2006). Siguiendo esta lógica, si nos remontamos hasta la antigüedad encontramos que ya se discutía de quien y como debe gobernarse con el fin de mantener el equilibrio de fuerzas y la paz social, así que desde la perspectiva de Platón el que debería gobernar es el más apto y sabio con cualidades sobresalientes recayendo esta responsabilidad en el Filósofo Rey; mientras tanto;

Aristóteles refería que se debe gobernar mediante las leyes, ya que estas no son corrompibles (Platón, 1986; Aristóteles, 1987).

Posteriormente, Maquiavelo enuncia la practicidad como estrategia a seguir por el Estadista o gobernante para mantener la paz y el orden, jugando con las virtudes del león (la fuerza, la violencia) y las virtudes del zorro (la astucia, el engaño, la sorpresa,) dependiendo de la situación o grado de conflicto (Maquiavelo, 2013, Uvalle, 1993). Asimismo, Foucault (2006) propone tres caminos de conducción: conducir por leyes (prohibiendo-obligando), por reglamentos (normando, esto sí, esto no se puede hacer) o por dispositivos de seguridad (monitoreando los focos rojos de los conflictos en la población dejando márgenes de libertad). Finalmente, Passerin (2001) refiere que puede lograrse la conducción de la sociedad haciendo uso de la fuerza, del poder y de la autoridad.

En el caso de México a nivel nacional puede verse algunas estrategias de gobernabilidad, tal que en el sexenio de Felipe Calderón por ejemplo se navegó bajo la estrategia de generar empleos bien remunerados “presidente del empleo” y se hizo énfasis en la lucha frontal contra el Narcotráfico; en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto no puede pasarse por alto el Pacto por México, la Cruzada Nacional Contra el Hambre y la aprobación de leyes (reformas estructurales) como estrategias para lograr la gobernabilidad del País. Desde luego es menester recalcar que cualquier política, medida y estrategia que el gobierno adopte traerá consigo tanto beneficios como costos políticos, económicos y sociales que habrá que asumirse.

En el caso particular del Estado de Oaxaca puede leerse que la legalización o reconocimiento de los Sistemas de Usos y Costumbres fue también una estrategia política que permitió la gobernabilidad del Estado en su momento, misma que evito la proliferación de insurgencias como en Chiapas con el surgimiento del EZLN. Es común entonces el uso de la estrategia en el

ámbito público para mantener la gobernabilidad, sobre todo en el ámbito municipal que es donde se da la relación por excelencia entre ciudadanía y gobierno; ya sea que se trate de municipios partidistas o municipios regidos por el Sistema de Usos y Costumbres.

En uno de sus libros Vázquez (2011) hace un importante hallazgo en el Estado de Oaxaca al entrevistar a 18 expresidentas municipales del Régimen de Usos y Costumbres y a una candidata a presidenta (Eufrosina Cruz), encontrando al menos cuatro estilos de gobernar, los cuales los llevaron por caminos y resultados distintos. Aunque no lo refiere explícitamente como estrategia puede verse que las presidentas buscaron y lucharon arduamente para mantener el control, el orden, la eficacia política, la legitimidad y la estabilidad en sus respectivos municipios, haciendo uso de estrategias diversas durante su gestión.

De las dieciocho presidentas y expresidentas municipales, nueve terminaron su gestión, seis no terminaron y tres estaban en funciones al momento de entrevistarlos. Los que si terminaron sus funciones podemos ver que siguieron las siguientes estrategias: a) pusieron énfasis en no descuidar a la asamblea bajo el lema de mandar obedeciendo, b) tomaron muy en cuenta a las agencias municipales o localidades, repartiendo y distribuyendo el recurso de las Participaciones y Aportaciones Federales para que se hicieran obras públicas también en las localidades y no solo en las cabeceras municipales, c) algunos hicieron alianzas con un partido político tejiendo relaciones con personajes importantes de la política Estatal muy cercanas al primer círculo del gobernador y que les permitieron bajar más recursos, d) gestionaron diversos proyectos productivos para la comunidad y e) gobernaron para todos indistintamente de que planilla son o si son de una localidad o de la cabecera municipal.

En el caso de los apoyos a las agencias o localidades Vázquez (2011) citando a la Presidenta Adela Sandoval del Municipio de San Idelfonso Villa Alta menciona que esta no fue por ser buena persona sino una estrategia para mantenerse en el cargo ya que “cuando uno tiene responsabilidad hay que trabajar con las agencias...no dejarlas porque...lógico que se inconforman...le toman el Ayuntamiento y razón tienen, entonces nosotras siempre al tanto con ellas, siempre su dinero bien respetado” (Vázquez, 2011:161).

En el caso de las presidentas que no terminaron su gestión, en primer lugar tuvieron conflictos al interior del Ayuntamiento, no lograron consolidar una estrategia y llegar a acuerdos para sacar adelante los trabajos del Municipio. En segundo lugar fue que tuvieron problemas con la Asamblea general de comuneros y no lograron avanzar los trabajos porque había grupos de oposición que a todas las propuestas de la autoridad decían no y así continuaron los bloqueos hasta ver la renuncia de las presidentas municipales. También se pudo notar, la aparición de grupos inconformes que bloquearon el avance de las Obras públicas y no pudieron tomar acuerdos, pidiendo la desaparición de poderes y renuncia de la presidenta municipal logrando su cometido. Además “sus acciones de gobierno causaron malestar entre los caciques del pueblo” que se pusieron en su contra (Vázquez. 2011: 173). Finalmente, dos presidentas municipales renunciaron voluntariamente al cargo por cuestiones personales y para no causar divisionismos en la comunidad.

Como puede verse, es menester entonces que los gobiernos municipales tengan una estrategia que les permite conducirse primeramente y en segundo lugar, conducir los trabajos, los acuerdos, atender los conflictos, atender las demandas emergentes y proveer a la sociedad de bienes y servicios de forma eficaz. Para el contexto en particular de estudio la *estrategia de gobernabilidad* bien puede ser la Política de Obra Pública

entendida no como acción concreta sino como elemento estratégico que cohesiona y articula las instituciones, los valores, costumbres y tradiciones locales (Vásquez, 2006). Misma que toma en cuenta los saberes y prácticas tradicionales de las comunidades, integrando a los comuneros en los tequios, la toma de decisiones colegiadas, valorando los acuerdos de la asamblea, las disposiciones del consejo municipal y los representantes de las localidades.

### **1.3 La Política de Obra Pública como estrategia de gobernabilidad municipal.**

La Política de Obra Pública como estrategia de gobernabilidad municipal puede ser ese vínculo o bisagra que conglomerara los actores locales, permita el diálogo y acuerdo entre el Ayuntamiento con los Representantes municipales de las Localidades o Agencias, con la Asamblea general de donde recoge las demandas y propuestas, con los Contralores Sociales y con la sociedad en general; quienes son los que reciben finalmente los beneficios directos de la construcción de las Obras públicas. 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 solo 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 escases de Obras públicas.

Por consiguiente, es común encontrar resistencias a la ejecución de Obras públicas y bloqueos de los trabajos en pleno proceso de construcción porque no están pensadas desde las necesidades de la comunidad. En este sentido, de manera generalizada definiremos primero que se entiende por *política pública* para después adentrarnos al entendimiento de la *política de Obra pública* como proceso político que engrana las condiciones para la

governabilidad municipal, pudiendo ser la bandera de navegación de los gobiernos municipales ganando legitimidad social.

En este orden, las políticas públicas son: “decisiones de gobierno...” (Aguilar, 2000a: 36), “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental...” (Meny y Thoenig, 1992:89), “cursos de acción tendientes a la resolución de problemas públicos” (Canto, 2002:62), “conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos...” para enfrentar problemas públicos...” (Cardozo, 2006:25-26), “es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye; 1992:1), “uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios...” para modificar una situación insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002:27), “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática...” (Lahera, 2002:16) y “...producto institucional influido por valoraciones, preferencias y capacidades que se originan en la multiplicidad de actores...” (Uvalle, 2011: 51).

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 involucrado 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 estos le conllevan. En el caso de la escases de Obras e infraestructuras sociales básicas (escuelas, centros de salud, drenajes, alcantarillados, caminos rurales, puentes peatonales, plantas de tratamiento de aguas residuales...) de una comunidad; la Política de Obra Pública consiste principalmente en que el gobierno en conjunto con la sociedad

actúen coordinadamente para remediar al menos parcialmente esta situación insatisfactoria.

Por consiguiente, 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. Asimismo, la construcción de infraestructura que realiza el gobierno municipal con mezcla de recursos o con recursos diferentes al ramo 33, Ramo 28 e Ingresos propios (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).

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. Más bien como proceso que se interrelaciona, se reformula y adapta de manera constante conforme la marcha, pero que para fines académicos y de acuerdo a los autores revisados bien podemos clasificar o dividir en cinco pasos o etapas: identificación de los problemas o formación de la agenda, diseño y análisis de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación. (Aguilar, 2000c; Canto, 2002; Roth, 2002; Lahera, 2002; Bardach, 1998; Torgerson, 2000). Aunque en el contexto de análisis estas etapas o pasos no se conocen con estos nombres bien nos sirve de referencia para delimitar la Política de Obra Pública comparándolo con: a) Priorización, b) análisis y

diseño, c) elección de modalidad de Obra, d) ejecución, f) Monitoreo y evaluación.

De acuerdo a la literatura disponible esta primera etapa consiste en identificar los problemas prioritarios a través de todo 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 la delimitación, en que si atacan causas o síntomas, la interpretación y apreciación diversa tanto de los que sufren el problema como de los analistas de políticas, la dificultad de captar ese malestar social y que el respaldo de los actores no se desvanezca rápido sino que se mantenga vigente. Existe también el riesgo de que los problemas definidos resultan ser problemas menores y los problemas prioritarios y peligrosos quedan fuera, ya que los problemas que quedan definidos como prioritarios son el resultado de pactos, acuerdos y negociaciones dados por la capacidad, los recursos, las estrategias y las influencias de los actores participantes. (Cobb y Elder, 2000; Nelson, 2000; Downs, 2000; Moore, 2000; Bardach, 2000).

En la Política de Obra Pública municipal este proceso existe aunque muchas veces no se ven reflejadas en los planes municipales de desarrollo o no se levantan actas que lo hagan constar. Sin embargo, los Representantes municipales, Comités de escuelas, Agentes municipales, las Agencias de policía, 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 más 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 como se mencionó anteriormente, no son lineales y acabados, 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.

Una vez definido el problema (Obras públicas prioritarias) se diseña la política y se analizan las alternativas de solución. Al respecto, hay varias propuestas de análisis 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; Allison, 2000). La primera propuesta de análisis relacionado 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 el que más disminuye costos, con lo cual se garantizan resultados óptimos (Aguilar, 2000c; March y simón, 1993, Lasswel, 2000).

La segunda propuesta refiere que los análisis tanto de los problemas como de las alternativas de solución siempre serán limitados y nunca es total, 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 uno 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 solo pequeños cambios. (Simón, 1993; March y simón, 1993; Lindblom, 2000a, 2000b; Forester, 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 conforme vaya surgiendo nueva información. (Wildavski, 2000; Etzioni, 2000; Goodin y Waldner, 2000; Mojone, 2000a; May, 2000;).

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), 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 hacer por *tequios* 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 de cuando las Obras públicas se ejecutan por contrato, ya que muchas veces los contratistas no tienen una estimación real y exacto y los contratos quedan sujetos a prorrogas y sabanas 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 los 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.

Habiendo hecho el diseño y análisis se elige la alternativa de solución al problema buscando que ésta sea factible de lograr (política, técnica, social y económica). 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 (Majone 2000b; Meltsner, 2000; Roth, 2002; Canto, 2002; Behn, 2000). En cuanto a la política de Obra Pública municipal es aquí cuando se elige si la Obra se comienza a realizar por Administración Directa o por Contrato dependiendo de los acuerdos consensados (al interior del Ayuntamiento, con el Consejo de Desarrollo Social Municipal, los Representantes municipales, diversos Comités y la Asamblea general de ciudadanos), la capacidad técnica-administrativa y la cantidad de recursos con que se cuenta (económicas, materiales y humanos).

El siguiente paso es la implementación de la alternativa, etapa que durante mucho tiempo se consideró solo 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 solo una hipótesis que se pone a prueba durante el proceso de implementación, proceso en el que intervienen una multitud de actores, que entienden y absorben de manera distinta la Política, 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 entre los diversos actores participantes para dirimir resistencias. Por lo tanto, resulta clave entender el proceso de implementación en la complejidad, donde participan las tres instancias de gobierno, diversas jerarquías y actores. Durante este proceso es clave la interacción, comunicación, consensos, acuerdos y adaptación mutua; tanto de la Política como de los involucrados. 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 (microimplementación, macroimplementación, 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 económica y técnica. Especial atención también 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; 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.

(Aguilar, 2000d; Van Meter y Van Horn, 2000; Rein y Ravinovitz, 2000; Berman, 2000; Elmore, 2000).

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 solo 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.

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), 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 tenemos que la autoridad en conjunto con la comunidad hacen suyo 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, requiere que los recursos (económicos, los materiales y humanos) no falten, que se le dé seguimiento continuo a los trabajadores para que cumplan con su horario de trabajo, 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 el

respeto al Consejo de Desarrollo Municipal, Representantes, Asamblea y ciudadanos en general.

Finalmente, se evalúa que tanto se redujo ese malestar social que se buscó combatir con la política para pasar a niveles satisfactorios. En este sentido, la evaluación no solo 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 se mira en términos de impactos, es decir, saber si los cambios en la situación o problema se debió a la solución implementada o esta pudo deberse a otros factores ajenos a la Política. Por lo tanto, la evaluación debe ser abordada de forma integral, utilizando los métodos y técnicas disponibles desde diversas perspectivas para tener una visión más completa del alcance real de la Política (monitoreo, auditorías, 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).

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 solo 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.

La Política de Obra Pública municipal planteada desde las comunidades, acorde a su forma natural y con respecto a sus costumbres, tradiciones, valores y cosmovisiones bien puede servir como una estrategia que permite la gobernabilidad, ya que la identificación de las necesidades prioritarias de Obras o trabajos comunitarios nace dentro y desde la comunidad. Asimismo, en todo el proceso se concibe una forma propia, se siguen una serie de pasos formales e informales que son reconocidos y aceptados por la comunidad. Cuando este proceso natural de hacer y entender las Obras públicas se rompe abruptamente imponiendo desde afuera una racionalidad distinta y es natural que afloran los conflictos, las resistencias, la defensa de los procedimientos tradicionales; obstaculizando la actuación del Ayuntamiento y limitando su capacidad al perder el respaldo de la comunidad.

En consecuencia la Política de Obra Pública municipal entendida como proceso, puede ser esa estrategia que permita la gobernabilidad municipal, ya que existen los recursos económicos para hacer Obras públicas, en cuanto que las Aportaciones Federales Ramo 33 Fondo III y que es el de mayor cantidad viene etiquetado exclusivamente para hacer Obras de

Infraestructura Social Básica municipal. Además, estos Municipios están carentes de Infraestructura Social Básica (en materia de salud, educación, desarrollo institucional, vías de comunicación, urbanización municipal) por lo que planear e implementar una Política de Obra Pública acorde a las necesidades del Municipio puede legitimar al gobierno municipal generando condiciones para la gobernabilidad. En un tercer momento, ya que en estos municipios es común que se trabajen las Obras por Administración Directa, es posible que mediante la Política de Obra Pública se involucre a la comunidad en los trabajos de ejecución (por tequios, acarreo y saqueo de materiales de la región) creando ese sentido de pertenencia y trabajo en equipo.

En efecto, los riesgos, desafíos y crisis de gobernabilidad que hoy se deja ver en mayor o menor grado en el territorio nacional se explica 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 a la realidad. La generalización de modelos con fuertes tendencias económicas traídos de contextos distintos al nuestro 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, manifestaciones masivas, 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 de ello, 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 gobiernos 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. Requiere también buscar nuevos caminos, nuevas formas, 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, cuales 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 nos interesa 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 puede aventurarnos 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, nos sumerge en 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 propuesto es entendido como proceso mediante la cual se prioriza, analiza, elige, ejecuta y evalúa las Obras públicas desde los

Municipios; acorde a sus costumbres, tradiciones, instituciones y saberes propios. Por lo anterior, en el siguiente capítulo se desglosa el apartado metodológico que nos sirvió de guía para poder aterrizar la investigación en un estudio de caso.

## II. METODOLOGÍA

En este apartado se expone la metodología seguida durante la presente investigación, esto con la finalidad de tener una idea del proceso mediante el cual se llevó a cabo “especialmente en lo que se refiere a recolección de información, tanto en el momento de realizar la investigación preliminar como exploratoria o también la que implica el trabajo de campo requerido de acuerdo con el método de investigación” (Del Cid; Méndez y Sandoval: 2007: 93).

Por consiguiente, la presente investigación tuvo como referente las siguientes preguntas: a) ¿Cuál fue la estrategia de gobernabilidad que utilizó el gobierno del Municipio de Santa Catarina Loxícha durante el trienio administrativo 2011-2013 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 durante la administración 2011-2013 y como este proceso generó condiciones para la gobernabilidad municipal?

Teniendo estas dos preguntas de base se procedió a enunciar los objetivos que en este caso fueron tres: a) describir la Política de Obra Pública en el Municipio de Santa Catarina Loxícha llevada a cabo durante el trienio administrativo 2011-2013, b) describir la estrategia de gobernabilidad que utilizó el gobierno del Municipio de Santa Catarina Loxícha durante el trienio administrativo 2011- 2013 para tener gobernabilidad, c) analizar la Política de Obra Pública como estrategia de gobernabilidad en el Municipio de Santa Catarina Loxícha durante el trienio administrativo 2011-2013.

Teniendo establecidas las preguntas y los objetivos de investigación se tomó como referente la siguiente hipótesis: la Política de Obra Pública como estrategia de gobernabilidad del Ayuntamiento de Santa Catarina Loxícha

administración 2011-2013, 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. Teniendo lo anterior, se decidió el enfoque metodológico a utilizar, donde siguiendo a Monje (2011:15-16) refiere que este “dependerá de la forma del abordaje del problema, de los objetivos de investigación; así como de hipótesis planteada”.

Por ello, toda vez que el objetivo de esta investigación no buscó medir niveles de gobernabilidad tampoco grados de gobernabilidad municipal sino encontrar la estrategia de gobernabilidad seguido por el gobierno municipal, se optó por un enfoque cualitativo, donde las bondades de este enfoque nos permitieron acercarnos y adentrarnos a la realidad de estudio; ya que el enfoque cualitativo más que buscar la cuantificación busca la comprensión de un fenómeno. Asimismo, no busca la generalización de los hallazgos sino la profundidad, esto en vista de que “la conducta humana es compleja, tiene muchos matices y es difícil, si no es que imposible cuantificar algunas de sus manifestaciones” (Del Cid; Méndez y Sandoval: 2007: 21-22).

En este orden la metodología cualitativa se “conduce en ambientes naturales, analiza la realidad subjetiva, busca la profundidad y riqueza interpretativa” (Hernández, Fernández y Baptista 2006:2), “poniendo énfasis en la visión de los actores y el análisis contextual en el que esta se desarrolla, centrándose en el significado de las relaciones sociales” (Vela, 2008:63). Además, intenta “describir, comprender e interpretar los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes... donde el investigador reconoce sus propios valores y creencias incluso son parte del estudio”. (Hernández, Fernández y Baptista 2006:12). Por lo tanto, trata de “identificar las reglas

que gobiernan las relaciones en el escenario donde ellos se desenvuelven y es a través del descubrimiento de éstas, que se logran discernir los patrones de conducta de los actores antes citados” (Sandoval, 2002:78). Por ello, presta atención e importancia a “las actitudes, los valores, las opiniones, las percepciones, las creencias y las preferencias de los sujetos...la subjetividad y afectividad, así como la forma en que los sujetos describen y experimentan los acontecimientos...” (Monje, 2011:14).

Todo lo anterior se buscó enmarcar y aterrizar en un estudio de caso, donde de acuerdo con Robert Yin (1984) el estudio de caso trata de “una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real de existencia” (Yin, 1984; citado en Sandoval, 2002:91). Por su parte, Monje (2011:117) menciona que esta se refiere “al análisis de una entidad singular, un fenómeno o unidad social y proporcionan una descripción intensiva y holística del mismo...busca comprender las partes para comprender el todo...su objetivo básico es comprender el significado de una experiencia” (Monje, 2011:117).

En este sentido, el caso de estudio fue el Municipio de Santa Catarina Loxícha, ubicado en la Región Costa, Distrito de Pochutla del Estado de Oaxaca; donde la población objetivo fue el gobierno municipal que estuvo en funciones durante el trienio administrativo 2011-2013 (diez integrantes), así como los representantes municipales (quince integrantes) y los contralores sociales (dos integrantes). De acuerdo con Del Cid; Méndez y Sandoval (2007:72) la “población o universo se refiere la totalidad, tanto de los sujetos seleccionados como del objeto de estudio” misma que no es posible abarcar con facilidad. Por consiguiente; es necesario sacar una muestra que represente a la población de estudio. Al respecto, Sandoval (2002:120) refiere que una muestra es “la selección del tipo de situaciones, eventos, actores, lugares, momentos, y temas que serán abordados en primera instancia en la investigación”. Apreciación semejante tienen Hernández,

Fernández y Baptista (2006:562) cuando mencionan que una muestra “es un grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etcétera, sobre el cual se habrán de recolectar los datos, sin que necesariamente sea representativo del universo o población.” Por lo anterior, existen varios tipos de muestreo tanto probabilísticos como no probabilísticos que se pueden hacer acorde a al abordaje del problema, a los objetivos e hipótesis de la investigación.

En la metodología cualitativa se encuentran comúnmente los muestreos por conveniencia, bola de nieve o en cadena, teórico o conceptual, por cuotas, por sujetos voluntarios, por profundidad, de casos extremos y de casos-tipo (Monje, 2011:129-130; Del Cid, Méndez y Sandoval, 2007:120-124 Hernández, Fernández y Baptista 2006:560). En este estudio se optó hacer el muestreo por conveniencia, donde de acuerdo con Del Cid; Méndez y Sandoval: (2007:75) en este tipo de muestreo “el investigador selecciona la muestra de acuerdo con su conveniencia” debido a los tiempos que dispone, debido a los recursos con que cuenta o porque se sabe de personas claves que cuentan con información valiosa para la investigación.

En este estudio de los diez integrantes del Ayuntamiento 2011-2013 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 solo cuatro, ya que, de acuerdo a una búsqueda preliminar en los informes de avances trimestrales de Obra, en las tres Cuentas Públicas y en los Expedientes Técnicos de Obra de la administración 2011-2013; se encontró que solo 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). Las Obras realizadas fueron las

siguientes: a) Apertura de Camino E.C.(San Pablo Coatlán-Santa Catarina Loxícha) del Km 00+000 al 4+800) que benefició a la localidad de la Linda Vista y San Bernardo, fue realizado en dos etapas con un monto total de \$3,209, 833.89, b) Construcción de Puente Vehicular en el Rio Tecolote que benefició a la localidad de La Nueva Esperanza y San Antonio Cofradía con un monto total de \$3, 849,020.93, c) Construcción de Aulas y Anexos en la Escuela Primaria Morelos que benefició al Barrio Palmita del Sol con un monto total de \$1, 667,124.42 y d) Ampliación y Mejora de la Red de Energía Eléctrica que benefició a la Localidad de La Luz con un monto total de \$1.560,000.00. De acuerdo a 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 a los informes de Obras y solicitudes que giraron a la autoridad, estos actuaban en conjunto. De acuerdo a lo anterior, la muestra es representativa ya que 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. Por lo tanto, siguiendo los criterios anteriores en la tabla uno puede verse como quedó integrada la muestra. **Ver tabla N. 1**

**Tabla N.1** Integración de la muestra.

N.	NOMBRE	CARGO 2011-2013.	REPRESENTA
1	Leonilo Ruíz Martínez	Presidente Municipal.	Representante político del Municipio.
2	Leodegario Martínez Baños	Síndico Municipal.	Representante Jurídico del Municipio.
3	Javier Velazco García.	Regidor de Salud y Vigilancia.	Representante social del Municipio.
4	Manuel Revilla Bautista Reyes	Regidor de Hacienda y Educación.	Representante social del Municipio.
5	Amando Dolores Reyes	Regidor de Obras Públicas.	Representante social del Municipio.
6	Eladio Martínez García	Primer Contralor Social.	Vigilante ciudadano del Municipio.
7	Zacarías Martínez Sánchez	Representante Municipal.	Representante de la Localidad de San Bernardo.
8	Serafín Sánchez Bautista	Representante Municipal.	Representante de la Localidad de Arroyo Lodo.
9	Gamabiel Martínez Cruz	Representante Municipal	Representante del Barrio Palmita del Sol

**Fuente:** Construcción propia a partir de información de Actas de Sesión del Consejo de Desarrollo Municipal, Expedientes Técnicos de Obra pública, Informes de Avance de Obras públicas y las tres Cuentas Públicas del trienio administrativo 2011-2013.

Teniendo la muestra poblacional fue necesario tener una técnica de recolección de información, misma que nos permitió acercarnos de la mejor manera a nuestro objeto de estudio. Al respecto, Del Cid; Méndez y Sandoval: (2007:94) refieren que se entiende por técnica a un “conjunto de procedimientos coherentes con el hecho estudiado y con los recursos disponibles, conducentes a generar información pertinente para la investigación”. Por su parte, Rojas (2013b:92) menciona que la técnica es

“un conjunto de reglas y operaciones formuladas expresamente para el manejo correcto de los instrumentos, lo cual permite, a su vez, la aplicación adecuada del método o de los métodos correspondientes”.

Por lo tanto, la elección de la técnica depende del “enfoque desde el cual se plantea la investigación, el tipo de información que se pretende captar, las características de la fuente o fuentes de información y, finalmente, el tiempo del que se dispone para todo el proceso” (Sandoval, 2002:124). Asimismo, dependerá de “la lógica de análisis, misma que responde a la propuesta teórico-metodológica de la investigación...por lo que la técnica debe adecuarse al método que se utiliza, lo cual presupone la existencia de una ligazón entre ellos” (Rojas, 2013b:92).

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. Respecto al trabajo de campo cualitativo de acuerdo con Del Cid; Méndez y Sandoval (2007) existen varias técnicas (la observación, la observación participante, la entrevista) que pueden utilizarse.

En cuanto a la entrevista cualitativa como técnica de recolección de información esta puede definirse como “una reunión para intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (Hernández, Fernández y Baptista, 2006:597). Desde la perspectiva de Vela (2008:68) la entrevista “proporciona una lectura de lo social a través de la reconstrucción del lenguaje en el cual los entrevistados expresan los pensamientos, los deseos y el mismo inconsciente”. En este

orden, puede decirse que existen varios tipos de entrevistas (estructurada, no estructurada, terapéutica, etnográfica clásica, a profundidad, semiestructurada, grupal, centrada o enfocada) y su uso dependerá del objetivo, enfoque, planteamiento y alcance que busca el estudio. (Vela, 2008, Hernández, Fernández y Baptista, 2006).

Tratándose de la entrevista en profundidad esta permite que el entrevistado con el entrevistador puedan tener una conversación cara a cara, buscando que los entrevistados transmitan sus vivencias, sus experiencias, conocimientos, sus miedos, sentimientos, en sus propias interpretaciones o palabras (Taylor y Bogdan, 1992:101). De acuerdo a lo anterior, se eligió como técnica de campo la entrevista en profundidad por ser la más adecuada para alcanzar nuestros objetivos, ya que pretendemos adentrarnos en las subjetividades, emociones y experiencias de los actores involucrados directamente con la administración municipal 2011-2013 para que nos digan con sus propias palabras y sus propias perspectivas cuales fueron las estrategias, acciones, medidas que tomaron y siguieron para tener eficacia en sus acciones, legitimidad y estabilidad social en el Municipio. Asimismo, si el proceso de Obra pública llevada a cabo durante su gestión les sirvió como bandera para mantener la gobernabilidad municipal. Dicha información y profundidad nos la puede sumar esta técnica, ya que como refiere Vela su riqueza “radica en que recoge experiencias, sentimientos, subjetividades e interpretaciones que cada persona hace de su vida y de la vida social” (Vela, 2008: 68).

Definido la entrevista a profundidad como técnica de campo y con una guía de entrevista en mano, durante el periodo comprendido de 15 de agosto al 31 de diciembre de 2016 se aplicaron entrevistas a profundidad a cinco integrantes propietarios que conformaron el Ayuntamiento 2011-2013 del, 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.

Para proceder lo anterior, en un primer momento nos presentamos ante el Ayuntamiento 2014-2016 que estaba en funciones, donde vía oficio y con los instrumentos ya elaborados, solicitamos el permiso de levantar información, informar los objetivos del estudio todo con el fin de tener el respaldo y reconocimiento de la Autoridad Municipal en caso de cualquier imprevisto. En un segundo momento se estableció un primer contacto con cada uno los actores a entrevistar con el fin de programar y agendar las fechas de entrevistas. Todo lo anterior, sin antes plantearles a los entrevistados las consideraciones éticas, los fines y el manejo de la información a recabar, que en este caso es estrictamente académica.

En este sentido, como refiere Del Cid; Méndez y Sandoval (2007:18) es necesario también recalcar a los informantes “los usos que se le dará a la información que será recabada, la intimidad de las personas pidiendo su previo consentimiento, el respeto del tiempo de los entrevistados”. Además, plantearle al informante respecto a la comodidad o incomodidad que tenga con las preguntas que se le van hacer y que la entrevista no es forzada, misma que se puede interrumpir en cualquier momento que el informante los disponga.

Durante la entrevista se buscó en las primeras sesiones plantear preguntas generales dejando las preguntas centrales para la segunda entrevista, buscando ganar la confianza del entrevistado para que se sienta cómodo y pueda con soltura profundizar en la información (Guber, 2004). Al terminar las entrevistas se pasó a la transcripción de las entrevistas, comenzando de

acuerdo al orden del folio que previamente se enumeró en el diseño del instrumento que va del número uno hasta el número nueve. Posteriormente, se dió una lectura general a las transcripciones para asimilar la información y seguido se comenzó agrupar la información por temas o por categorías de análisis. Asimismo, “se dejó en blanco la información que en las primeras lecturas pareció irrelevante o que no encajan en los temas, pero no se eliminó” (Monje, 2011:193-194).

Finalizado lo anterior, se procedió al procesamiento, análisis e interpretación de la información teniendo en cuenta los objetivos de investigación, la hipótesis, las categorías de análisis, las entrevistas y la información documental. La información obtenida se interrelacionó y trianguló para tener una mayor riqueza interpretativa. En este sentido, se puso en correspondencia la respuesta oficial del Ayuntamiento con la respuesta de los Representantes municipales y ésta a la vez se contrastó con la perspectiva del Contralor Social (Monje, 2011:193-194). Seguido, se redactó el informe final y las transcripciones de las entrevistas fueron guardadas en una memoria USB para respaldo de la investigación.

Para tener en mano lo que se encontró en campo, las entrevistas fueron capturadas en formato Word y fueron impresas, igual se sacaron ideas generales de la revisión bibliográfica, así como del material administrativo revisado (expedientes técnicos de Obra, Actas de sesiones de cabildo, actas de Asambleas generales, actas de priorizaciones Obras, cuentas públicas, estados financieros, reportes trimestrales de avances de gestión, Plan Municipal de Desarrollo, Ley de Ingresos, Presupuestos de Egresos). Se hizo también un concentrado de los elementos esenciales de cada uno de las variables descritos en el marco teórico con la finalidad de facilitar el análisis de la información. **Ver tabla N. 2**

**Tabla N. 2** Concentrado de los elementos esenciales de cada variable.

N	VARIABLE	DESCRIPCION
1	<b>Gobernabilidad.</b>	Capacidad de un gobierno (Oriol 2003:249), condiciones favorables (Alcántara,1995:38), calidad del desempeño gubernamental (Flisfisch 1989:113), cualidad propia de una comunidad política (Arbós y Giner 2002:13), el estado de equilibrio entre demandas y capacidad de respuesta del gobierno (Camou, 2001:36), ajuste entre necesidades y capacidades del gobierno (Prats, 2006:46), La gobernabilidad también se entiende a partir de tres elementos: estabilidad, eficacia y legitimidad.
2	<b>Estrategia de gobernabilidad.</b>	Implica dirigir, conducir, guiar los ejércitos en las batallas (Tzu, 2007; Clausewitz, 2002; Schröder, 2004), plan de acción Mintzberg (2007), “lógica de operación que perfila la forma de gobernar” (López, 2013:7-8), camino, andamiaje o lógica de conducción seguido por el gobiernos en la particularidad de su contexto histórico.
3	<b>Política de Obra Pública.</b>	Acciones y decisiones del gobierno municipal encaminadas a identificar, diseñar, seleccionar, construir, implementar, y evaluar las Obras de infraestructura social básica (CPEUM, 2016: art 115; LOPSR, 2000: Art. 3; LOPSREO, 2001: Art. 2; LCFEO, 2008:Art. 17).

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información obtenida del Marco teórico.

## **2.1 Presentación de los actores entrevistados.**

En este apartado se presentan los datos generales de los entrevistados con la finalidad de lograr un mayor acercamiento a la realidad de estudio y de adentrarnos en las subjetividades de los actores y comprender más el contexto en que se desarrolla el problema de estudio. Al respecto, es menester mencionar que cada uno de las entrevistas al abordar al entrevistado se explicó ampliamente los objetivos de la entrevista, los usos de la información recopilada, los tiempos de que dispone el entrevistado; así mismo se hizo énfasis en que la entrevista en ningún momento es forzada por lo que se dio a entender que si en algún momento el entrevistado quiera parar la entrevista puede hacerlo y fijar otra fecha o en su caso; puede saltarse las preguntas que no puede o quiera contestar.

### **C. Leonilo Ruíz Martínez**

Con fecha 08 de mayo de 2017 se logró concretar la primera entrevista con el Ciudadano Leonilo Ruiz Martínez quien se desempeñó como presidente municipal del Municipio de Santa Catarina Loxícha en el trienio 2011-2013. Quien al momento de la entrevista dijo tener 63 años de edad, habla bien el español, pero ya no habla el Zapoteco. Al momento de la entrevista viste pantalón negro, camisa manga larga color azul cielo y huaraches acapulqueños. Al localizarlo amablemente concede la entrevista en su domicilio ubicado en la entrada de la población en el paraje Crucero del Panteón. Donde en las primeras pláticas manifestó, que solo tiene el primer grado de Primaria, pero como experiencia comenta que prestó también sus servicios de un topil de iglesia, dos topiles de correo, dos policías municipales, un mayor de cocina, un tesorero del Comisariado de Bienes comunales y un suplente del presidente municipal.

### **C. Leodegario Martínez Baños.**

Con fecha 04 de mayo de 2017 se concretó la entrevista con el ciudadano Leodegario Martínez Baños quien durante el trienio 2011-2013 fungió como Síndico Municipal, al momento de la entrevista dijo tener 62 años de edad, viste pantalón negro, guaraches acapulqueños, camisa manga larga de color azul y sombrero tejano de color negro. De estatura es alto como 1.65 metros de altura, ojos negros, piel morena siempre sonriente y precavido en la forma de hablar. Amablemente concede la entrevista en su domicilio ubicado en la calle Segunda de Morelos de Santa Catarina Loxícha. Al comenzar con las preguntas generales dijo tener el Segundo grado de primaria, habla bien el español y un 50% del Zapoteco del Sur. En cuanto a la experiencia en el servicio público expresó que se había desempeñado en un topil de iglesia, dos topiles de correo, dos policías municipales, un vaquero, un teniente, dos veces comité de escuela de la localidad de la Linda Vista, un representante municipal de la localidad de la Linda Vista y un suplente del Síndico Municipal antes de ocupar el cargo de Síndico Municipal.

### **C. Amando Dolores Reyes.**

La primera entrevista con el Señor Amando Dolores Reyes se logró concretar con fecha 07 de abril de 2017 quién amablemente concedió la entrevista en su domicilio que se ubica en la calle Independencia de Santa Catarina Loxícha. En este primer acercamiento que se tuvo con él dijo tener 51 años de edad y tener de oficio comerciante. Al momento de la entrevista viste pantalón de color café, playera gris y chancletas. Habla bien el español y un 4% del zapoteco ya que le entiende, pero no puede hablarlo. Al preguntarle sobre su escolaridad dijo cursar solo el primer grado de primaria y como experiencia en la trayectoria pública prestó sus servicios de topil de iglesia, topil de correo, tres años de suplente del patronato del Templo Católico, policía municipal, segundo teniente de policía, y tesorero del Comisariado de

Bienes Comunales, cargos que desempeño antes de ser Regidor de Obras Públicas en el trienio administrativo 2011-2013.

### **C. Manuel Revilla Bautista Reyes.**

La primera entrevista con el C. Manuel Revilla Bautista Reyes se logró concretar con fecha 11 de diciembre del año 2016. En esta primera entrevista muy amablemente nos la concedió en su domicilio ubicado en la calle Galeana del municipio de Santa Catarina Loxícha. Al momento de la entrevista viste pantalón de mezclilla, camisa manga corta con cuadros pequeños y tenis de color café. Al cuestionarle sobre sus datos generales dijo tener 59 años de edad, cursó el nivel primario, es profesor jubilado y actualmente se dedica a las labores del campo. En cuanto a la experiencia en cargos públicos manifestó que fue profesor de grupo, director de diferentes escuelas y suplente de presidente municipal antes de ocupar el cargo de regidor de hacienda y educación durante la administración 2011-2013.

### **C. Javier Velasco García.**

Con fecha 15 de diciembre de 2016 se logró concretar la primera entrevista con el señor Javier Velasco García quien durante el trienio 2011-2013 se desempeñó como Regidor de Salud y Vigilancia. La entrevista la concedió en su domicilio ubicado en la calle Obregón del Municipio de Santa Catarina Loxícha, donde al preguntarle sus datos generales dijo tener 52 años de edad, de profesión campesino, curso el tercero de primaria ya no habla ninguna lengua indígena. Al momento de la entrevista viste pantalón azul marino, camiseta blanca y huaraches acapulqueños. Como experiencia en los cargos públicos dijo tener los servicios de topil de correo, topiles municipales y fue representante municipal de la escuela secundaria técnica

antes de ocupar el cargo de Regidor de Salud y Vigilancia. Es alto de estatura como de 1.75mtrs tiene una voz fuerte que impone respeto, pero amable y sencillo en el trato personal.

### **C. Serafín Sánchez Bautista.**

Con Fecha 12 de diciembre de 2016 se logró concretar la primera entrevista con el C. Serafín Sánchez Bautista quien se desempeñó como representante Municipal de la localidad de “Arroyo Lodo” perteneciente al Municipio de Santa Catarina Loxícha y ubicado como a 7 kilómetros de la cabecera municipal. El señor Serafín concede la entrevista en su casa ubicado en la calle 20 de noviembre de la cabecera municipal de Santa Catarina Loxícha. Al arribar a su casa amablemente coloca dos sillas en un segundo cuarto de su casa y se muestra con mucha curiosidad de que trata la entrevista. Al preguntarle en un primer momento sus datos generales no se acordó de su edad, no terminó el nivel primaria de la cual solo curso el primer año, habla bien el español, es casado con hijos aun en la escuela, ya no habla ninguna lengua indígena. De estatura mide como 1.55 metros viste pantalón negro, playera azul marino, huaraches acapulqueños y una gorra de color negro. En cuanto a experiencia en el servicio dijo ser por varios años comité de educación de la Escuela de su comunidad y además en administraciones pasadas ya se ha desempeñado como representante municipal.

### **C. Zacarías Martínez Sánchez.**

Con Fecha 20 de diciembre de 2016 se hizo la primera entrevista con el señor Zacarías Martínez Sánchez quien durante la Administración 2011-2013 se desempeñó como representante municipal de la localidad de “San Bernardo” perteneciente al Municipio de Santa Catarina Loxícha, comunidad beneficiada durante la administración por el proyecto de Apertura de Camino.

El señor Zacarías concede la entrevista en su domicilio ubicado en la localidad de San Bernardo a uno 5 kilómetros de la Cabecera municipal. Al comenzar la entrevista y preguntarle sus datos generales dijo tener 73 años de edad, ser de oficio campesino, habla bien el español, entiende el zapoteco, pero no lo habla y cursó solo el tercero de primaria. Al momento de la entrevista vestía pantalón de color café, playera blanca y huaraches acapulqueños. En cuanto a su experiencia en el servicio público dijo que prestó sus servicios de topil de iglesia, topil de correo, policía municipal y comité de escuela antes de ser representante municipal.

### **C. Gamabiel Martínez Cruz.**

Con fecha 26 de diciembre de 2016 se hizo la primera entrevista con el Señor Gamabiel Martínez Cruz quien se desempeñó como representante municipal de la Escuela Primaria Morelos durante la administración 2011-2013, institución que durante la administración 2011-2013 fue beneficiada con la construcción de 12 aulas y dos anexos. La entrevista la concede en su domicilio ubicado en el centro de la población de santa Catarina Loxicha donde amablemente recibe la visita donde después de invitar un cafecito se dispone a contestar las preguntas. Al iniciar la entrevista y preguntarle sus datos generales dijo tener 56 años de edad, ser de oficio campesino, sabe leer y escribir, ya que curso el segundo nivel de primaria, habla bien el español y ya no habla el Zapoteco. Al momento de la entrevista vestía pantalón café, tenis negro, playera gris y una gorra negra. Es alto y delgado con aproximado de 1.65m de estatura. Como experiencia en el servicio público dijo que ha servido topil de correo, policía municipal y comités de padres de familia antes de ser representante municipal.

### **C. Eladio Martínez García.**

La entrevista con el C. Eladio Martínez García se logró concretar con fecha 08 de noviembre de 2016 quien durante la administración 2011-2013 se desempeñó como Primer Contralor Social Municipal, al tiempo que también fungió como representante municipal de la Escuela Secundaria Técnica N. 127 con sede en la Cabecera municipal del Municipio de Santa Catarina Loxícha. Para la primera entrevista amablemente recibe la cita en su domicilio ubicado en la calle Avenida Sur, del Municipio de Santa Catarina Loxícha. En esta primera entrevista comparte una cena y durante la cena platicamos los objetivos de la entrevista los usos de la información y las preguntas generales, de las cuales dijo tener 50 años de edad, ser de oficio campesino, habla bien el español, el zapoteco un 30% y tiene primer grado de primaria. Al momento de la entrevista viste pantalón café, camisa manga larga y huaraches acapulqueños color café. En cuanto su experiencia en servicios públicos dijo que por varios años estuvo como catequista en la iglesia católica, presto los servicios de topiles de correo, policía municipal, comités de educación, y mayordomías de diversas festividades antes de ocupar los cargos de Contralor Social y Representante Municipal.

### **III. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.**

Tomando como referencia los conceptos de gobernabilidad, estrategias de gobernabilidad y la Política de Obra Pública, así como las preguntas de investigación, los objetivos de investigación y la hipótesis. Se describe y analiza lo que se encontró durante las entrevistas, buscando contrastar también la hipótesis con la información recopilada. En este sentido, se expone las versiones de los entrevistados y se contrasta con la teoría y la hipótesis. Asimismo, se expone lo dicho por cada uno de los entrevistados desde su propia apreciación omitiendo las palabras repetidas, los titubeos, las risas y chistes con el fin de darle coherencia a las versiones de cada entrevistado. Al respecto, en un primer momento se describe el proceso de la Política de Obra pública llevada a cabo por el Gobierno municipal durante la administración 2011-2013. Y en un segundo momento se describe y analiza la política de Obra Pública como estrategia de gobernabilidad municipal.

#### **3.1 Estrategias o estilos de gobernabilidad del Ayuntamiento 2011-2013 del Municipio de Santa Catarina Loxicha.**

Al revisar documentación del trienio administrativo 2011-2013 (Expedientes técnicos de Obra pública, Actas de sesión de cabildo, Actas de Asambleas generales, Actas de Asambleas del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable) y contrastarlo con los resultados de las entrevistas levantadas, se encontró que la Política de Obra pública tuvo un proceso, aunque no necesariamente establecida en un documento concreto o específico.

##### *a) El proceso de la Política Obra Pública Municipal.*

La Política de Obra Pública tuvo el siguiente proceso: a) Priorización, b) análisis y diseño, c) elección de modalidad de Obra, e) ejecución de la Obra

y f) Monitoreo y Evaluación. Proceso similar a los cinco pasos de la Política pública descrita por los autores en el marco teórico que empieza con la identificación de los problemas o formación de la agenda, continúa con el diseño y análisis de alternativas, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación. (Aguilar, 2000c; Canto, 2002; Roth, 2002; Lahera, 2002; Bardach, 1998; Torgerson, 2000).

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 2011-2013, 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, los cuales quedaron asentadas e incluidas en un Plan general.

Ya estando en funciones en los primeros meses del año 2011 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 hagan una reunión donde seleccionen al menos tres Obras más prioritarias para su localidad o grupo que representan y presentarse con su lista de Obras el día de la Priorización. 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.

Este procedimiento de Priorización se repitió en cada ejercicio fiscal. En los casos que no se pudieron hacer las Obras Priorizadas por falta de algún requisito legal, se hicieron Actas de Repriorizaciones de Obras. (Actas de Priorizaciones de Obras y Repriorizaciones de Obras 2011-2013, Actas de sesiones de Cabildo 2011-2013).

Con las Actas de Priorización en mano se pasó a la etapa de Análisis y diseño. De acuerdo a los autores revisados, esta etapa comprende el análisis de los problemas, quienes proponen análisis totales u óptimos (Aguilar, 2000c; March y simón, 1993, Lasswel, 2000), análisis parciales (Simón, 1993; March y simón, 1993; Lindblom, 2000a, 2000b; Forester, 2000) y análisis mixtos (Wildavski, 2000; Etzioni, 2000; Goodin y Waldner, 2000; Mojone, 2000a; May, 2000). En el caso revisado esta etapa o proceso estuvo muy relacionado con el proceso de elaboración del Expediente técnico de cada Obra, misma que incluyeron: los permisos, los estudios de factibilidad técnica y financiera, 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 hacer la Obra, etc. (Expedientes técnicos de Obras 2011-2013).

Teniendo la Obra priorizada y el análisis y diseño de la Obra, se pasó a seleccionar la modalidad de ejecución de la Obra, donde de acuerdo con la bibliografía revisada en esta etapa se decide entre lo que se quiere hacer y lo que se puede hacer, tomando de referencia los análisis previos (Majone 2000b; Meltsner, 2000; Roth, 2002; Canto, 2002; Behn, 2000). En el caso de estudio la selección de la modalidad de Obra fue primeramente por Acuerdos de 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 2011-2013).

Teniendo la modalidad de ejecución de las Obras, se pasó al proceso de ejecución. Al respecto, la bibliografía lo refiere como la puesta en marcha de la política y que no debe mirarse como un proceso técnico sino como un proceso político que implica negociación, concientización, generación de acuerdos, etc. (Aguilar, 2000d; Van Meter y Van Horn, 2000; Rein y Ravinovitz, 2000; Berman, 2000; Elmore, 2000). En el caso de estudio, las Obras acordadas hacer por contrato se asignaron a un Contratista de acuerdo a las formalidades que establece la Ley de Obras Públicas, la Ley de 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 solo auxilió con el nombramiento de los Comités de Obra y las labores de negociación o convencimiento con los beneficiarios de las Obras.

Para las Obras que fueron acordadas hacerse por Administración Directa, el Ayuntamiento participó activamente en todo el proceso desde su inicio hasta su terminación. Proceso en el cual involucraron activamente a los ciudadanos quienes participaron en tequios para avanzar la Obra. En este caso, el Ayuntamiento se puede decir que fue el encargado de la Obra, quien vió todos los movimientos que genera la Obra incluyendo la compra de materiales, arrimar 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 2011-2013, Actas de Asambleas generales, Actas de Sesiones de Cabildo 2011-2013).

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 (Roth, 2002; Lahera, 2002; Canto, 2002; Gertler, Martínez, Premand, Rawlings y Vermeersch, 2011). En el caso 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 del Ayuntamiento, 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 de sus reportes o informes le entregaron copia al Ayuntamiento y Original a la Contraloría Social del Estado cada tres meses.

En el caso del Ayuntamiento, estos 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 e Informes de los Contralores Sociales del trienio Administrativo 2011-2013).

Con lo anterior, puede notarse que, en el caso de estudio, la Política de Obra Pública tuvo un proceso 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 refiere que la estrategia de gobernabilidad utilizada por el Ayuntamiento 2011-2013 de Santa Catarina Loxícha fue la Política de Obra Pública entendida como proceso y no solo como técnica o herramienta. Misma que permitió la gobernabilidad municipal manteniendo la estabilidad, legitimidad y eficacia. Por lo tanto, 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.

*b) La Política de Obra Pública como estrategia de gobernabilidad municipal.*

En este orden, un entrevistado hizo énfasis en la Política de Obra Pública, refiriendo que durante el trienio administrativo 2011-2013 se hicieron muchas Obras Públicas, entre las cuales mencionó: La Construcción de doce Aulas y Anexos en la Escuela Primaria Morelos, la Construcción de Escuelas en la Secundaria Técnica N. 127, la Pavimentación con Concreto Hidráulico en el Acceso a la Población, Introducción del Sistema de Agua Potable, Construcción de Puente Vehicular en el Arroyo Ballisto, Construcción del Puente Vehicular en el Rio Tecolote, Introducción de la Energía Eléctrica en la Localidad de La Luz, Construcción del Palacio Municipal, Pavimentación de Concreto Hidráulico en la Calle Galeana, Pavimentación de Concreto Hidráulico en la Calle Segunda de Morelos, Descargas domiciliarias, Apertura de camino hacia la Localidad de la Linda Vista (Leodegario Martínez Baños).

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.

*c) La ardua labor de concientización, convencimiento y respeto mutuo como estrategia de gobernabilidad municipal.*

Desde este punto de vista se manifiesta el señor Amando Dolores Reyes quien fungió como Regidor de Obras Públicas durante la Administración 2011-2013. Al hacer referencia que las Obras Públicas realizadas en este trienio implicaron también una ardua labor de concientización y convencimiento de los receptores o beneficiarios.

“Cuando ya nos venimos parejito desde donde va iniciar el pavimento arriba y abajo pidiendo permiso” todos nos dijeron estar de acuerdo entonces cuando ya empezamos a trabajar, vale mucho estar pegado con los jefes, no separarnos, si dejamos solo al presi o al síndico entonces no hay fuerza” un comunero dijo qué pasaría si no doy el terreno, le comenté que nosotros ya tenemos un ejemplo atrás y no queremos problemas y tampoco vamos a disponer, usted es el que va ceder primero para no tener problemas, por eso se le está hablando con respeto, lo que pasaría es que los metros de terreno que le corresponde no se va pavimentar, si se va pavimentar del lado izquierdo porque la señora no impide, así que piénsale usted. Entonces dijo: si me apoyan Yo quiero que aquí se haga un vado para que toda el agua se vaya; para eso estamos le digo, le vamos ayudar, pero cédenos usted el terreno hasta donde está la medición; el día de mañana esta amplio, usted puede estacionar su carro, el otro igual, deje usted un pasillo en medio, es entrada y se ve bien. Que no Yo solo estoy midiendo con el señor, Yo solo pues el presi ya se fue, agarré el hilo y el señor también, ya tenía dos días que no podíamos convencer al señor, ya que se hizo eso le hablo al presi, ya el señor se convenció, gracias dijo el presi, Yo ya me canse de hablar con el señor, entonces ahorita mismo hay que hablarle al Arquitecto para que quite la guarnición y lo arrime más de acuerdo a la nueva medición” (Amando Dolores Reyes).

En este testimonio el entrevistado cuenta su actuación en las labores de convencimiento con los vecinos de la Calle Independencia para comenzar la

Obra Pavimentación con Concreto Hidráulico en el Acceso a la Población, donde puede verse que no es la Obra Pública en sí mismo la que coadyuva a la estabilidad, legitimidad y eficacia sino también las acciones que lo acompañan. Aunado a esto también puede verse el respeto que se tuvo hacia los beneficiarios y con los compañeros de trabajo, donde el mismo Amando Dolores Reyes mantuvo en su relación con sus compañeros y con su suplente al delimitar sus funciones y responsabilidades respecto de los otros integrantes del Ayuntamiento.

“Al llegar ahí es cuidar los bienes del pueblo, para trabajar de lo que me mandan eso es, pero nunca traté de rebasarme, desde ahí la primer Obra, antes decían Regidor de barreta, pero hora tenemos volteos y maquinas. Ahora Yo dije hay que llamar a la gente que día van a ser su tequio y pues ayudarlos, no hay que tener flojera, también entre suplentes quedamos que nos vamos a respetar, en el caso de la dieta quedamos que si cumples con tu servicio voy cumplir con el acuerdo de la dieta, si usted me ayuda cumplo lo que se tomó acuerdo, sino no cumples te voy a descontar quinientos pesos, pero si estas al cien ya no te descuento,<sup>1</sup> pero nos vamos a poner de acuerdo, citamos nuestra gente y hay que cumplir, si sales Yo me quedo y lo que nos compete a nosotros vamos hacerlo. Yo igualmente le pregunto al presidente si vamos bien o vamos mal, tampoco te vayas a rebasar cuando veas que Yo no te mando, tampoco vas a rebasar lo que le compete al Síndico, al Regidor de Hacienda o al Comisariado, nosotros vamos hablar de puras Obras. Si porque hay muchas cosas que la gente viene con uno hablando de un daño y Yo digo que nosotros no lo podemos atender, tenga usted cuidado le dije no vaya ser que llego Yo y usted está tratando de resolver lo de un daño.”(Amando Dolores Reyes).

---

<sup>1</sup>La dieta se refiere a un apoyo económico que se asignan los integrantes del Ayuntamiento por acuerdo de cabildo y aprobado por la Asamblea general, no es un sueldo, es un apoyo económico, durante la Administración 2011-2013, la dieta a cada propietario del Ayuntamiento fue de \$5,000.00 mensuales, cantidad que compartieron con sus suplentes en este caso acordaron que le tocará \$3,000.00 al propietario y \$2,000.00 al suplente.

Este respeto también se manifestó entre el Ayuntamiento y ciudadanos “todo se hizo una conjugación, una coordinación pareja, al mismo nivel y eso lo que cuenta mucho, porque si alguien se desvía, pues si no me respetas hora hágalo, ya se molestaron (Javier Velasco García). Con la Asamblea general y con el Consejo, “se organizaron primero y obedecieron al pueblo, el diseño de la Obra lo concursó en la Asamblea, y la Asamblea fue la que dictó cual diseño hacer, se puede decir que la Autoridad municipal respetó al pueblo” (Eladio Martínez García). Entre autoridades establecidas y Comisariado de Bienes Comunales:

“Yo vi que no hubo conflictos porque se respetó, en cuanto a materiales San Bartolomé y Santa Cata se pusieron de acuerdo, vamos a respetar a como viene el año, si durante el año tal vez llovió muy poco o fuerte y arrimó la arena y la grava de cada lado del río.<sup>2</sup> Ahí se levantó un acta, no peleamos con el Comisariado porque se respetó, desde la primer Obra metimos una solicitud de materiales al Comisariado, para Obras ellos dijeron nosotros no vamos a cobrar porque el material es para la casa del pueblo, a donde si se va cobrar es si un Arquitecto o Constructora viene a trabajar, ahí quedamos se le va cobrar cien pesos. Por eso Yo tenía cuidado de cuando van a traer material ese lado Yo lo anotaba y hay tengo ese listado y como no pagaban luego Yo guardaba esa lista y llamaba al Arquitecto y aquí le toca esta parte para Bienes Comunales porque Bienes Comunales es el dueño, Yo llamaba a un integrante del Comisariado y entregaba ese dinero, eso sí, pedía un recibo que consta que Yo estoy entregando ese dinero a Bienes Comunales.” (Amando Dolores Reyes).

---

<sup>2</sup> El Municipio de Santa Catarina Loxícha y San Bartolomé Loxícha son colindantes por medio de un Río por lo que para sacar materiales de la región (grava, arena, piedra) se ponen de acuerdo para explotar los bancos de materiales en el Río Grande. La administración de los materiales de la región está a cargo del Comisariado de Bienes Comunales de cada Municipio por lo que la Autoridad municipal no pueda agarrar material directamente sin el visto bueno del Comisariado de Bienes Comunales.

*d) La coordinación, negociación y generación de acuerdos como estrategias de gobernabilidad municipal.*

Además del respeto mutuo, otros caminos que el señor Amando Dolores Reyes pudo ver es que la Política de Obra Pública también es coordinación y se hace acompañar de las gestiones de negociación y la generación de acuerdos. Esto sobresale al ponerse de acuerdo con autoridades de otros Municipios circunvecinos para el mantenimiento de los caminos más transitados.

“Por eso fuimos muy unidos con San Baltazar y mucha gente no lo sabe qué unidad tuvimos con el Regidor de San Balta, es muy bonito unirse, una vez fuimos por un lodo que está hasta San Pedro Coatlán, y de ahí jalamos pasos hablamos con el Agente de San Pedro Coatlán, Él Agente se sorprendió y dijo: ¿ustedes hasta acá?, esto no les toca a ustedes, aquí ya le toca al presidente de Miahuatlán, pero está muy bien que ustedes vinieron, horita mismo Yo me muevo y vemos que hacer con ese lodo. Así fue que pasamos con el presidente de San Pablo Coatlán, ahí dijeron los de San Pablo: no tenemos maquinaria, El agente de San Pedro dijo: Yo tengo una retroexcavadora, pero ustedes como autoridades pongan el diésel” y así se avanzó el trabajo (Amando Dolores Reyes).

En este testimonio puede verse la coordinación que se tuvo entre autoridades para las Obras Públicas de mantenimiento de caminos, misma que se manifestó también en el proceder de las autoridades en el proceso de construcción de las Obras Públicas al interior de la población, como lo refiere en su testimonio el señor Leonilo Ruiz Martínez en las pláticas que tuvo con los vecinos para lograr concretar la Obra de Pavimentación de Concreto Hidráulico en la calle Galeana y Pavimentación con Concreto Hidráulico en la calle Segunda de Morelos.

“Pero si fuimos hablar a toda la gente que vive en la Calle Galeana, con la maestra Juana, con Adeodato, con el señor Melesio. Ese señor Adeodato

parece opuesto pero no, dijo agarren hasta donde es con confianza, pero el señor Amando hay va pero cuando ven que va el presidente están esperando no se adelantan en hablar, esperan que el presidente hable, un señor pidió se compuso su entrada, otro pidió un tinaco, creo que fierro viejo<sup>3</sup> vendió Amando se compró el tinaco y así se trabaja bien, hablar primero con la gente porque si nomas entre uno y no hable uno en la mera hora pueden parar a uno y ya no se hace la Obra” (Leonilo Ruiz Martínez).

Desde la perspectiva de Javier Velasco quien fungió como Regidor de Salud y Vigilancia esta labor de convencimiento, coordinación y respeto mutuo en el proceso de las Obras Públicas se manifestó también al interior del Ayuntamiento y para la cual valió mucho también la personalidad de cada integrante del Ayuntamiento.

*e) La personalidad o manera de ser de cada actor como estrategia de gobernabilidad.*

Aunado a la labor de convencimiento, coordinación y negociación, también está la personalidad o manera de ser de cada uno de los actores participantes. En este sentido, “se complementan las autoridades, sus trabajadores, el Consejo, a lo mejor el presi tiene una idea, tiene un trabajo que se va ser pero no lo va ser solo, se tiene que coordinar entre todos porque todos valen, el no hizo menos a nadie, no porque fuera presidente ora se creciera sino que fue muy precavido, muy ahorrativo y así agarraron el hilo todos, por mi parte también agarre el hilo, no porque fuera regidor me crecí, no me valí con la gente, Yo valoré a la gente.”(Javier Velasco García).

En este testimonio puede verse que la Obra pública fue acompañada también con la personalidad, el comportamiento o estilo personal de los

---

<sup>3</sup> Fierro viejo se refiere a los trozos de varilla que ya no se usan, carretillas que ya se dieron de baja del inventario, piezas de carro que ya desechos y recogidos en el taller después de la compostura de los carros, laminas viejas etc. Mismas que se venden por kilo al comerciante que compre fierros viejos y demás materiales de cobre y aluminio.

integrantes del Ayuntamiento tanto con los compañeros de trabajo y con los ciudadanos. En este sentido, menciona Leonilo “para mi Yo le di un trato muy amable a la gente para que no se alejen, pero no me enojo, no me altero, por mi todo está bien, a veces me regañaban pero todo está bien, Yo lloré pero no guardé rencor, ahora igual Yo platico con la gente sea en la oficina o en la calle no debe uno amarse, ser social con la gente, porque he visto en otros años tienen el poder, se hacen muy grande y la gente luego dice y ahí son tiempos nada más, ya que termine uno esa gente ya no va ser así, y Yo horita no, a como fuí así soy igual.”

Este testimonio nos adentra más al estilo, comportamiento y asimilación del cargo público en la propia persona del que lleva la responsabilidad. Estilo y personalidad que estuvo presente desde el nombramiento de las personas y de la forma en que fueron seleccionadas en la Asamblea. Al respecto, Amando refiere “sin que nos dimos cuenta, vieron desde abajo la personalidad en cada uno de nosotros, tal vez vean a uno desde pequeño” (Amando Dolores Reyes). El señor Serafín también resaltó esto en su testimonio diciendo “valió mucho el estilo del presidente, el comportamiento, hay parte que hasta contaba chiste, pero sus palabras eran sanas, no agresivas, eso relajaba de una forma sana, para mí eso contó mucho, su comportamiento, su estilo. (Serafín Sánchez Bautista).

*f) La unidad y el trabajo en equipo como estrategias de gobernabilidad municipal.*

A estas alturas se mencionaron ya aunado a la Política de Obra Pública la labor de concientización y convencimiento, el respeto y la coordinación, el estilo personal o comportamiento, pero se encontraron también otros elementos como la unidad interna y el trabajo conjunto entre autoridades municipales, Consejo Municipal, Representantes municipales, trabajadores

administrativos, Asamblea general, y pueblo en general. En este sentido, Leodegario Martínez Baños mencionó:

“La unión es la que nos hizo sacar adelante, la unión que hubo, tuvimos iguales nadie se opuso, lo que se acordó en sesión se hizo, de lo que dice el presidente todos los apoyamos, porque el presidente es el ejecutivo pero él nos llama y de ahí todos estamos de acuerdo si se hace todos le entramos, porque han pasado muchos años donde año tras año hombres que más o menos tienen experiencia pero no han hecho lo que hicimos en ese periodo, por eso nos dicen ¿Cómo le hicieron en ese trienio?, ¿Llegó mucho dinero? y Yo les digo, no es que llegó mucho dinero sino que le buscamos, se buscó, lo que dice el presidente todos le entramos, nadie se opuso.”(Leodegario Martínez Baños).

Esta unidad en un primer momento fue al interior del Ayuntamiento pero en un segundo momento trascendió a otros círculos, así lo refiere Amando cuando habla del proceso de Construcción del Palacio Municipal, Obra ejecutada por Administración Directa<sup>4</sup> con recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones Territoriales y del Distrito Federal (FORTAMUND-DF).

---

<sup>4</sup> El Ayuntamiento tiene dos formas de hacer Obras Públicas (por Contrato y por Administración Directa) tratándose por Contrato el Ayuntamiento deja encargado la Obra a un Contratista quien se hace responsable desde el principio hasta el final de la Obra por un monto económico que se fija y establece en un Contrato. En el caso de las Obras por Administración Directa se hace mientras que el Ayuntamiento cuenta con la capacidad técnica y administrativa (cuenta con maquinaria, equipo de transporte, personal técnico-administrativo, solvencia financiera) y es el Ayuntamiento quien se encarga de hacer la Obra pública, el Ayuntamiento es el que se encarga de todo el proceso de la construcción de la Obra (el expediente técnico, los permisos, la contratación de trabajadores, las listas de raya, la compra de materiales, el traslado de los materiales al lugar de la Obra, la vigilancia de los avances de la Obra, etc.) es en esta modalidad de ejecución de las Obras donde se involucra directamente a los beneficiarios quienes participan mediante tequios para avanzar en la Obra pública aminorando el costo. Al trabajar por Administración Directa no se compran los materiales de la región (arena, grava, madera) se sacan en tequios. Asimismo, en el proceso de construcción de las Obras varios trabajos se hacen en tequios (demolición de edificios, limpieza del terreno, colado de muros o de lozas, etc.).

“ahí sí que ocupamos palabra de gente grande, *unificación*, unido se hizo, como yo recuerdo que el presi ahí dijo, al Comité hay que llamarlo, vamos escuela por escuela, comunidad por comunidad, pero lo que si vamos a trabajar porque si llamamos a todos va ser muchísima gente y no van a trabajar, dijimos primero las comunidades y ahí se ve que comunidad hay más gente, que comunidad quiere trabajar y enlistarlos. Así también cuando ellos piden algo aquí al Ayuntamiento tienen derecho y si ellos no nos apoyen ahora sí que tenemos derecho de decir ustedes si piden, pero no ponen y eso recuerdo que se lo dije a los representantes de San Antonio Cofradía y San José Peñasco. Ahí está el primer punto, cuando se llamó a ustedes para sacar material mira aquí están los nombres son solo los que fueron, nosotros lo tomamos en cuenta, usted habla de 30 y 40 personas, pero aquí no existen, se les decía pues que no deben hacer eso, entonces se programó otro tequio y pues entonces sí vinieron” (Amando Dolores Reyes).

Esta percepción es similar a la que tuvo Javier Velasco García cuando dijo: “las cosas se acordaron, por eso se hicieron los trabajos con el recurso del pueblo, la autoridad estuvo al frente y en conjunto todos, mucho más ustedes, además del Consejo, lo aprobaron, firmaron y se puso todo de acuerdo con el pueblo y eso facultó al pueblo, porque son gente sencilla, gente humilde. Todo el pueblo participó, cuando fuimos al tequio está el genterio, todo se hizo transparente, coordinados. Todos valimos, tanto Presidente, Sindico, Regidores, Suplentes, los Trabajadores de confianza, ustedes Secretarios, Tesoreros, Auxiliares, todos, está el Contralor que también le echó las ganas, se le apoyo con sus viajes, todos” (Javier Velasco García).

En el mismo sentido habló Leodegario Martínez Baños quien dijo: “tuvimos apoyo del pueblo, de la comunidad de cada escuela, de los Comités, de los Representantes, de acuerdo con la gente y no tuvimos ningún problema.” (Leodegario Martínez Baños). De igual forma comentó Manuel quien dijo: “sí apoyaron en los tequios y toda la gente colaboró, topiles, músicos, las

mujeres con el agua, todos pusieron de su parte y se logró el trabajo” (Manuel Revilla Bautista Reyes).

*g) El cumplimiento de los acuerdos como estrategia de gobernabilidad municipal.*

Como puede verse en los testimonios anteriores, la autoridad municipal tuvo el respaldo del pueblo, pero no se quedaron con eso, tuvieron que concretar los proyectos de Obra Pública acordados en el Plan municipal de Desarrollo 2011-2013 y en las Actas de Priorización de cada año. En este punto coinciden varios, Manuel Revilla Bautista Reyes refiere “Los sueños se hicieron realidad, el Palacio Municipal, en el caso de la Construcción de la Escuela Morelos se trabajó coordinado: Autoridad, Secretaria, Tesorería, Representantes municipales y Ciudadanos “. Leonilo Ruiz Martínez mencionó: “fue real lo que se habló, unimos nuestro pensamiento, todo lo que se habló se hizo”; Javier Velasco García dijo: “No se cancelaron las Obras porque todo lo que se contempló se llegó a realizar”.

En los testimonios anteriores puede verse que no basta con generar acuerdos, hay que pasar a las acciones concretas donde se da cumplimiento a los acuerdos, en el caso de las Obras Públicas hay que trabajar fuerte como lo refiere Amando Dolores Reyes al trabajar las Obras por Contrato y Por administración directa, “el primer año hicimos puro por contrato porque no sabíamos, pero vimos que se lleva mucho dinero, ya el segundo año Yo dije quiero probar eso que dicen por Administración, ya vi eso que es por contrato y hora quiero probar eso que dicen por Administración, y pues sí cuando vi el movimiento, ví que si se hace, rinde y hace experiencia a uno y ví que hay movimiento pues hay que arrimar materiales, madera, a fin de todo nos dimos cuenta de que sobraba y eso fue que rindió para más Obras hasta el último.” (Amando dolores Reyes).

*h) Trabajar las Obras Públicas por Administración Directa como estrategia de Gobernabilidad municipal.*

Al trabajar por la modalidad de Administración Directa implicó trabajos no solo para las regidurías sino también a los trabajadores internos, donde el mismo Amando reconoce “es bueno trabajar por Administración Directa pero no sé qué más trabajo le pone a Secretarios, Tesoreros.” Asimismo, hizo énfasis en que cuando se trabajan las Obras por Administración Directa rinde más el recurso y alcanza para otras Obras. En este caso, se refiere a que en las Priorizaciones de Obras se enlistaron más de diez Obras Públicas por cada año, pero como el recurso económico con que cuenta el Municipio por cada año de gestión es poco y no alcanza, las Obras pendientes quedaron en cola y para el siguiente año quedaron asentadas en los primeros lugares del Acta de Priorización. Al revisar los Expedientes Técnicos de Obra, esto pudo verse en dos Obras Públicas que se trabajaron por la modalidad de Administración Directa: Apertura de Camino hacia la Localidad de la Linda Vista del Kilómetro 0+000 al 4+800 y Construcción del Palacio Municipal Primera y Segunda Etapa.

Estas dos Obras Públicas fueron analizadas para hacerse por Contrato, pero finalmente se hicieron por Administración Directa. En el caso de la Obra Apertura de Camino hacia la Localidad de la Linda Vista del Kilómetro 0+000 al 4+800 tenía de acuerdo al catálogo de conceptos analizado por el Contratista, el Asesor técnico y el Ayuntamiento un costo económico de \$9, 100,000.00 M.N. (Nueve millones cien mil pesos 00/100 M.N) y la Obra Construcción del Palacio Municipal primera y segunda etapa tenía un costo estimado entre \$7, 000,000.00 M.N a \$8, 000,000.00M.N. (Siete a ocho millones de pesos 00/100 M.N).

Al ejecutarse por Administración Directa, la Obra Apertura de Camino hacia la Localidad de la Linda Vista del Kilómetro 0+000 al 4+800 tuvo un costo real de \$3, 209,833.89 M.N. (Tres millones doscientos nueve mil ochocientos treinta y tres pesos 89/100 Moneda Nacional) habiendo una diferencia o ahorro de \$5, 890,166.11M. N (Cinco millones ochocientos noventa mil ciento sesenta y seis pesos 11/100 Moneda Nacional). En cuanto a la Obra

Construcción del Palacio Municipal en su primera y segunda etapa tuvo un costo real de \$4, 555,506.00 (Cuatro millones quinientos cincuenta y cinco mil quinientos seis pesos 00/100 M.N), recurso compuesto por el Fondo IV \$4, 031, 266.00 M.N. (Cuatro millones treinta y un mil doscientos sesenta y seis pesos 00/100 Moneda Nacional), cooperaciones ciudadanas \$497,000.00 M.N (Cuatrocientos noventa y siete mil pesos 00/100 M.N.) y donativos diversos \$27,250.00M.N. (Veintisiete mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N)<sup>5</sup>. Con los recursos que sobraron se hicieron más Obras Públicas que seguían en el orden de prioridad del Acta de Priorización (Expedientes Técnicos de Obras Públicas 2011-2013).

*i) Atención prioritaria a Obras Públicas y Acciones Diversas rezagadas como estrategias de gobernabilidad municipal.*

Otro elemento de análisis que se encontró y que le dió aceptación y legitimidad al Ayuntamiento es que durante este trienio se sacaron adelante Obras Públicas y Acciones Diversas estancadas durante varias administraciones pasadas. Por mencionar algunas está la Construcción de Aulas y Anexos en la Escuela Primaria Morelos, la Construcción del Palacio Municipal e Introducción del Sistema de Agua potable. Se dio también solución al asunto de los ganados comunales en el rancho San Antonio Cofradía y se hizo la Celebración del Primer Aniversario de la Fundación del Pueblo el 03 de mayo de 2013.

Al respecto, Leodegario Martínez comenta “Si hubo muchas Obras aprobadas por el pueblo, pero también hubo otros muchos trabajos que se

---

<sup>5</sup> Para la Obra Construcción del palacio municipal en su primera y segunda etapa hubo una Asamblea general de comuneros donde fueron concursados tres diseños de la Obra, ganando la propuesta del Arquitecto Sebastián Cortés Cortés por 309 votos. En la misma Asamblea los comuneros acordaron hacer la Obra por Administración Directa y acordaron cooperar cada comunero la cantidad de \$1,000.00 M.N. (mil pesos 00/100 Moneda Nacional) cantidad que dieron en dos etapas \$500.00 M.N (Quinientos pesos 00/100 Moneda Nacional) en cada etapa. Así mismo, se nombró un Comité encargado de administrar dicho recurso (Actas de Asambleas generales del año 2012).

hicieron”, Amando Dolores menciona, “El Agua Potable, años tras año se nombra nuestro presidente ese es su propuesta” pero pasa el tiempo y no se realiza. Hubo también “apoyos en las escuelas, pinturas, Planta de Luz en el centro de salud, y ¿cómo se hizo? pues alcanzó el dinero, y otras Obras más.” Se hicieron también otras Obritas, “un murito en el Cerro Flor, un muro en San José el Peñasco, un muro camino a la Nueva Luz, Alumbrado público, Rehabilitación de los tubos de drenaje”. Leonilo Ruiz refiere que a “todas las escuelas se les apoyó, también a las Casas de Salud”. Por lo que respecta a los apoyos diversos en el año 2011 se entregaron 41 apoyos, en el año 2012 se entregaron 45 apoyos y en el año de 2013 se entregaron también 45 apoyos diversos (Cuenta Pública Municipal 2011,2012 y 2013).

Estos apoyos diversos incluyeron apoyos económicos y en especie a las diferentes Mayordomías, solicitudes de las escuelas, actividades socio-culturales y cívicas (30 de abril, 10 de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre), Padrinos de bandera, Casas de Salud, Representantes municipales y personas de escasos recursos de la comunidad.

*j) La transparencia y rendición de cuentas como estrategias de gobernabilidad municipal.*

Otro elemento que estuvo presente durante la administración 2011-2013 fue la transparencia. Así lo refiere Leonilo en su testimonio cuando dijo “cuando hay una Asamblea hay que decir lo que es, no hay que decir mentiras y así la gente no tome mal a uno y a mí no me regañaron, no, nunca me regañaron” (Leonilo Ruiz Martínez). Estas labores de transparencia ante los ciudadanos estuvo presente no solo en el proceso de las Obras Públicas sino en todas las acciones del Ayuntamiento, ya que al revisar la documentación llevada durante la Administración 2011-2013 se encontró que en los tres años se entregó documentación comprobatoria ante la Auditoría Superior del Estado (Plan Municipal 2011-2013, Estados financieros, Informes de avances de

gestión, Leyes de ingreso, Presupuestos de egresos, Cuentas públicas, Expedientes Técnicos ). Asimismo, se consultaron e informaron ante las Asambleas generales los avances de las Obras públicas, los montos establecidos en las Leyes de ingreso, los Sueldo y Dietas, los Trabajadores de confianza, los Ingresos obtenidos en equipo de transporte y maquinaria, los montos de las Participaciones y Aportaciones Federales a recibir por cada año, los Apoyos diversos entregados, etc. (Actas de Asambleas generales, 2011-2013). Para esto, la Autoridad contó con el apoyo de los Contralores Sociales quienes informaron la vigilancia de las Obras Públicas y lo reportaron ante él Ayuntamiento, el Consejo y la Asamblea general. El Primer Contralor Eladio Martínez García cita el caso de las Conexiones de Drenajes, donde estaban por terminar la Obra Pública y apenas tenían cincuenta conexiones cuando el Contrato marcaba 300 conexiones. Reportaron el caso a la Ayuntamiento, se habló con el Contratista y tuvieron que completar las 300 conexiones.

Estas labores le valieron al Municipio el reconocimiento a nivel Estado y a nivel Federal donde el mismo Eladio Martínez García menciona que “Santa Catarina Loxícha ocupó el Primer lugar en Contraloría Social a nivel Estado en el año 2012 y el Segundo lugar a nivel Federal en el año 2013. En cuanto al pueblo “sí estuvo a su favor y la autoridad a favor del pueblo. Somos testigos que se dió mucho realce porque si se hizo muchas Obras en ese trienio.” (Eladio Martínez García). Todo lo anterior estuvo presente pero también valió mucho que el Ayuntamiento tomó decisiones propias nacidas o consensuadas durante la propia Administración, es decir, no se dejaron influenciar por exautoridades o personas ajenas a la realidad municipal.

*k) La toma de decisiones propias como estrategia de gobernabilidad municipal*

En este punto, Amando Dolores refiere:

“el Presi que termina y quiere darle consejo al nuevo, Yo vi que no es dejarse llevar, si tiene derecho de hablar, pero el ya pasó, Yo vi cuando llegó el presi Eleazar, le dijo a Nilo, Yo te hecho la mano, Yo tengo colegas, el presi le dijo gracias, nosotros vamos hacer la lucha. Otro que cuando teníamos sesión mi suplente traía opiniones de la calle, alguien lo asesoraba y cuando teníamos sesión él ya decía eso, Yo lo dejé una vez, dos veces, al tercero le dije, aquí no vamos ocupar cosa de la calle de una Autoridad que ya pasó, aquí va nacer de nosotros, del cabildo por eso se llama que hay sesión y aquí vamos a ver cómo hacerle” (Amando Dolores Reyes).

*l) La experiencia como estrategia de gobernabilidad municipal.*

Aunado a lo anterior, se encontró también que otro de los elementos presente en el ambiente fue la experiencia de los servidores públicos. En este punto, Leonilo Ruiz al hablar de su experiencia como suplente del presidente comentó: “ya ora que me tocó nomas iba Yo recordando”. Por su parte, Leodegario Martínez Baños al hablar del papel de la experiencia dijo: “me di cuenta como es un servicio, el que no ha servido ni cuenta se da, al servir todo se da uno cuenta, de ahí vi cómo se arregla un problema y salir adelante, el que fue mi Síndico me dejaba resolver problemas”. Manuel Revilla dijo: “en las sesiones tanto de Consejo como del cabildo Yo impulsaba al cabildo que se va apoyar, que se va cooperar, siempre insistía, porque cuando Yo estaba del otro lado Yo sabía que se sentía ser apoyado o no ser apoyado por la Autoridad”.

Javier Velasco al hablar de su experiencia comentó “ya me doy cuenta que es un mandado, Yo ya lo viví, ya pasé esa escala, así se siente, porque no es lo mismo los servicios del corredor<sup>6</sup> que estar adentro.” El mismo Javier

---

<sup>6</sup> Servicios del Corredor se refiere específicamente a los topiles de correo, el servicio de policía municipal y teniente municipal que no tienen una oficina específica en el interior del palacio Municipal y solo están presentes en el corredor del palacio municipal pendientes cuando el Regidor semanero, Presidente municipal, Regidor de Salud y Vigilancia o Síndico municipal los llaman para apoyar en una determinada actividad.

continúa y cuenta su experiencia ya estando en el cargo de Regidor de Salud y Vigilancia:

“Ahí hay de dulce, amargo y salado, porque cada ocasión sucede casos y no es de uno es del pueblo, donde sufrí más cuando fuimos a traer los apoyos<sup>7</sup> y no había servicio de operativo, tuve que ir a buscar Seguridad al Reclusorio, a Bansefi, al Batallón y con el Regidor de Miahuatlán. Para conseguir seguridad que almuerzo ni que tamales, que atole, que arroz, al regresar a la oficina de Bansefi ya consiguieron una patrulla, al llegar dijeron apúrate donde andas bebeando por ahí, vámonos media vuelta y al llegar al pueblo con el personal, que me regañan tres mujeres, que donde andas por qué hasta ahora, aquí nos tienes esperando sufriendo de hambre, que bien le digo pero ustedes desayunaron Yo no he desayunado, pero para que les digo”(Javier Velasco García).

Hasta aquí hemos encontrado la presencia de varios elementos que se conjugaron para mantener la gobernabilidad municipal pero falta un elemento que se repitió varias ocasiones durante las entrevistas y es referido a la creencia<sup>8</sup> que prácticamente está desapareciendo en la comunidad y durante el trienio 2011-2013 se trató de realzar o recuperar.

---

<sup>7</sup> Los apoyos se refieren a que en la comunidad hay beneficiarios de diferentes programas sociales (Prospera-oportunidades, Sesenta y cinco y más) y el Regidor de Salud y Vigilancia con los policías municipales son los que se encargan de recoger al personal que viene a la comunidad a entregar estos apoyos. Para la cual buscan el auxilio de la policía preventiva, pero en ocasiones no hay patrullas disponibles y se retrasa la entrega de los apoyos.

<sup>8</sup> Por creencia del pueblo y que es toda una tradición de las autoridades pasadas se cree en la existencia de un ser supremo (Dios) y que los cargos o servicios vienen dictado de lo alto, de donde deriva la vara o bastón de mando de cada autoridad y que es entregado por la autoridad saliente. Por lo tanto, se tiene que hacer una reverencia o pagos para la cual se contratan personas de avanzada edad o mejor conocidos como Principales que se encargan de hacer pagos (Oraciones en los cuatro puntos cardinales al tiempo que queman las velas) en los nacimientos de agua, en las oficinas de la autoridad y en el Templo Católico. Por eso dicen que un servicio se recibe y entrega en el Templo. Durante la Administración 2011-2013 se contrataron cuatro Principales que apoyaron a la autoridad en estos asuntos (Leonilo Ruiz Martínez).

*m) Retomar las creencias y tradiciones como estrategia de gobernabilidad municipal.*

En este punto, Leonilo refiere: “de mi parte le metí la creencia, principalmente que los Principales rueguen por las autoridades y trabajadores internos, policías, topiles y la gente del pueblo, que no haya fracasos, que la gente no se ponga en contra, que el gobierno nos tome en cuenta y que el pueblo no se ponga en contra” (Leonilo Ruiz Martínez). En el mismo sentido Leodegario Martínez dijo: “la creencia, eso fue lo que nos sacó más de apuro, porque mira al hacer una Asamblea ni una gente nos regañó o no aceptó la propuesta del presidente, ya te acabo de decir que el presidente no lo hizo solo nos llamaba a sesión, ¿qué hacemos?, vamos hacer esto, vamos hacer lo otro y después lo sacaba al pueblo” (Leodegario Martínez Baños).

Este punto también lo resaltó Serafín Sánchez durante la entrevista cuando dijo que durante la Administración 2011-2013 “alomejor hubo cosas que también no pudimos verlo pero que también estuvo actuando, hay cosas que no sabemos ni que tamaño o que color, pero allí estuvo actuando y de donde se debe eso, Yo en pocas palabras digo que fue la bendición de lo alto porque digo todo cuando llega a su debido tiempo de que se haga muy que se va ser pero no lo vamos hacer solo nosotros, hay un poderoso que alomejor hasta ordene así, así, así y muy que pórtate porque así se va ser”(Serafín Sánchez Bautista).

Por su parte Eladio Martínez dijo “a veces nos íbanos pisando la colita, el presidente era muy creyente, a las primeras horas ya estaba a la puerta del Templo mirando a ver a qué horas se abre el Templo y va entrar, a veces ya está adentro voy llegando, a veces Yo voy saliendo y él va llegando y dentro de eso fue medio astuto, pero buscando a un Dios. Ese se puede decir que es el secreto para ganar, él buscaba primero a Dios, se dejó guiar por Dios, Yo lo tomé como una observación muy personal” (Eladio Martínez García).

Al respecto, Serafín Sánchez en otra intervención dijo:

“Francamente, hasta el momento no alcanzo analizar, pero realmente no me salgo de decir que cuando las cosas están por hacerse uno que no parece lo hace, pero vale mucho ser cuidadoso en todos los aspectos, no es bueno irse de frente, ser cuidadoso, ver donde uno va pasar y que es lo que uno quiere alcanzar, algo así parece, a mí me gustó mucho el ser sociable, confiable. Aprendí que el presidente solo no puede, se presenta la necesidad y si el Consejo lo aprueba, adelante, pero no es el presidente, una palabra dijo en la asamblea, ayúdenme ustedes yo estoy sonsolio (Serafín Sánchez Bautista).

*n) La atención de los pequeños problemas como estrategias de gobernabilidad municipal.*

Estas versiones nos adentran más a una mirada particularizada de la realidad de estudio, vigente y arraigado en las subjetividades y cosmovisiones de los entrevistados. Sin embargo, la realidad mirada con estos lentes les permitió mantener la estabilidad, eficacia y legitimidad en el trienio administrativo de estudio. Pero como decía Camou existen grados de gobernabilidad y en este trienio 2011-2013 se divagó en estos grados de gobernabilidad, hubo conflictos, problemas, pero fueron resueltos en el momento y no pasaron a otro nivel. Así lo refieren los entrevistados que aceptan que el conflicto no estuvo ausente, pero este no se dejó crecer, se solucionaron haciendo uso del dialogo, el convencimiento y los acuerdos; dependiendo del asunto en cuestión. En este punto, Leodegario Martínez Baños refiere “siempre en una reunión algunos no están de acuerdo, alguien habla, pero al final cada quien reconoce sus errores y no pasó a mayores.”

En cuanto al proceso de construcción de la Obra Pavimentación con concreto Hidráulico en la Calle Galeana el C. Javier Velasco refiere que esta Obra en una parte no se ejecutó como lo refiere el plano o expediente original, en vista de que se encontraron con un obstáculo en un punto de la Obra, por lo que tuvo que modificarse el plano y trazo original pero no se suspendió la Obra. “La maestra Juana que no dió el patio y ahí se quiso avanzar más pero no lo dieron, hay nomas páranle porque es lugar privado y

te voy poner una demanda y es licenciada pues, por eso así quedo” (Javier Velasco García). Al revisar el expediente técnico de la Obra en cuestión, se encontró que el trabajo se detuvo casi al finalizar la Obra, pero el pavimento faltante el contratista lo hizo en otra parte, sacando un ramal en la misma calle Galeana componiendo el acceso o entrada hacia el domicilio de vecinos de la misma calle.

En el mismo sentido se manifestó Manuel quien dijo:

“Yo digo que, si hubo problemas, pero no problemas fuertes, como en cualquier trabajo, como en cualquier sociedad, como una comida buena siempre le cae un pelo, siempre en todo lo bueno siempre hay problemas, eso pasó en sesiones de cabildo, en asambleas, hubo ciertas reclamaciones, pero se subsanaron y se siguió trabajando. Como dice la canción, se reventó el barzón y la yunta sigue andando, entonces, si se reventó el barzón pero seguimos y salimos, y ahorita Yo soy testigo que hay buen testimonio de ese trienio. Y eso no lo decimos nosotros sino la gente lo dice, si hubo estabilidad porque todos los problemas que hubo se solucionaron.”(Manuel Revilla Bautista Reyes).

Como ya se mencionó, los problemas no estuvieron ausentes durante el trienio 2011-2013, pero fueron de menor intensidad y fueron subsanados durante la misma administración. Hablando en específico de la comunidad de Arroyo Lodo y en cuanto a las formas y procedimientos relacionados con la Obra Construcción del Palacio Municipal, hubo descontentos con algunos vecinos de la comunidad y esto lo vió el Representante de la Localidad quien mencionó:

“se notaron puntos en contra, una persona se me acercó dijo lo que el sentía, ya que en cuanto a la Obra Construcción del Palacio, el Presidente municipal encomendó a los representantes de las localidades que hablen a su gente, exhórtenle a sus gentes, díganle esto es lo que nosotros nos comprometimos a trabajar y estas son las obligaciones de los ciudadanos, pero no es un 20% o alomejor sí, pero una persona se me acerco y dijo que el presidente está mal

y por eso no va dar su cooperación, Yo estuve en desacuerdo y lastimado, porque este se fue directo en la persona del presidente cuando el acuerdo está tomado por el pueblo, pero no camino mucho el señor, después me di cuenta de que en ese edificio el señor cobre su semana y por qué antes estaba en contra de que se construyera el edificio, donde fue a dar, de que hubo contra si lo hubo pero fue una mínima parte, Yo entendí que la mayoría de la gente dió buena respuesta”.(Serafin Sánchez Bautista).

Como bien lo refiere el Representante de la Localidad de Arroyo Lodo, las personas que en un momento estuvieron descontento con los proyectos y las formas de proceder de la Autoridad municipal estuvieron en un margen del 20% del total de ciudadanos de la comunidad. Estos descontentos no crecieron porque fueron subsanados, en un primer momento por los Representantes municipales de cada localidad, en un segundo momento fueron subsanadas en Asambleas del Consejo donde se aclararon las dudas de los representes y de los vecinos. Se puede decir que los representantes sirvieron como canales o filtros de información hacia las localidades comunicando los acuerdos, los compromisos a las personas de las localidades.

En un tercer momento las dudas que quedaban sueltas fueron previstas en Asambleas generales, en el caso específico de las Obras públicas se informaron los siguientes: en el caso de que una Obra se ejecutara por Administración Directa, se informó en la Asamblea el monto económico asignado para la Obra, avance físico de la Obra, avance económico de la Obra, monto invertido hasta el momento en compra de materiales, monto invertido en listas de raya o pago de mano de Obra. Si la Obra se ejecutó por Contrato se informó al momento de la Asamblea: Monto económico establecido en el contrato para la Obra, Avance físico de la Obra, Avance económico o monto pagado al contratista hasta el momento, monto por pagar, periodo establecido en el contrato para terminar la Obra (Actas de Asambleas generales, Actas de Consejo, Informe de Gobierno Municipal).

En general durante la administración 2011-2013 no hubo conflictos de intensidad o que se notaran entre autoridades municipales, entre Autoridades municipales con el Consejo, con los Representantes municipales, con la Asamblea general, con las escuelas, con los Comités de las casas de salud o con ciudadanos en general. Así lo refiere Serafín cuando dijo:

“conflictos de algún grado no hubo, en ningún cuerpo de autoridad, se notó todo favorable, comprensible, amable, se le dió buenas respuestas a las necesidades, para mí fue a la gran parte de las necesidades se le dio buena respuesta, pero de que se le dió si se le dió atención a las necesidades. Yo con ninguno de mis compañeros representantes y ellos conmigo, con ninguno nos contrapunteamos, tampoco con las autoridades, porque las reuniones no falté, Yo no vi descontento así de tú a tú, entre Representantes y Autoridades” (Serafín Sánchez Bautista).

Por lo anterior, en el caso de estudio pudo notarse que durante la administración 2011-2013 si hubo esa “capacidad de gobierno” Oriol (2003:249) para responder a las necesidades y demandas sociales de la comunidad, hubo también las “condiciones favorables” Alcántara (1995:38) que permitieron el desempeño de las actividades del gobierno municipal. Estas “condiciones políticas y sociales” (FLACSO, 2004:13) 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” Flisfisch (1989:113).

Al enunciar las versiones diversas encontrados en las entrevistas describimos esa “cualidad propia de una comunidad política” referida por Arbós y Giner (2002:13) misma que permitieron lograr el “estado de equilibrio entre nivel de demandas y capacidad de respuesta” del gobierno mencionado por (Camou, 2001:36) o el ajuste efectivo entre necesidades y capacidades descrita por Prats (2006:46). Sin embargo, como lo refiere Alcántara (1995) “las sociedades son gobernables en algún grado” por lo que durante la administración de estudio se notaron los “grados de

governabilidad” referido por Camou (2001:38-39), ya que hubo momentos de tensión, pero no se llegó a romper la relación entre el gobierno y la comunidad, ya que los conflictos que surgieron fueron subsanados haciendo uso de diversos medios. No se encontraron desequilibrios “entre nivel de demandas y la capacidad de respuesta” Camou (2001), tampoco se vió “incapacidad del gobierno para responder” (Torres 1993; Camou 2001; Prats 2006; Camou, 2013 y Linz 1991).

Con los elementos encontrados en la administración de estudio y tomando en cuenta los grados de gobernabilidad referidos por Camou (2001:38-39) se pudo notar que, si existió gobernabilidad y que se estuvo actuando en estos márgenes de gobernabilidad ideal y gobernabilidad normal, ya que no se encontraron elementos que demuestran que se haya roto la relación entre gobierno y comunidad. Por el contrario, se encontraron elementos a favor donde indican que el gobierno municipal sí tuvo aceptación, legitimidad, estabilidad y eficacia; donde en varios momentos hubo tensiones, pero estas no subieron de grado o llegaron a obstaculizar el desempeño del gobierno municipal.

No se encontró “desconfianza en las instituciones de gobierno” ni la “falta de liderazgo” del gobierno referido por Prats (2006). Tampoco se vió lo “arcaico de las reglas y procedimientos” (Prats 2006:17). Por el contrario, 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 las actuaciones de los Representantes municipales, del Consejo municipal, la Asamblea general, los Contralores sociales y las decisiones del propio Ayuntamiento. Los conflictos sociales encontrados en el Estado de Oaxaca (Matías y Rodríguez (2016), Vélez (2011) Matías y Rodríguez, (2016b); Carrasco y Dávila, (2016a, 2016b)) no se vieron reflejadas en el caso de estudio. Si se encontró la confianza y aceptación social referido por (Zavaleta, 2016; Mayorga, 2016; Animal político, 2016). Se puede decir entonces que en la administración de estudio no hubo crisis

de gobernabilidad o no se llegó a este grado referido por Camou (2001:38-39).

Sin embargo, existieron retos, que deben mirarse desde la “particularidad de los casos” (Hernández y Juan, 2007; Labastida, Gutiérrez y Flores, 2009), ya que tanto los retos como la gobernabilidad lograda durante la administración deben entenderse desde la particularidad del caso 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 (Vázquez, 2011).

Ante lo anterior, la pregunta de investigación se enfocó a encontrar ¿Cuál fue la estrategia de gobernabilidad que utilizó el gobierno del Municipio de Santa Catarina Loxícha durante el trienio administrativo 2011-2013 para tener eficacia, legitimidad política y mantener la estabilidad social? a lo que la respuesta tentativa fue que la política de Obra pública como estrategia de gobernabilidad del Ayuntamiento de Santa Catarina Loxícha durante la administración 2011-2013, 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. En este sentido,

entender la política de Obra pública solo como “plan de acción” (Mintzberg, 2007) o como medio para guiar y conducir (Tzu, 2007; Clausewitz, 2002; Schröder, 2004) sería actuar con márgenes limitados.

Entender la política de Obra pública como estrategia de gobernabilidad implica estar en un plano más amplio, misma que conlleva enunciarlo con miras a “objetivos políticos no como posiciones competitivas” (Stewart y Stewart, 1996:70). Estar más cerca de la practicidad (Maquiavelo, 2013; Passerin, 2001) sin perder de vista el contexto de actuación. Implica entonces “un proceso estratégico y político” (Metcalf, 1996: 80). Lo que nos lleva 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” (López, 2013).

En el caso 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 si 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 como forme al transcurso de la administración, acorde al análisis ecléctico de las políticas públicas.

Desde este acercamiento, en el caso de estudio, la política de Obra pública fue el cascaron que eslabonó las acciones del Ayuntamiento, pero se hizo acompañar de otras acciones. Entender solo la política de Obra pública o mirarlo 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. Por ello, tomando en cuenta los elementos ya enunciados en el siguiente apartado se enuncian las consideraciones finales.

## IV. CONSIDERACIONES FINALES.

En el siguiente apartado se enuncian las consideraciones finales a las que se llegaron con el primer acercamiento al caso de estudio. Por tal motivo nos parece clave enunciar estos puntos a los que se llegó, mismas que nos sirvan de referencia y de punto de partida para una investigación futura donde se tomen en cuenta los elementos encontrados y profundizar en otros que en este caso apenas y fueron mencionados como la creencia, la costumbre, el tequio, la Asamblea general, los Comités de Obra, el Consejo municipal y el trabajo de los Principales de la Comunidad.

En este orden nos parece clave dejar en claro lo siguiente:

- Primeramente, es necesario aclarar que los resultados de esta investigación no pretenden generalizarse y es válido su análisis para el contexto histórico-social del estudio.
- Los resultados que arrojó la presente investigación se llegaron a tal de acuerdo al camino seguido durante todo el proceso del estudio (marco teórico-preguntas de investigación-objetivos de investigación-hipótesis tentativa-metodología cualitativa- análisis de información-consideraciones finales-bibliografía) con la cual en conjunto marcan el punto de inicio y son los primeros pataleos para arrancar nuevas incursiones, en ningún momento pretenden ser el punto de llegada.
- La gobernabilidad de la que se habla en el presente estudio es la que se dió en la administración del periodo comprendido del 2011-2013 no quiere decir que esto se sigue repitiendo en los trienios posteriores o que haya existido en años anteriores al estudio.
- Ante las consideraciones anteriores tenemos que en el caso de estudio se pudo mirar la política de Obra pública, la cual tuvo un proceso que arrancó desde el Plan Municipal de Desarrollo que estuvo unido al proceso de Priorización, seguido por el análisis y diseño, la

elección de modalidad de Obra, la ejecución, y el monitoreo y evaluación. Similar al proceso de la política pública referida en el marco teórico (identificación de los problemas o formación de la agenda, diseño y análisis de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación). En este contexto, aunque de manera formal no se encontró un documento llamado política de Obra pública, este estuvo inmerso en todo el periodo de gobierno municipal y en el imaginario de los participantes en este trienio administrativo 2011-2013.

- Si se mira la política de Obra pública como andamiaje, camino y medio general que permite la conducción se puede decir que durante el trienio administrativo 2011-2013 la Política de Obra Pública fue ese cascaron que eslabonó otras muchas acciones que permitieron la gobernabilidad.
- La Política de Obra Pública por sí sola como herramienta o como un fin en sí mismo es limitada para mantener la gobernabilidad municipal.
- La Política de Obra Pública coadyuvó 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.
- La Política de Obra Pública involucró activamente a los ciudadanos de la comunidad, ya que las Obras Públicas se trabajaron en dos modalidades: por Contrato y por Administración Directa. En esta segunda modalidad el Ayuntamiento trabajó en coordinación con otros actores quienes fueron partícipes del proceso.
- En todo el periodo administrativo y de la política de Obra pública estuvo inmerso la transparencia en las acciones.
- Durante el periodo de gobierno y en especial en el proceso de Obra Pública se hizo el reconocimiento y valoración de las instituciones

propias de la comunidad, no se impuso las decisiones y acciones, se respetó las partes actuantes (la Asamblea general de comuneros, los Representantes municipales, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, los Comités de Obra y los Comités de instituciones donde no tienen Representantes como en el caso del Centro de Salud, los Principales y el Comité de Contraloría Social).

- En el periodo administrativo 2011-2013 el Ayuntamiento tomó decisiones propias nacidas durante la propia administración no se dejaron influenciar por exautoridades o personas ajenas a la realidad municipal. Especialmente en cuanto a los trabajos de las Obras Públicas acordaron trabajar en las dos modalidades de Obra.
- Otro elemento que se encontró y que les dió aceptación fue que durante el trienio administrativo 2011- 2013 se hicieron proyectos de Obras que no se cumplieron en trienios anteriores y que ya estaban causando malestar social por su incumplimiento. Tal es el caso de las Obras: Construcción de Aulas y anexos en la Escuela Primaria Morelos, Introducción del sistema de Agua Potable, Construcción del palacio municipal, solución del problema con los ganados del Rancho Comunal y celebración del Aniversario de la fundación del Municipio el 03 de mayo de 2013 a sus 210 años de fundación (03 de mayo de 1803- 03 de mayo de 2013).
- Otro elemento además de la Política de Obra Pública fue que durante la administración 2011-2013 se entregaron apoyos diversos (41 apoyos en el año de 2011, 45 apoyos en el año 2012 y en el año de 2013 se entregaron también 45 apoyos diversos) como respuesta a las solicitudes o peticiones de las instituciones, mayordomías y personas en general.
- Más allá de la generación acuerdos y de la Política de Obra acordada durante el periodo de gobierno municipal, se dió paso a cumplir los acuerdos de sesión de cabildo, acuerdos de sesión del Consejo,

acuerdos de la Asamblea general y se informaron seguido los resultados.

- Ante todo lo anterior, para poder englobar todas las acciones fue clave el papel de la experiencia de los integrantes del Ayuntamiento y de los participantes de la administración 2011-2013.
- Finalmente, se miró lo que refiere Uvalle “el jugar con la astucia del Zorro y la Fuerza del León” acercándonos a la practicidad, ya que esto se miró en cada uno de los momentos de la administración y de los pasos de la Política de Obra Pública.
- Como aprendizaje en esta tarea de gobernar retomamos lo que refiere Serafín Sánchez Bautista cuando dijo: “vale mucho ser cuidadoso en todos los aspectos, no es bueno irse de frente, ser cuidadoso, ver donde uno va pasar y que es lo que uno quiere alcanzar”, ya que durante la Administración 2011-2013, “hay cosas que no sabemos ni que tamaño o que color, pero allí estuvo actuando.”
- En cuanto a que los proyectos acordados se llegaron a concretar, es decir, que pasaron de la teoría a la práctica o se llegaron aterrizar las ideas rescatamos lo que dijeron algunos entrevistados “los sueños se hicieron realidad” (Manuel Revilla Bautista Reyes) “fue real lo que se habló, unimos nuestro pensamiento, todo lo que se habló se hizo” (Leonilo Ruiz Martínez), “No se cancelaron las Obras porque todo lo que se contempló se llegó a realizar” (Javier Velasco García).

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros.

**Aguilar**, V.L.F. (2000a). (Estudio Introdutorio y edición). *El estudio de las políticas públicas*. Colección de Antología de Políticas Públicas. Primera antología. México: Editorial: Miguel Ángel Porrúa.

**Aguilar**, V.L.F. (2000b). (Estudio introductorio y edición). La hechura de las políticas Públicas. Colección de antologías de políticas públicas. Segunda antología. México: Miguel Ángel Porrúa.

**Aguilar**, V.L.F. (2000c). (Estudio Introdutorio y edición). *Problemas públicos y agenda de Gobierno*. Colección de Antología de Políticas Públicas. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.

**Aguilar**, V.L.F. (2000d). (Estudio Introdutorio y edición). La implementación de las Políticas. Colección de antología de políticas públicas. Cuarta 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.

**Allison**, G.T. (2000). Modelos conceptuales y crisis de los misiles cubanos. En Aguilar, V.L.F (Coordinador). La hechura de las políticas Públicas. Colección de antologías de políticas públicas. Segunda antología. México: Miguel Ángel Porrúa, pp.119-200.

**Arbós**, X. y Giner, S. (2002). La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. España: Siglo XXI.

**Aristóteles** (1987). *La Política*. Madrid: Ediciones Nuestra Raza.

**Bardach**, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. México: CIDE-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. pp. 219-233.

**Barreda**, M. y Costafreda, A. (2006). La democracia importa pero no basta para la igualdad. 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.

**Behn**, R.D. (2000). El análisis de políticas y la política. En Aguilar, V.L.F. (coordinador). *El estudio de las políticas públicas*. Colección de Antología de Políticas Públicas. Primera antología. México: Editorial: Miguel Ángel Porrúa, pp. 239-274.

**Berman**, P. (2000). El estudio de la macro y microimplementación. En Aguilar, V.L.F. (coordinador). *La implementación de las políticas públicas*. Colección de antología de políticas públicas. Cuarta antología. México: Miguel Ángel Porrúa, pp.281-321.

**Bodemer**, K; Prats, J. y Whithehead, L. (2006). Manifiesto de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo. 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.

**Camou**, A. (2001). (Comp.). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés.

**Camou**, A. (2013). *Gobernabilidad y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

**Canto Chac**, M. (2002). Introducción a las Políticas Públicas. En Canto Chac, M. y Castro Soto O (Coordinadores). *Participación Ciudadana y Políticas públicas en el Municipio*. México:

**Cardozo**, B.M.I. (2006). *La evaluación de Políticas y Programas públicos*. México: Miguel Ángel Porrúa.

**Cobb**, R.W. y Elder C.D. (2000). Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar, V.L.F. (coordinador). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Tercera antología de políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 75-104.

**Del Cid**, P.A; Méndez, R. y Sandoval, R.F. (2007). Investigación. Fundamentos y Metodología. México: Pearson Educación de México S.A de C.V.

**Diniz**, E. (2006). Reforma del Estado, gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia. 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.

**Downs**, A. (2000). El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología. En Aguilar, V.L.F. (coordinador). Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera antología de políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 141-159.

**Dye**, T. R. (1992). *Understanding public policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

**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, pp.251-280.

**Etzioni**, A. (2000). La exploración combinada un tercer enfoque de la toma de decisiones. En Aguilar, V.L.F (Coordinador). La hechura de las políticas Públicas. Colección de antologías de políticas públicas. Segunda antología. México: Miguel Ángel Porrúa, pp.265-282.

**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.

**Forester**, J. (2000). La racionalidad limitada y la política 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, pp.315-340.

**Foucault**, M. (2006) *Seguridad, territorio, población*. México: FCE.

- 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.
- Goodin**, R. y Waldner, I. (2000). Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar. En Aguilar, V.L.F (Coordinador). La hechura de las políticas Públicas. Colección de antologías de políticas públicas. Segunda antología. México: Miguel Ángel Porrúa, pp.283-314.
- Guber**, R. (2004). El salvaje metropolitano. Reconstrucción del trabajo social en trabajo de campo. Buenos Aires Argentina: Paidós.
- Guerrero**, O.M. (2008). La Nueva Gestión Pública. Un modelo Privatizador del Proceder del Estado. Alcances y Consecuencias. México: IAPEM.
- Hernández**, D.J y Juan, M.V.L. (2007). Dilemas de la institución Municipal. Una incursión en la experiencia Oaxaqueña. Oaxaca, México: Universidad Autónoma Benito Juárez/Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández**, S.R; Fernández, C.C. y Baptista, L.P. (2006). Metodología de la investigación. México: Mc Graw Hill.
- Kruijt**, D. (2013). Gobernabilidad en Centroamérica: Pobreza, informalidad, exclusión y violencia en el “Corredor de la Muerte”, pp. 61-83. En Silva, P. y Rojas, A.F. (Compiladores). Gobernabilidad y Convivencia democrática en América Latina: Las dimensiones regionales, nacionales y locales. San José Costa Rica: FLACSO.
- Labastida**, J; Gutiérrez, C.N y Flores, J. (2009). Gobernabilidad en Oaxaca. Municipios de competencia partidaria y de usos y costumbres. México: IIS/UNAM.
- 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 (2000a). 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, pp.201-225.

**Lindblom**, C.E. (2000b). Todavía tratando 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, pp.227-254.

**Linz**, J. J. (1991). La quiebra de las democracias. Argentina: Alianza editorial S.A de C.V.

**Majone**, G. (2000a). 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, pp. 341-366.

**Majone**, G. (2000b). La factibilidad de las políticas sociales. En Aguilar, V.L.F (Coordinador). La hechura de las políticas Públicas. Colección de antologías de políticas públicas. Segunda antología. México: Miguel Ángel Porrúa, pp.393-432.

**Maquiavelo**, N. (2013). El Príncipe. México: Ediciones Leyenda S.A.

**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: MAP p.p. 373-38.

**May**, P.J. (2000). Claves para diseñar opciones de políticas. En Aguilar, V.L.F. (Coordinador). Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera antología de políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 75-104.

**Meltsner**, A.J. (2000). La factibilidad política y el 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, pp. 367-392).

**Meny**, I y Thoenig (1992). *Las políticas Públicas*. Barcelona España: Editorial Ariel, S.A.

**Metcalfe**, L (1996). "Gestión pública: de la imitación a la innovación" En Brugué, Quim y Subirats, Joan. *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, España pp. 79-98.

**Monje**, Á.C.A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. Colombia: Universidad Sur colombiana.

**Moore**, M.H. (2000). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En Aguilar, V.L.F. (Coordinador). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera antología de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp.189-218.

**Nelson**, B.J (2000). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En Aguilar, V.L.F. (Coordinador). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera antología de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 105-140.

**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*. San José Costa Rica: FLACSO.

**Passerin**, A. (2001). *La Noción de Estado. Una introducción a la Teoría Política*. España: Editorial Ariel.

**Patiño**, V. C. A. (2005). *El origen del poder de Occidente. Estado, guerra y poder internacional*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.

**Platón** (1986). *La República*. España: Editorial Gredos.

**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.

**Pressman** y Wildavski (2000). La complejidad de la acción conjunta. En Aguilar Villanueva Luis. (Coordinador). *La implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp.41-60.

**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, pp.147-185.

**Rojas**, A.F. (2013). Gobernabilidad y convivencia democrática: miradas desde la gente, pp.19-35. En Silva, P. y Rojas, A.F. (Compiladores). Gobernabilidad y Convivencia democrática en América Latina: Las dimensiones regionales, nacionales y locales. San José Costa Rica: FLACSO.

**Rojas**, S.R. (2013b). Guía para realizar Investigaciones Sociales. México: Plaza y Valdés

**Roth** Deubel, A.N. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.

**Sandoval**, C.C.A (2002). Investigación Cualitativa. Programa de especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social. Argentina: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

**Schröder**, P. (2004). Estrategias políticas. México: Fundación Friedrich Naumann / Organización de Estados Americanos.

**Simón**, H.A. (1993). Algunos problemas de la teoría administrativa. En Ramió Carles y Ballart, Xavier. Lecturas de teoría de la organización. Volumen I. España: MAP, p.p. 329-350.

**Stewart**, J. y Stewart, R. (1996). "La gestión en el ámbito público". En Brugué, Quim y Subirats, Joan. Lecturas de Gestión Pública, MAP, España, p.p. 59-75.

**Taylor**, S.J y Bogdan, R. (1987). En *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de Significados*. España: Paidós.

**Torgerson**, D. (2000). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En Aguilar, V.L.F. (coordinador). *El estudio de las políticas públicas*. Colección de Antología de Políticas Públicas. Primera antología. México: Editorial: Miguel Ángel Porrúa, pp. 197-237.

**Tzu**, Z. (2007). El arte de la guerra. México: Editorial Gernika

**Uvalle**, B.R. (1993). La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. México: Plaza y Valdez S.A. de C.V.

**Van Meter**, D.S. y Van Horn, C.E. (2000). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En Aguilar, V.L.F. (coordinador). La implementación de las políticas públicas. Colección de antología de políticas públicas. Cuarta antología. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 97-146.

**Vásquez**, C.G.P. (2006). La Política no basta. Cómo llegar al México que queremos. México: AGT Editor S.A de C.V.

**Vázquez**, G.V. (2011). Usos y costumbres y Ciudadanía femenina. Hablan las presidentas Municipales de Oaxaca 1996-2010. México: Miguel Ángel Porrúa.

**Vela**, P.F. (2008) Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En María Luisa Tarrés (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-FLACSO: pp. 63- 95.

## **Tesis.**

**Aleaga**, P. E.S. (2015). Gobernabilidad, incertidumbre y crecimiento económico en México: 1968-2013. (Tesis de Licenciatura). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Economía.

**Hernández**, G.S.G. (2003). La participación ciudadana como herramienta de gobernabilidad en México (1994-2000). (Tesis de Licenciatura). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán".

**Hernández**, L.S. (2015). De la crisis de gobernabilidad a la crisis del Estado-Nación: México ante el referente brasileño y latinoamericano 1988-2006. (Tesis de doctorado). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Instituto de Investigaciones Económicas. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

**Jiménez**, G.C.G (2004). La cooperación política como instrumento para la estabilidad y gobernabilidad en América Latina. (Tesis de Maestría). México:

Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Posgrado en Estudios en Relaciones Internacionales.

**López, B.I.M.A** (2013). Las estrategias de gobernabilidad en las administraciones del partido de la revolución.1929-1968. (Tesis de Licenciatura). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Filosofía y Letras. Colegio de Estudios Latinoamericanos.

### **Revistas.**

**Campos, G.L.** (2016). El conflicto le reventó al bronco. En Proceso. El gobierno corta cartucho. Semanario. N. 2070. 03 de julio de 2016, pp. 24-25.

**Carrasco, A.J y Dávila, P.** (2016a). Nochixtlán también la policía Federal disparó. En Proceso. El gobierno corta cartucho. Semanario. N. 2070. 03 de julio de 2016, pp.16-20.

**Carrasco, A.J y Dávila, P.** (2016b). Un sangriento “error” de la Gendarmería. En Proceso. La tragedia de Nochixtlán. Fue la gendarmería. Semanario. N. 2069. 26 de junio de 2016, pp.6-9.

**Castelazo, J.R.** (2004). Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. En Revista de Administración Pública (RAP). La agenda actual de la Administración Pública: Una visión Iberoamericana. N. 1, Volumen XXXIX, Enero-Abril, INAP, México, pp.133-142.

**Castellano, H.E.** (2004). La gobernabilidad democrática y sus elementos éticos-políticos. Consideraciones sobre el conocimiento y difusión del orden jurídico. En la Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. (IAPEM). La Trascendencia de la Ética en la Administración Pública. N.57, Enero-Abril, México, pp.137-167.

**Flisfisch, A.** (1989). Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión. En Revista Mexicana de Sociología. Vol.51. N.1 Julio- Septiembre, pp. 113-133.

**Hernández, R. R,** (2014). Entre la racionalidad tecnocrática y la gobernabilidad. La importancia del consenso político en México. En Revista

Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año LIX, núm. 222. Septiembre-diciembre de 2014, pp. 353-368.

**Konvitz, J.** (2012). Infraestructura, deuda y desarrollo. Lecciones actuales de la crisis mexicana 1994-1996. En *Gestión y Política Pública*, N.2, Volumen XXI, II Semestre, pp. 451-483.

**Mandujano, I.** (2016). En Chiapas, el magisterial se vuelve movimiento Social. En *Proceso*. El gobierno corta cartucho. Semanario. N. 2070. 03 de julio de 2016, pp.21-23.

**Matías, P y Rodríguez, A.** (2016a). Un amasijo de conflictos que se articuló. En *Proceso*. La tragedia de Nochixtlán. Fue la gendarmería. Semanario. N. 2069. 26 de junio de 2016, pp. 14-16.

**Matías, P y Rodríguez, A.** (2016b). En Nochixtlán la policía atacó parejo. En *Proceso*. La tragedia de Nochixtlán. Fue la gendarmería. Semanario. N. 2069. 26 de junio de 2016, pp. 9-13.

**Mayorga, P.** Malabares del congreso Chihuahuense para proteger al otro Duarte. En *Proceso*. El gobierno corta cartucho. Semanario. N. 2070. 03 de julio de 2016, pp.29-31.

**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, Barcelona, España, p.p. 239 – 269.

**Santana, R.L.** (2004). Gobernabilidad y ética en las reformas actuales de la gestión pública. En la *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. (IAPEM)*. La Trascendencia de la Ética en la Administración Pública. N.57, Enero-Abril, México, pp.15-43.

**Silva, H. J.** (2007). Desarrollo económico base de la política social. En *Revista de Administración Pública* 114. El Reto del Estado Mexicano: Desarrollo Social con Equilibrio Macroeconómico. N. 114. México, INAP, pp.23-32.

**Sulbrandt**, J. (1994). Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democracia. En revista del CLAD Reforma y Democracia. N. 2. Julio. Caracas.

**Tilly**, C. (2006). Guerra y construcción del estado como crimen organizado. Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 5. Noviembre de 2006, UAM-AEDR.

**Torres**, R.E. (1993). América Latina: Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis. En revista Nueva Sociedad. N. 128, Noviembre-Diciembre, pp. 88-10.

**Uvalle**, B.R. (2007). Gobernabilidad, transparencia y Reconstrucción del Estado. En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. N., Volumen, meses.... pp. 97-116.

**Uvalle**, B.R. (2011). Las ciencias Sociales y las políticas públicas en el arte de Gobernar. Convergencia, UAEM, N. 55, enero-abril.

**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, Sexta Época, Mayo-Agosto, pp.281-291.

**Zavaleta**, N. (2016). Los inútiles pataleos de Javier Duarte. En Proceso. El gobierno corta cartucho. Semanario. N. 2070. 03 de julio de 2016, pp.26-28.

### **Periódicos y portales**

**Animal político** (2016). Popularidad de Peña registra una nueva caída: solo dos de cada 10 aprueban su mandato. Consultado el 11 de agosto de 2016. Disponible en:[<http://www.animalpolitico.com/2016/08/baja-la-popularidad-del-presidente-pena-nieto/>]

**Beauregard**, L.P. (2016). México suma los dos meses más violentos desde 2012. El País. A 26 de julio de 2016. [[http://internacional.Elpais.com/internacional/2016/07/26/actualidad/1469488148\\_688351.html](http://internacional.Elpais.com/internacional/2016/07/26/actualidad/1469488148_688351.html)].

**Chouza, P.** (2014). México el país más desigual de la OCDE. *El País*. A 21 de junio de 2014. Consultado en línea el 05 de mayo de 2016. Disponible en: [[http://economia.elpais.com/economia/2014/06/21/actualidad/1403307178\\_212087.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/06/21/actualidad/1403307178_212087.html)]

**Sánchez, J. A.** (2016). El rector de la UAM y alumnos se reúnen nuevamente este domingo. *La Jornada*. A 23 de julio de 2016. [<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/07/23/el-rector-de-la-uam-y-estudi-antes-se-reunen-nuevamente-este-domingo>]

**Gómez, M.C.** (2016). Corrupción un problema nacional: Narro. *La jornada*. Consultada el 12 de agosto de 2016. Disponible en: [<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/07/19/corrupcion-un-problema-en-todo-el-pais-narro>]

**Gutiérrez, O.** (2016). Asesinan a Alcalde y sindico de San Juan Chamula. *El Universal*. 23 de julio de 2016 [<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/07/23/asesinan-alcalde-y-sindico-de-san-juan-chamula>]

**Hernández, L.J.** (2016). Pungarabato: el poder del *narco*. *Ayuntamientos bajo fuego*. *La Jornada*. 26 de julio de 2016. [<http://www.jornada.unam.mx/2016/07/26/opinion/008o1pol>]

**Cárdenas, L.** (2016). México descompuesto. *El Universal*. 26 de julio de 2016. [<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/luis-cardenas-nacion/2016/07/26/México-descompuesto>].

**López, B.F.** (2016). El pensamiento indígena contemporáneo. *La Jornada*. Consultado el 8 de agosto de 2016. Disponible En <https://www.jornada.com.mx/2016/08/02/opinion/015a2pol>

**Redacción.** (2016). Han asesinado a 40 presidentes municipales en 10 años. *El Excélsior*. A 28 de julio de 2016. [<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/07/28/1107756>].

**Vélez, A.O.** (2011). Oaxaca: quitan a 47 municipios fondos para obras. *La Jornada*. Consultado el 01 de Agosto de 2016. Disponible en: [<http://www.Jornada.unam.mx/2011/01/03/estados/023n1est>]

## **Documentos.**

**Clausewitz, K.V.** (2002). De la guerra. Revisado el 21 de mayo de 2016. Disponible en: [[http://lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz%20Karl%20von%20 %20De%20la%20 guerra.pdf](http://lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz%20Karl%20von%20%20De%20la%20 guerra.pdf)]

**FLACSO**, (2004). Gobernabilidad en América Latina. Informe regional 2004. Sede Chile. [<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/16124-opac>]

**Mintzberg, H.** (2007). Planeación Estratégica. Fundamentos de la Administración. Consultado 16 de mayo de 2016. Disponible en [[http://www.docentes.unal.edu.co/catelloc/docs/Fundamentos/Segundo\\_Parcial/conten.pdf](http://www.docentes.unal.edu.co/catelloc/docs/Fundamentos/Segundo_Parcial/conten.pdf)]

## **Leyes.**

**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 2016. Consultado el 15 de Agosto de 2016. Disponible en [<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>]

**Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (LOPSR).** (2000). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2000. Última actualización realizada el 17 de mayo de 2016. Consultado el 25 de mayo de 2016. Disponible en: [<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/75/1.htm?s=> ]

**Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados del Estado de Oaxaca (LOPSREO).** (2001). Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 11 de septiembre de 2001. Última Reforma publicada el 31 de diciembre de 2013. Consultado el 25 de mayo de 2016. Disponible en: [<http://www.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/legislacion/Ley%20de%20obras%20Publicas%20y%20Servicios%20Relacionados%20del%20Estado%20de%20Oaxaca.pdf>]

**Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca (LCFEO).** (2008). Publicada en el periódico oficial del Estado el 29 de diciembre de 2008. Última reforma publicada el 31 de diciembre de 2013. Consultado el 25 de

mayo de 2008. Disponible en [<http://www.oaxaca.gob.mx/wpcontent/uploads/legislacion/Ley%20de%20Coordinaci%C3%B3n%20Fiscal%20para%20el%20Estado%20de%20Oaxaca.pdf>]

FECHA DE SOLICITUD

Día	Mes	Año
22	FEBRERO	2020

**FORMATO DE VOTOS APROBATORIOS DE TESIS**

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRE(S)	MATRÍCULA
MARTINEZ	MARTINEZ	FELIPE	8420151101
PROGRAMA		MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES	

Los integrantes de la Comisión Revisora del trabajo de tesis de Maestría, intitulado: "**La Política de Obra Pública como estrategia de gobernabilidad: Caso del Municipio de Santa Catarina Loxicha, Pochutla, Oaxaca; periodo administrativo 2011-2013.**" que presenta **MARTINEZ MARTINEZ FELIPE**, estudiante del Programa de Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, ha determinado otorgar **los votos aprobatorios** para sustentar su tesis en el examen de grado.

LA COMISIÓN REVISORA

**DR. MIGUEL GUERRERO OLVERA**

DIRECTOR DE TESIS



FIRMA

**DR. HECTOR GÓMEZ PERALTA**

REVISOR DE TESIS



FIRMA

**DRA. MARTA CABALLERO GARCÍA**

REVISORA DE TESIS



FIRMA

**DRA. MIRIAM DE LA CRUZ REYES**

LECTORA DE TESIS



FIRMA

**DR. JORGE ARIEL RAMÍREZ PÉREZ**

LECTOR DE TESIS



FIRMA

